



MAESTRIA EN ECONOMIA URBANA

TESIS DE MAESTRIA

Título:

**¿Por qué crecemos como crecemos?
Estudio comparado de los municipios de Alejandro Roca, Almafuerite y
Quilino en la Provincia de Córdoba entre los años 2001 - 2020**

Candidato a Magister: Arq. José Daniel JIMENEZ ALCORTA

Director de Tesis propuesto: Ph.D. Alejandro M. ESTEVEZ

Programa: Maestría en Economía Urbana

Año: 2022

Resumen

El avance de las ciudades (expansión urbana) no planificada y/o controlada conllevan a procesos especulativos inmobiliarios en su avance sobre suelos que actualmente, o en un pasado reciente, cumplían otras funciones. La existencia de la planificación y sus instrumentos normativos focalizados en la interfaz urbano-rural a fin de ordenar de manera racional los diferentes usos de suelo en pos de prevenir o morigerar la voracidad del mercado de suelo donde el Estado cumple un rol determinante para corregir las imperfecciones y sesgos especulativos.

La posibilidad de poder gestionar el territorio por parte de los gobiernos locales, mediante la aplicación de metodologías asequibles a los cuadros técnicos disponibles o mediante la realización de acciones conjuntas con otros niveles gubernamentales, para mejorar las condiciones de sostenibilidad urbano-rural se constituye en una necesidad imperiosa para lograr la gobernanza de estas áreas que históricamente han sido ignoradas.

Palabras Clave: PERIURBANO; FASE; INTERFASE; DESARROLLO URBANO; DESARROLLO RURAL; DESARROLLO LOCAL; MIRADA ESTRATEGICA; GESTIÓN TERRITORIAL; ECONOMÍA; POLÍTICAS PÚBLICAS; GOBERNANZA; PLANIFICACIÓN URBANA; CORDOBA; REPÚBLICA ARGENTINA

The unplanned and/or controlled advance of cities (urban expansion) leads to speculative real estate processes in their advance on land that currently, or in the recent past, fulfilled other functions. The existence of planning and its regulatory instruments focused on the urban-rural interface in order to rationally order the different land uses in order to prevent or moderate the voracity of the land market where the State plays a determining role in correcting the imperfections and speculative biases.

The possibility of being able to manage the territory by local governments, through the application of affordable methodologies to the available technical staff or through joint actions with other government levels, to improve the conditions of urban-rural sustainability constitutes an imperative need to achieve governance in these areas that have historically been ignored.

Keywords: PERURBAN; PHASE; URBAN DEVELOPMENT; RURAL DEVELOPMENT; LOCAL DEVELOPMENT; STRATEGIC VISION; TERRITORIAL MANAGEMENT; ECONOMY; PUBLIC POLICIES; GOVERNANCE; URBAN PLANIFICATION; CORDOBA; ARGENTINIAN REPUBLIC

Indice

1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	PLANTEAMIENTO DEL TEMA	10
2.1.	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	11
2.2.	OBJETIVO GENERAL	11
2.3.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
3.	MARCO TEÓRICO	12
3.1.	CAMPO DE ESTUDIO	14
3.2.	LA PLANIFICACIÓN Y SU CONTEXTO	15
3.3.	FORTALEZA INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES	17
4.	METODOLOGÍA	22
4.1.	ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	22
4.2.	SELECCIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO	23
4.3.	FUENTES DE INFORMACIÓN	24
4.4.1.	POBLACIÓN DE ESTUDIO	28
4.5.	LIMITACIONES DEL ESTUDIO	29
4.4.	ACTIVIDADES	29
5.	DIMENSIONES DE ANÁLISIS	31
5.1.	CONSOLIDACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA	31
5.2.	CLASIFICACIÓN DE TIPOS DE SUELOS	34
5.3.	CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA	38
6.	ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y PROVINCIAL	39
6.1.	PLANES EXISTENTES	40
7.	CASOS DE ESTUDIO	51
7.1.	CARACTERIZACIÓN GENERAL DE ALMAFUERTE	51
7.2.	CARACTERIZACIÓN GENERAL DE ALEJANDRO ROCA	57
7.3.	CARACTERIZACIÓN GENERAL DE QUILINO	64
8.	HALLAZGOS	72
8.1.	ANÁLISIS COMPARATIVO DE VARIABLES	72
8.1.1.	DELIMITACIÓN DEL SUELO EFECTIVAMENTE OCUPADO	74
8.1.2.	LOS CASOS DE ALEJANDRO ROCA, ALMAFUERTE Y QUILINO	75
8.2.	HALLAZGOS PRINCIPALES	83
8.2.1.	LA PLANIFICACIÓN URBANO-TERRITORIAL EN LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS	83
8.2.2.	IMPACTO DE LOS TOMADORES DE DECISIÓN	85
8.2.3.	VALORES Y DISVALORES DE LOS PROCESOS INSTITUCIONALES	90
9.	CONCLUSIONES – REFLEXIONES FINALES	96
10.	DISCUSIONES	100
10.1.	OBSERVACIONES Y PREGUNTAS DESPRENDIDAS DEL ESTUDIO	100
10.1.1.	DESARTICULACIÓN ENTRE INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO Y PROMOCIÓN	100
10.1.2.	LÓGICA DE LOS ACTORES EN LA PRODUCCIÓN DE LOS PERIURBANOS	101
10.1.3.	PRODUCCIÓN DE CIUDAD CON NORMATIVA RURAL	102
	INDICE DE GRÁFICOS	103
	INDICE DE TABLAS	105
	BIBLIOGRAFÍA	106

1. Introducción

A nivel global, los procesos de urbanización se han acelerado significativamente y la Argentina no es ajena al ser uno de los países más urbanizados del mundo con el 93,1% de población urbana y con una urbanización temprana, ya que en 1950 el 62,5% de los habitantes vivía en ciudades.¹

Desde la segunda mitad del siglo XX, el proceso de desarrollo de las ciudades a nivel mundial ha sido acelerado, especialmente en los países menos industrializados con la consolidación de macrocefalias urbanas, ya sea con forma de enormes áreas metropolitanas e inclusive en megalópolis. Por ejemplo, en Latinoamérica, en países como México encontramos la Zona Metropolitana del Valle de México con 60 municipios conurbados, en Perú existe Lima Metropolitana conformada por 50 distritos organizados en sectores en dos provincias, y en Argentina está el Gran Buenos Aires, conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la superficie total o parcial de 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires (el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos distingue el "Gran Buenos Aires" del "Aglomerado Gran Buenos Aires" o "Área Metropolitana de Buenos Aires"), solo por nombrar algunos ejemplos.

Entonces, sin procesos de planificación que respondan de manera concreta y anticipada, brindar soluciones a los principales desafíos que representan las políticas territoriales vinculadas con el crecimiento y el desarrollo humano resulta sino imposible, de muy difícil concreción.

Existen muchas definiciones de ciudad, más allá de la arquitectura y el urbanismo, Paul Claval subraya su carácter "transcultural", Gioja la define como un hecho geográfico, donde la geografía la conceptualiza, la describe y se ocupa en especial de su estructura, función y forma,

¹ El estudio "*Las diez principales innovaciones urbanas*" del Consejo de la Agenda Mundial sobre el futuro de las Ciudades de la ONU, proyecta que, en el año 2.030, tomando las tendencias actuales de aumento de la población en las áreas urbanas y la creciente demanda de las clases medias, serán necesarios un 50% más de energía y un 40% más de agua sin olvidar la coyuntura del cambio climático y sus consecuencias a nivel global: desastres naturales, inundaciones y sequías en lugares donde no se tenían registros históricos poniendo en peligro los ecosistemas locales y los bienes para el desarrollo y es por ello que resulta necesario plantear el territorio de manera racional y eficiente.

constituyéndose la ciudad en un hábitat de fuerte presencia en la vida humana, que a su vez resulta alta concentración de hábitat siendo un hecho social y político relevante.

Le Corbusier habló de que *"la ciudad es una herramienta de trabajo. Es una acción humana contra la naturaleza... es una creación... la ciudad es una imagen poderosa que acciona nuestro espíritu"*, mientras que Pesci habla de la ciudad como *"un sistema vivo, no tiene entidad unitaria, pues se rehace cada día, y vive en la conciencia de cada ciudadano. Sólo si comprendemos la materia de la transformación a realizar será posible cumplirla. Si hemos reconocido que la ciudad es una realidad heredada, histórica, dinámica, colectiva, si sabemos que es imperfecta y por ello fascinante, impredecible, viva, su materia y su energía son relaciones y no cosas. Es decir, lo que liga, no lo que resta, lo inerte, lo estático. La materia urbana es su comprensión como sistema, con todo lo que eso implica. Sólo una aproximación a su metabolismo como sistema podrá permitirnos comprender algo de su naturaleza. Sólo así podremos comenzar entre todos sus ciudadanos, técnicos o no a mejorarla"*.

Acercándonos un poco a nuestros casos de estudio, la Constitución de la provincia de Córdoba, en su título segundo "Municipalidades y Comunas" reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. El artículo 181 plantea que toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes, se considera Municipio y pueden dictar sus Cartas Orgánicas, que deben asegurar el sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, los derechos de iniciativa, referendum y revocatoria.

El artículo 185 versa sobre la competencia territorial de los municipios, que comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales donde la Legislatura establece el procedimiento para la fijación de límites, y el ejercicio del poder de policía.

Conociendo que el periurbano es un territorio que no suele estar alcanzado por la planificación, y que se construyen, crecen y consolidan en situaciones de desregulación en el sentido normativo, donde son los actores del ámbito privado los que llevan a delante la mayor parte de las transformaciones debido al vacío del quehacer público, podemos preguntarnos si el crecimiento del suelo efectivamente ocupado en pequeñas y medianas ciudades es

realmente un factor de progreso si no va acompañado de las decisiones de gestión y el crecimiento poblacional necesario para urbanizar suelos rurales de manera sostenible.

El crecimiento desregulado de las ciudades que avanzan sobre suelos con servicios eco sistémicos, paisajísticos o productivos hacen necesario que se piense al territorio de una manera integral, que no se estudie por separado lo urbano del resto, de manera sustentable, racional, priorizando el equilibrio de fuerzas entre los actores que lo conforman de manera tal que las áreas intervenidas o protegidas tengan un sustento lógico en el tiempo.

Asimismo, la planificación urbano territorial y su implementación forma parte constitutiva de un todo más grande que esta.

Los procesos de cambio de suelo pueden ser muy veloces, especialmente en zonas de gran crecimiento y desarrollo urbanístico y/o productivo que puede generar, dependiendo las características propias del territorio -entre otras cosas- desprendimiento de masa, deforestación, etc. La presión de la ciudad sobre el suelo rural con regulación permite *“la inmediata recalificación de estos suelos para uso urbano favorece la especulación”* (Muxi, 2013), pero implica la extensión de los servicios públicos a zonas tradicionalmente extraurbanas (Ambroggio, 2021).

De esta manera, el tejido en las zonas de expansión se va conformando de forma heterogénea, de acuerdo a las nuevas modalidades de consumo y de patrones económicos, basados anteriormente en la producción agropecuaria. Esto genera una enorme complejidad que lleva a pensar y entender la ciudad como un ámbito que requiere servicios ambientales y también es poseedora de los mismos donde el desafío esta puesto en su administración y desarrollo. Para esto, es necesario un marco regulatorio adaptado a los usos reales y prospectivos del suelo de crecimiento (Lungo, 2004).

Según datos de la CIPECC, se urbanizaron más de 85 mil hectáreas de suelo rural entre los años 2006 y 2016 en la Argentina (equivalente a la superficie de más de cuatro ciudades de Buenos Aires)² donde el 20% de esa superficie se generó a través de mecanismos del mercado -11% Estatal como vivienda social y 9% autoconstruido en villas y asentamientos informales- (Lanfranchi et al., 2018).

² Volver a hacer ciudad. Metas estratégicas para transformar Argentina. CIPPEC (2019)

La falta de una gestión adecuada se traduce muchas veces en debilidad institucional, normativa y técnica de los decisores territoriales en lo que respecta a poder contener ese crecimiento, que a su vez implica que otros actores lideren estos procesos con resultados insuficientes e ineficaces desde el punto de vista de los efectos negativos que trae aparejado el crecimiento desenfrenado y desarrollo urbano productivo, tales como efectos en la infraestructura pública, efectos socioeconómicos y efectos ambientales.

Las áreas antes mencionadas suelen ser territorios en constante tensión, producto de la división administrativa, que constituyen territorios fragmentados, al presentar incapacidades en cuanto a la planificación sobre cómo se integran los sectores, pero, al mismo tiempo, presentan flujos de bienes y servicios, generalmente acompañados por la infraestructura que los cosen, los unen y los homogeneizan, es decir, una estructura antrópica subyacente.

La ciudad no es un objeto indiferente a la multiplicidad de procesos antrópicos y naturales que coexisten en el territorio, es más acertado pensar que la atraviesan, la condicionan, la guían y la moldean. La ciudad siempre será hija de su tiempo, será una producción humana que reflejará, con mayor o menor fidelidad, a las sociedades que alberga y que, a su vez, la transforman contantemente en un intenso devenir de proponer y conceder. La sociedad transforma a la ciudad y la ciudad, a su vez, transforma a la sociedad como si de un baile sincopado se tratara.

Lo social, lo político, lo económico, lo geográfico... y una serie enorme de variables se constituyen como partes indisolubles de la ciudad, son piezas de un modelo para armar. La ciudad concebida de manera integral debe responder a las demandas atendiendo a las diferentes tensiones que producen los distintos actores dentro del territorio.

Respecto de los procesos del planeamiento urbano municipal, y el consecuente debate contemporáneo en torno a modelos opuestos de urbanización, es decir, la “ciudad compacta y la ciudad dispersa” (Belil, 2012) intentan reconstruir, explicar y cuantificar el crecimiento físico de las áreas urbanas desde la segunda mitad del siglo XX (Pombo, 2017).

Entendiendo a la planificación territorial, ordenamiento territorial u ordenación del territorio como una ciencia aplicada con un enfoque interdisciplinario que analiza, desarrolla y gestiona los procesos de planificación y desarrollo del territorio en determinadas de escalas, según sus características ambientales, económicas y sociales, propiciando su desarrollo sostenible.

La planificación urbano-territorial tiene como objetivo identificar las variables -inversiones en infraestructura y equipamiento- necesarias para el desarrollo del territorio en sus diferentes escalas jurisdiccionales, proponiendo lineamientos estratégicos como una política de estado definida por el gobierno.

El éxito o el fracaso de las gestiones de la planificación dependerá de múltiples factores. Como se dijo antes, las características intrínsecas del territorio jugarán un rol fundamental, serán la materia prima desde donde abreviar para la elaboración de un diagnóstico que refleje la realidad de esa porción de territorio sobre la que se quiere impactar.

La vocación interdisciplinaria, se erige como un factor determinante a la hora de observar el territorio desde múltiples perspectivas dada la complejidad propia de los espacios geográficos, sean estos urbanos, rurales, rústicos o de interfase. Esta multiplicidad de miradas complementarias es útil para construir una imagen lo más cercana posible de la situación actual o heredada del territorio en sus diferentes dimensiones de análisis y la convivencia de cada capa funcional –estáticas o dinámicas- dentro de un sistema espacial que puede ser mayoritariamente abierto o cerrado, no hay sistemas verdaderamente cerrados -a excepción de sistemas conceptuales-, con frecuencia se pretende abordar sistemas como cerrados para entender su dinámica interna o simplemente entender las influencias externas preponderantes ignorando influencias menores (Domínguez, 2000).

El rol del estado, en sus diferentes niveles, es insoslayable. Es el estado el principal actor sentado en la mesa del ordenamiento y el gran moderador de la visión estratégica a mediano y largo plazo. Lamentablemente, el rol institucional o la institucionalización de la planificación territorial no siempre está presente, o al menos del modo en el que sería deseable. Gobernanzas débiles, falta de definición de agendas urbano ambientales, presupuestos deficitarios para llevar adelante acciones propuestas desde los estudios territoriales o simplemente desconocimiento de las ventajas que conlleva tener un territorio planificado hacen que otros actores tomen la iniciativa siguiendo sus propias agendas, que no suelen estar alineadas con el bienestar común –socialmente deseables- donde las externalidades suelen ser negativas, dinamizar la economía local no siempre se traduce en beneficio para todos sus habitantes, además del costo ambiental intrínseco.

Esta tesis se propone estudiar como las acciones del planeamiento territorial han incidido, en particular en las ciudades de Almafuerde, Alejandro Roca y Quilino en la provincia de Córdoba entre los años 2001 y 2020, con el propósito de poner en discusión las formas de ocupación del territorio, especialmente en lo que se refiere al crecimiento de las plantas urbanas para construir un punto de partida del rol de la planificación en el desarrollo local y la existencia o no de una agenda de crecimiento sostenible en el ordenamiento urbano-territorial a nivel municipal.

2. Planteamiento del tema

La provincia de Córdoba tiene una característica particular, a diferencia de otras jurisdicciones provinciales, las jurisdicciones de los gobiernos locales son “islas” en medio del territorio provincial, es decir, los centros urbanos presentan un ejido circundante, que en la mayoría de los casos albergan usos rurales y, en menor medida, rústicos (informante N°04).

Este es el caso de los tres municipios que se tomaron como casos de estudios en el presente trabajo. Almafuerde, Alejandro Roca y Quilino presentan un ejido mayoritariamente rural. Son ciudades pequeñas en comparación con las ciudades medianas y grandes de la provincia (informantes N° 01-02-06-08-09).

Estos tres municipios han experimentado un crecimiento de la mancha urbana sobre el territorio del ejido urbano en el periodo que se toma como horizonte temporal en este estudio (2001 a 2020).

Son ciudades ubicadas geográficamente en el norte (Quilino), el centro (Alejandro Roca) y el sur (Almafuerde) de la provincia, con realidades geográficas, socio económicas y ambientales diferentes.

Podemos identificar, en los casos de estudio, acciones de planificación territorial a lo largo del tiempo y es de gran interés para este trabajo, poder identificar como estas acciones han incidido en la toma de decisiones respecto del crecimiento de la mancha urbana y la gestión de los espacios de interfase –más específicamente los periurbanos-, *“cuestiones relacionadas con razones y motivos de los desequilibrios, rupturas, contradicciones, insatisfacciones y conflictos en que se involucra el sujeto cognoscente”* (Becerra 1994).

La fortaleza institucional de los gobiernos locales, entendido como el conjunto recursos formales a través de herramientas e instrumentos específicos, para bajar a territorio los lineamientos estratégicos y la normativa (o la gestión de los suelos en ausencia de ella) se transforma en una variable central a la hora de analizar la evolución de los procesos territoriales, tanto en la cantidad como en la cualidad de dichas transformaciones.

2.1. Pregunta de investigación

En base a lo anteriormente expuesto, podemos preguntar lo siguiente:

¿Cómo se dieron los procesos de planificación y cómo impactaron en los municipios de Alejandro Roca, Almafuerde y Quilino entre los años 2001 y 2020?

2.2. Objetivo general

Explicar el proceso de planificación territorial de la planta urbana desde las dimensiones infraestructura, características de la mancha urbana y tipos de suelo en los municipios de Alejandro Roca, Almafuerde y Quilino, por parte de los tomadores de decisiones en materia de ordenamiento urbano territorial, a los efectos de explicar las falencias y/o particularidades observadas en el proyecto de planificación urbana de los municipios seleccionados.

2.3. Objetivos específicos

- a- Comprender la genealogía de la planificación urbano-territorial en los municipios seleccionados.
- b- Explicar el impacto de los tomadores de decisión en materia de ordenamiento territorial en las tendencias de crecimiento de la mancha urbana de los casos seleccionados a través de dimensiones de análisis.
- c- Identificar valores y disvalores de los procesos institucionales que se dieron en el territorio respecto del ordenamiento urbano-territorial.

3. Marco Teórico

Los procesos de crecimiento de las ciudades, analizado desde las acciones de planificación territorial, precisan de conocimiento del medio físico, social, económico y ambiental.

Los espacios circundantes a las ciudades, denominados periurbanos, fluctúan entre suelos urbanos, rurales y rústicos, que caracterizamos de manera general como fases, además de los espacios que se pueden encontrar en las áreas de yuxtaposición y superposición (en aquellos casos donde los límites no son taxativos) conocidos como interfases de acuerdo a las diferentes combinaciones entre ellas (rur-urbano, rus-urbano, rur-rustico).

Citando “Lecturas territoriales: nuevas cartografías interpretativas de la Quebrada de Humahuaca (Vecslir; Tommei; Mancini; Noceti, 2013): “El análisis del territorio contemporáneo y sus transformaciones más recientes viene siendo abordado desde muy diversos ángulos y disciplinas. La historia, la arqueología, la arquitectura, la antropología y la geografía han sumado lecturas complementarias en la reconstrucción de sus especificidades, en la búsqueda de patrones comunes y, sobre todo, de las causalidades o motores del cambio. Atravesando todas estas miradas, el redibujo y la construcción de nuevas cartografías interpretativas aparece como un instrumento de conocimiento indispensable a la hora de interpretar la dimensión física de los procesos, sus impactos en la forma construida (las arquitecturas) pero también en el paisaje, el dibujo del suelo, las líneas y trazados, las permanencias y las persistencias”.

Desde un enfoque sistémico, se puede decir que los procesos de integración son procesos socioeconómicos que impactan en el territorio con multiplicidad de formas, intensidad de fuerzas y diferentes escalas que, a su vez, generan cambios socioeconómicos y ambientales y sus correspondientes externalidades, sean estas negativas o positivas.

El diseño de políticas públicas urbano-territoriales, y los instrumentos específicos de su implementación se constituyen como pilares para orientar un camino virtuoso en la prevención, la morigeración y la corrección de estos procesos (Rodríguez Alonso, Simón Tenorio 2016).

Si bien el término periurbano no forma actualmente parte del diccionario de la Real Academia Española, es ampliamente utilizado en diferentes disciplinas para identificar aquellos espacios

que se sitúan en el afuera de una ciudad sin ser completamente ajenas a ella y no remiten necesariamente a actividades urbanas y/o rurales. Posiblemente, este término abreve en la conceptualización de la palabra estadounidense “exurbs”, que, de acuerdo al diccionario de Cambridge, identifica aquellas regiones o áreas de suburbios o alrededor de las ciudades que no están altamente desarrolladas conformadas por comunidades semi-rurales.

Se puede asimilar el concepto de periurbanización como resultado del proceso de crecimiento regresivo en ciudades de Inglaterra y Estados Unidos en la década del setenta del siglo XX denominado como “counterurbanization” (tomado de la literatura francesa de “contraurbanización” como fenómeno post-industrial de desconcentración), denominando así al fenómeno de los flujos poblacionales hacia el ámbito rural, en un contexto de descentralización de funciones y actividades en general como extensión continua de la ciudad y a la absorción paulatina de los espacios rurales donde conviven actividades primarias a las que se incorporan otras de diferente complejidad y escala (Buller, 1991).

La distinción entre lo rural y lo urbano, anterior a la Revolución Industrial, era mucho más clara que hoy, que se constituye en una tarea compleja y sin una definición universalmente aceptada de ruralidad y urbanidad, donde el contexto significa a ambos conceptos (Dinis 2006; Rye 2006). Es por esto que, el hecho de poder definir en primera instancia estas áreas o espacios conceptualmente, se torna esencial en el posterior proceso de clasificación, denominación y delimitación en base a criterios claros y plausibles de ser replicados siguiendo una metodología dada. La posibilidad de delimitar lo urbano y lo rural supone identificar las funciones y dinámicas territoriales con todo lo que ello implica, es decir, ir más allá de lo netamente paisajístico y morfológico para explicar las dinámicas territoriales, demográficas y económicas que convergen en una misma porción de territorio y sus interrelaciones y dinámicas que generan flujos e interrelaciones entre espacios urbanos y rurales.

La indefinición urbanística y conceptual que caracteriza a esta zona de transición entre el mundo urbano y el rural, la convierte en un espacio potencialmente marginal donde proliferan usos que degradan ambiental y visualmente el paisaje que rodea a la ciudad.

Entonces el periurbano, se presenta como un desafío para la gestión y producción territorial en la República Argentina, especialmente a lo que se refiere en la toma de decisiones desde el sector público, por un lado, desde el abordaje de la infraestructura y, por otro, desde la

gobernanza, especialmente en el crecimiento de las ciudades, que carecen, por lo general, de actores organizados basados en la mirada estratégica a mediano y largo plazo.

En este sentido, los gobiernos locales se constituyen en actores claves siendo estos la primera línea estatal de cara a la población con acceso directo al conocimiento de las fortalezas y debilidades del territorio. Además, también poseen un posicionamiento regional que los convierte en el vínculo más eficaz para la coordinación entre autoridades públicas de distintos niveles o alcances (Tomás, 2008).

3.1. Campo de estudio

La problemática a abordar se inscribe dentro de la planificación urbano territorial. La definición de las áreas periurbanas o de interfase, deben ser el punto de partida para la formulación de instrumentos que permitan abarcar la complejidad que las mismas presentan tanto en términos de usos como de planificación y gestión.

Los espacios donde lo urbano y lo rural convergen, puede ser considerado de interfase, área rur-urbana o área periurbana, según las acepciones teóricas y los objetivos del estudio al que remitan (Dinis, 2006; Rye, 2006; Titonell, 2018, Giobellina, 2018). Se trata de un espacio difuso, con una ubicación poco precisa y con usos variados, en donde se puede reinventar o revalorizar lo urbano, lo rústico y lo rural, pero que en definitiva ya no es ni lo uno ni lo otro. Su delimitación en el plano operativo es compleja, debido por un lado a que no existen aún, acuerdos generales respecto a su definición.

Entre los principales problemas existentes en estas áreas encontramos, normalmente, aspectos vinculados a la incompatibilidad de usos, problemáticas respecto a la tenencia de la tierra, a la pérdida de funciones agroecológicas y servicios ecosistémicos frente al avance de la expansión urbana, y finalmente, problemas vinculados a los modelos de gestión sobre ellas (Titonell, 2018), sumando a esto la falta de reglamentación proveniente de acciones de planificación territorial y del necesario consenso entre los diferentes actores que conforman dicho territorio, especialmente en los tomadores de decisiones.

El Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), de Francia, analiza los conceptos y las categorías para definir los espacios periurbanos teniendo en cuenta la dificultad que emerge de plantear categorías estáticas en áreas que presentan procesos

dinámicos y contantes de transformación. Entonces, en base a enfrentar situaciones de gran dinamismo en el estudio de estos espacios de interfase, se infiere que la definición del espacio periurbano varía según el contexto.

La Real Academia Española contempla dos acepciones para el vocablo “interfase”. La primera desde el campo de la biología, como aquel período entre dos divisiones sucesivas de una célula y, la segunda desde la física y la química, como la superficie de separación de dos fases. En el ámbito de los estudios territoriales podemos inferir, entonces, que la interfase territorial serán aquellas áreas donde se encuentran dos fases diferentes, siendo un espacio con características mixturadas de estas dos.

En los casos donde las áreas de interfase son propuestas como áreas destinadas a la producción de alimentos para los centros urbanos (cinturones agrícolas), se reconocen muchos trabajos que afirman la pérdida de espacios de producción intensiva, sea por el avance de la urbanización, o por el avance de la producción extensiva y la agricultura industrial (Suez, 2020). El abordaje de la problemática planteada no solo se inscribe desde lo urbano, es la expansión de lo urbano y la retracción o el corrimiento de lo rural que, a su vez, debe relocalizar actividades en otras fases (rústica), con el evidente impacto sobre suelos ecosistémicos.

Se entiende, por lo tanto, la existencia de tres categorías principales, en función de las características predominantes en relación a las actividades, la ocupación del suelo que contienen y los paisajes que proponen. De acuerdo a esto, en términos generales, y de manera muy amplia, se puede dividir o categorizar el territorio en tres tipos: urbano, rural y rústico.

3.2. La planificación y su contexto

Los procesos socio espaciales que podemos observar en los últimos años en los periurbanos, su velocidad y su urgencia, generan el planteamiento respecto de cuáles son las herramientas, los instrumentos necesarios y cuál o cuáles serán los modos más adecuados de aplicarlos o implementarlos en el contexto urbano, rural y su interfaz de relación (Dandekar & Hibbard, 2016).

De la herencia de las escuelas urbanísticas del siglo XX con una arquitectura mesiánica y el rol del arquitecto como figura principal que venía a transformar el modo de vivir, especialmente

en el occidente de posguerras –CIAM-, y un Estado que estaba sumido en las consecuencias de conflictos bélicos cuya urgencia de reconstruir y dar respuesta a necesidades impostergables eran el eje y el foco asistimos a la conceptualización de la ciudad y del espacio público primero para un hombre universal, estandarizado y uniforme, y luego, en la segunda modernidad, a las posturas críticas de una nueva generación que convivió con la Guerra Fría y un mundo en constante cambio -Team X-.

Paralelamente, en la década de 1960 en América Latina, organismos multilaterales de crédito y fundaciones instauran un proceso de profesionalización en el campo de la planificación urbana en un contexto de políticas desarrollistas que siguen, con cambios, al día de hoy mediante la concepción de “espacios de formación de cuerpos profesionales capaces de dar respuesta a las nuevas necesidades de los Estados” (Monti, 2018).

Actualmente, nos encontramos en un contexto de ciudades que se han estudiado y desarrollado en un contexto neoliberal donde el Estado ha perdido el rol dominante de las décadas precedentes. Se observa la carencia de planes urbanos de escala e impacto significativos, especialmente en pequeñas y medianas ciudades, y el fortalecimiento de actores privados que toman el testigo del desarrollo y crecimiento urbano en materia de ocupación de suelo y producción de vivienda (formales e informales) sin un norte claro a lo que respecta a la gestión de la ciudad como un todo en base a lo socialmente deseable convirtiendo las acciones en el territorio en una colección desarticulada de intervenciones puntuales sin más diálogo que la maximización del beneficio aun, irónicamente, en perjuicio de la eficiencia de poder dar servicios básicos a estas nuevas porciones de territorio habitado con impacto directo en la calidad de vida de los habitantes.

En este contexto de herencias ya estudiadas por la historiografía del urbanismo en Latinoamérica y un presente con realidades complejas desde la gestión, tanto de la ciudad consolidada como de las áreas de interfase, las pequeñas y medianas ciudades deben hacer frente a situaciones inherentes a la toma de decisiones en desventaja respecto de ciudades más grandes, sin cuadros técnicos que den la apoyatura necesaria a los gobiernos locales que permitan generar una visión estratégica y una hoja de ruta que permita generar un desarrollo sostenible en el tiempo.

La ciudad es una expresión política, y con política no nos referiremos necesariamente a una gestión en funciones sino a una postura determinada frente al territorio, su ocupación y su vocación de ser. Son los tomadores de decisiones quienes definirán el contexto y a su vez serán definidos por este en una grilla de múltiples entradas que interactúan entre ellas con su propio peso específico para imponer sus agendas o sus condicionamientos en el gran desafío del urbanismo contemporáneo, la gobernanza y la institucionalidad territorial.

La planificación debe ser multidimensional y multiescalar. Según la ONU, podemos entender el proceso de desarrollo como el proceso de bienestar y calidad de vida donde incluye, por un lado, a actores como gobierno, empresas, instituciones, hogares y personas y, por otro, toma en consideración las características económicas, sociales y físicas en porciones determinadas de territorio que denomina “regiones” y “ciudades” que se influyen y condicionan mutuamente a través de actividades económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales (Velasco, Maldonado Cruz y Torres Valdez, 2011).

Se analizaron los planes urbano-territoriales, para ello se tomaron diferentes escalas de acercamiento, poniendo el cuadro en el área geográfica que ocupan los casos de estudio. Trazar la genealogía de la planificación para abordar el estado de situación de las tres ciudades.

Se plantean tres dimensiones de análisis de manera específica: infraestructura, tipos de suelo y crecimiento de la mancha urbana. Con ello se pretende explicar el proceso de crecimiento de las ciudades en el período 2001-2020, es decir, la relación de estas dimensiones con las acciones de planificación territorial y cómo impacta en las áreas periurbanas.

Cabe destacar que la fortaleza institucional de los gobiernos locales y su capacidad de gestión para intervenir en el ordenamiento de los diferentes tipos de suelos a través de acciones de gobierno es un eje transversal para poder entender cómo se posicionan los tomadores de decisión en el mencionado proceso.

3.3. Fortaleza institucional de los gobiernos locales

El análisis del contexto sirve para ayudarnos a comprender mejor el entorno y cómo este se transforma, puede hacer foco en situaciones actuales o sentar líneas de base a corto, mediano y largo plazo siguiendo un objetivo. La información generada o captada en este análisis será

útil para la toma de decisiones estratégicas, con conocimiento de los riesgos implicados en cada situación lo que permitirá, luego, realizar evaluaciones más exhaustivas.

Para el desarrollo de este trabajo, es importante hacer foco en la fortaleza institucional de los municipios. Para esto, se realizaron una serie de preguntas en el trabajo de campo que podemos englobar en cuatro apartados:

- Área de Planeamiento
- Plan de desarrollo estratégico – código de edificación
- Programas urbanos suscriptos por el gobierno local
- Programas sociales suscriptos por el gobierno local

Se consideró que estos cuatro ítems servirán para tener un acercamiento al estado de situación de los municipios respecto de la capacidad de respuesta desde la gestión que tendrán para asumir los desafíos propios de ordenar el suelo.

a- Área de Planeamiento:

Se refiere a la existencia de un área dentro del organismo a nivel local con designación de cargos, o que constituyan un equipo consolidado (Ej.: municipal o comunal) en la que se desarrollen temas de planeamiento urbano.

Se levantó información respecto de la fortaleza y la capacidad de planeamiento a nivel municipal. Se preguntó a los gobiernos locales por: a) la existencia de un Área de Planeamiento; b) cantidad de agentes que forman los cuadros técnicos; c) tipo de contratación o vinculación con el municipio por parte de los agentes con el gobierno local (externo, mixto, de planta); y d) existencia, o no, de capacitación a los agentes. En todos los casos la fuente de dicha información fueron las autoridades locales de gestión en curso o personal de la gestión local delegados por estas para salvaguardar la legitimidad de los datos y el potencial de ser comparables.

En el gráfico que se ve a continuación, podemos observar que 12 de 14 municipios cuentan con áreas de planeamiento, sin embargo, los cuadros técnicos son bastante chicos y en la mayoría se trata de profesionales externos al municipio contratados para acciones puntuales, que se traduce, como veremos más adelante, en acciones insuficientes para lograr una gestión urbano territorial deseable.

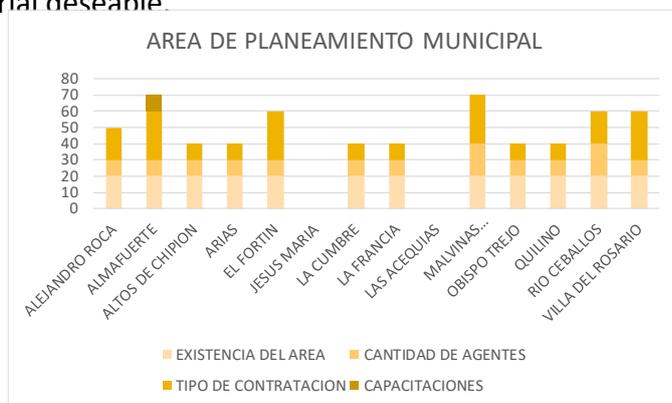


Ilustración 1: existencia de área de planeamiento local - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020

b- Plan de desarrollo estratégico – código de edificación:

Se refiere a los marcos normativos existentes y planes que sean directrices de ordenamiento urbano, relevando los nombres de estos, el alcance, el año en que fueron desarrollados y entraron en vigor (aprobación legislativa) y la necesidad o no de una revisión y/o actualización.



Ilustración 2: Plan de desarrollo Estratégico – Código de Edificación - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020

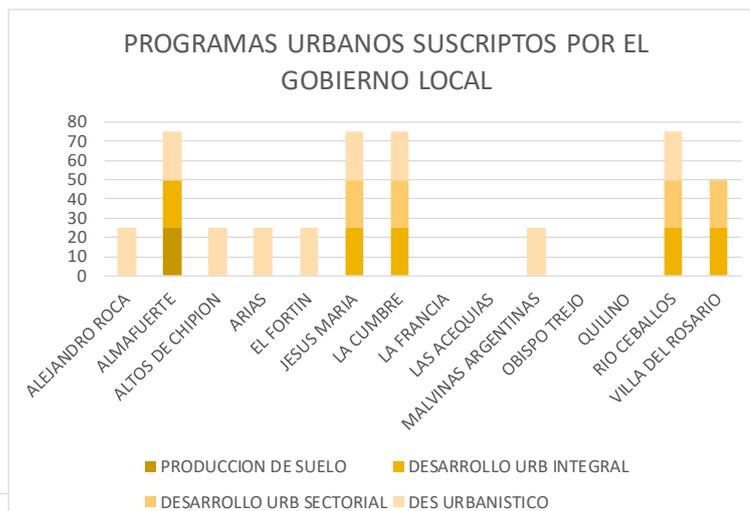


Ilustración 3: Programas urbanos suscriptos por el gobierno local - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020

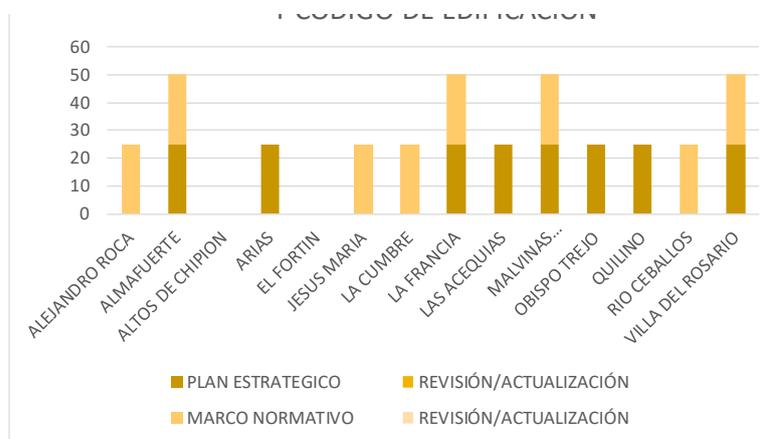


Ilustración 4: Plan de desarrollo Estratégico – Código de Edificación - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020

Respecto de la existencia de planes estratégicos, 8 municipios presentan algún tipo de documento, pero con necesidades de revisión o actualización, mientras que 8 municipios cuentan con códigos de edificación que también precisan de revisión o actualización. Podemos observar que 2 municipios no cuentan con planes o normativas.

La mayoría de los municipios (12 de 14) cuenta con, al menos, un documento que tienda al ordenamiento de usos o crecimiento, pero esto resulta insuficiente ya que, de acuerdo a la información suministrada por los gobiernos locales, todos precisan de revisiones y/o actualizaciones.

c- Programas urbanos suscriptos por el gobierno local:

Se refiere a los programas desarrollados a nivel local que se encuentren vinculados temáticamente al planeamiento urbano. Estos programas pueden abarcar las dimensiones ambiental, física, social, económica e institucional.

Se preguntó a los gobiernos locales por: a) la existencia de un Área de Planeamiento; b) cantidad de agentes que forman los cuadros técnicos a) programa de producción de suelo; b) programas de desarrollo urbano integral; c) programas de desarrollo urbano sectorial; y d) programas de desarrollo urbanístico.

En el gráfico siguiente, podemos observar que 8 de 14 municipios cuentan con algún programa de desarrollo urbanístico y muy baja existencia del resto de los programas. Además, 4 municipios no presentan existencia de algún programa en absoluto.

Recordando la conformación de cuadros técnicos locales mencionado anteriormente, podemos ver una correlación con el bajo nivel de ejecución de programas urbanos.

d- Programas sociales suscriptos por el gobierno local:

Respecto de programas sociales, la información requerida fue: a) programas de igualdad de género; b) programas para la niñez; c) programas para personas con capacidades diferentes; y d) programa

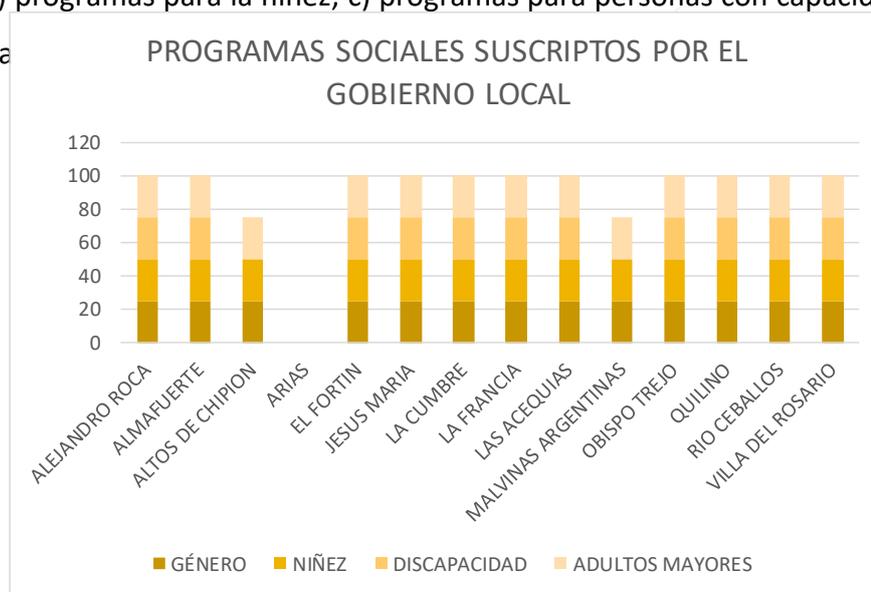


Ilustración 3: Programas sociales suscriptos por el gobierno local -
Fuente: Fichas DPIIP DNPET 2020

4. Metodología

4.1 Estrategia de investigación

Se propone una metodología de tipo cualitativa, donde se busca comprender el proceso de crecimiento de la mancha urbana en los municipios de análisis. La técnica de investigación es el estudio de caso. Este estudio de caso tiene dos etapas:

- 1) Análisis documental y de datos secundarios.
- 2) Entrevistas semi estructuradas a informantes claves como información de tipo primaria.

Se tomarán, como casos de estudio, los municipios de Alejandro Roca, Almafuerde y Quilino, en la provincia de Córdoba, entre los años 2001 y 2020.

De acuerdo al enfoque de Keith Punch (2002) no se considera un enfoque metodológico único, como así tampoco que el uso de más de una metodología de acercamiento y análisis se considere más importante que otra, identificando las ventajas y desventajas de los mismas.

La combinación de diferentes perspectivas tiene como objetivo una mejor comprensión de la problemática abordada. En este sentido, Colin Robson (2002) plantea un enfoque de "múltiples métodos" en contraposición a los enfoques tradicionales. La elección de la estrategia de investigación responde al estudio de los casos seleccionados en un periodo temporal establecido.

Para el desarrollo del estudio, se desarrollaron diferentes estrategias a través de técnicas como ser análisis documental, observación directa, entrevistas semi-estructuradas, fichas de lectura, fichas de registro de observación, formulario de cuestionarios, bases de datos (técnicas cuantitativas como soporte de avances cualitativo), programas informáticos y de SIG, y la utilización de fuentes primarias y secundarias.

En la primera etapa, se realizó un primer acercamiento a los municipios contactando a los funcionarios del gobierno local a fin de coordinar las tareas y las contrapartes designadas por estos para el proyecto. Se realizaron entrevistas con los cuadros técnicos y los funcionarios (informantes clave), y los consultores de campo DNPET.

El tratamiento y articulación de la información secundaria de diferentes fuentes (información estadística, relevamiento y análisis documental en lo referente al marco normativo y los antecedentes de planificación y programas llevados adelante por el municipio) sirvieron de base para una aproximación a la problemática.

En una segunda etapa, se trabajó junto a los cuadros locales para la actualización y completamiento de información en un sistema estructurado y cerrado de levantamiento de datos y la elaboración de cartografía georreferenciada apoyada tanto en información estadística oficial como en información proporcionada por los municipios.

En una tercera etapa se sistematizó y se validó la información producida en las etapas anteriores con los gobiernos locales a través del envío de información y reuniones de trabajo.

Situaciones para elegir una estrategia de investigación o metodología			
METODO	FORMA DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACION	REQUERIMIENTOS DE CONTROL DE ACONTECIMIENTOS	HACE FOCO EN ACONTECIMIENTOS CONTEMPORANEOS
EXPERIMENTAL	¿Cómo? ¿Por qué?	SI	SI
REALIZACION DE ENCUESTAS	¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuánto? ¿Cuántos?	NO	NO
ANALISIS DE ARCHIVOS (DOCUMENTAL)	¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuánto? ¿Cuántos?	SI	SI
ANALISIS HISTORICO	¿Cómo? ¿Por qué?	NO	SI
ESTUDIO DE CASOS	¿Cómo? ¿Por qué?	SI	SI

Ilustración 4: Matriz para la elección de un método de investigación social según las características del problema de interés. Fuente: Yin (1994).

4.2 Selección de los casos de estudio

Como se mencionó en el apartado anterior, los municipios del estudio desarrollaron durante el año 2020 documentos de DPIIP a través de pedidos por parte de estos a la DNPET, donde

como requerimiento debían ser municipios con población urbana entre 2.000 50.000 habitantes.³

Los tres casos seleccionados son municipios no colindantes de la provincia de Córdoba, con acciones de planificación urbano territorial realizada durante el año 2020 en el rango poblacional anteriormente citado, con suelo apto para crecimiento urbano, y con crecimiento de la planta urbana en el periodo 2001-2020.

«[...] Una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes. [...] La investigación del estudio de caso hace frente a la situación técnicamente distintiva en la que habrá muchas más variables de interés que puntos de datos y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en forma triangular, y como otro resultado se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas para orientar la recopilación y el análisis de datos» Yin (1994, p. 13).

Se optó, entonces, por una metodología de elección de objetos de estudios –en este caso los tres municipios seleccionados–: “Como forma de investigación, el estudio de caso se define por el interés en casos individuales, no por los métodos de investigación” (Stake, 1994).

4.3 Fuentes de información

Producción, procesamiento y fuentes de datos primarios

A fin de complementar la información secundaria, con el objetivo de un acercamiento desde la mirada de diferentes actores que, involucrados en el proceso analizado, se procedió a la realización de entrevistas, testimonios que puedan avalar o refutar la información secundaria disponible.

Esta metodología permitió observar, a modo de triangulación, como se percibe el crecimiento de la mancha urbana para lograr una comprensión más acabada del fenómeno de estudio;

³ Las “Directrices de Planificación y la Inversión Pública hasta 50.000 habitantes es una de las tres líneas de trabajo de directrices de planificación desarrolladas por la Dirección de Planes de Integración Territorial dependiente de la DNPET MDTyH. Las líneas son: a) centros urbanos hasta 2.000 habitantes; b) centros urbanos hasta 50.000 habitantes –en la que se inscribe este estudio–; y c) centros urbanos DAMI.

además, el rigor, la complejidad y la riqueza son características que agrega la estrategia (Denzin y Lincoln, 2008; Denzin, 1994).

Quienes: siguiendo la idea de obtener múltiples miradas desde diferentes roles y aspectos disciplinares, se dividieron a los entrevistados en 3 grupos: a) integrantes de los equipos de planificación DNPET, o de “gabinete”; consultores de campo DNPET; y c) autoridades y cuadros técnicos locales.

Como: a través de entrevistas semiestructuradas de 60 a 90 minutos.

Por qué: definir los roles de cada uno de los actores intervinientes, su mirada crítica del proceso de construcción de información territorial, juicios de valor respecto de los procesos de crecimiento de la mancha urbana.

Para que: obtener información desde múltiples perspectivas respecto de los procesos de crecimiento de la mancha urbana y contrapesar las conclusiones de los entrevistados para arribar a una mirada más abarcativa de la problemática.

Representatividad: se intentó cubrir de manera amplia a todos los sectores involucrados en los procesos recientes de planificación territorial de los municipios seleccionados como casos de estudio.

Criterios de selección de la estructura de la entrevista: cómo y por qué se tuvo acceso a esa información, la “representatividad” del cuestionario y de los entrevistados. Se tuvo en cuenta si tuvieron acceso a los documentos analizados (y que rol jugaron).

Estas entrevistas fueron una fuente de información fundamental para el desarrollo de esta investigación. A continuación, se detalla el cuestionario semiestructurado que se aplicó en este trabajo:

- **Pregunta 1:** ¿puede describir brevemente las principales características del municipio y el territorio inmediato a la mancha urbana (ejido municipal - periurbano)?
- **Pregunta 2:**Cuál era la situación antes del plan de ordenamiento urbano en el municipio
- **Pregunta 3:** Puede describir como se elaboró el plan de ordenamiento urbano en el municipio?
- **Pregunta 4:** Que cambio en cuanto a (ahí anda a tus dimensiones)
- **Pregunta 5:** Que cambios puede destacar en el plan de planificación de ordenamiento urbano del municipio --- desde 2001 hasta el 2020
- **Pregunta 6:** Que factores se consideran exitosos en un plan de ordenamiento urbano para enfrentar los problemas que presenta el municipio?

- **Pregunta 7:** Cuales son las debilidades del plan de ordenamiento urbano del municipio?
- **Pregunta 8:** Desea agregar algo más?

Por una cuestión de ética de la investigación, se ofreció a los entrevistados la garantía del secreto de su identidad. Al hacerlo, accedimos a conocimientos y testimonios más profundos y ricos en términos de datos, análisis y percepciones que aportaron a nuestro estudio, por ello no se transcribe su nombre real sino su numeración como informante. (Denzin, 1994, 2001; Stake, 1994; Sandoval-Casilimas, 1996; Marshall, 1996; Robson, 2002; Strauss & Corbin, 1990, 1999; Hernández-Sampieri, 2018).

Recolección, procesamiento y fuentes de datos secundarios

En base a la información colectada en el trabajo de campo y búsqueda de antecedentes y su posterior organización y clasificación, así como los datos de orden estadístico censal, la información georreferenciada y la información producida a posteriori en fases más avanzadas de los trabajos de las Directrices de Planificación serán el punto de partida de este estudio.

Los casos sobre los que se apoya este estudio se trabajaron durante el año 2020 dentro del desarrollo de las Directrices de Planificación y la Inversión Pública, en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional para Municipios, llevado adelante por la Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial (DNPET) dependiente del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH) de la República Argentina. Se optó por casos con características comunes en ciertos aspectos (planificación desarrollada en 2020 con participación de los cuadros locales e informantes clave, misma provincia, mismo rango poblacional -2.000 a 50.000-, existencia de ejido municipal disponible para crecimiento).

Los datos recabados tienen tres grandes orígenes bien diferenciados: a) información de orden censal; b) trabajo en conjunto entre los consultores y los gobiernos locales a través de visitas a territorio donde se desarrollaron entrevistas con actores clave, recorridos de reconocimiento territorial y relevamiento fotográfico; y c) elaboración de cartografía georreferenciada y los documentos anteriormente mencionados por la DNPET durante el año 2020. Los datos estadísticos de orden censal –especialmente en relación a radios censales y cruce de información georreferenciada- tienen un peso importante en este trabajo.

Es importante resaltar que la información estadística oficial de los dos primeros cortes temporales del estudio data de los años 2001 y 2010 (fecha de los últimos Censos Nacionales

de Población, Hogares y Vivienda INDEC), mientras que la información correspondiente al año 2020 (tercer corte temporal) aportada por los gobiernos locales son estimaciones realizadas por los agentes de campo refrendadas por los gobiernos locales correspondientes.

Por último, la información desarrollada por los agentes de campo conjuntamente con los cuadros técnicos locales, para producir información territorial nueva en el caso de la clasificación y calificación de los usos de suelo en los ejidos municipales que constituyen la base “física” del presente trabajo.

CUADRO COMPARATIVO 1: Información Base								
MUNICIPIO	PROVINCIA	DEPARTAMENTO	JERARQUIA JURISDICCIONAL	CARTA ORGANICA	SISTEMA TERRITORIAL			
					JERARQUIA DEL NODO URBANO	RELACIONES CON EL SISTEMA TERRITORIAL	DISTANCIA A LA CAPITAL PROVINCIAL (KMI)	DISTANCIA A LA CABECERA DEPARTAMENTAL (KMI)
ALEJANDRO ROCA	CORDOBA	JUAREZ CELMAN	MUNICIPIO	NO	MEDIO - BAJO	BAJO	300	50
ALMAFUERTE	CORDOBA	TERCERO ARRIBA	MUNICIPIO	SI	Nodo Microrregional A	ALTO	96	88
ALTOS DE CHIPION	CORDOBA	SAN JUSTO	MUNICIPIO	Ley Orgánica Municipal N° 8102	Sin clasificación	MEDIO-ALTO	218	89
ARIAS	CORDOBA	ARIAS	MUNICIPIO	Ley Orgánica Municipal N° 8102	Nodo Microrregional A	ALTO	362	137
EL FORTIN	CORDOBA	SAN JUSTO	MUNICIPIO	Ley Orgánica Municipal N° 8102	Sin clasificación	MEDIO-BAJO	212	90
JESUS MARIA	CORDOBA	COLON	MUNICIPIO	Ley Orgánica Municipal N° 8102	Nodo Subregional	ALTO	54,7	0
LA CUMBRE	CORDOBA	PUNILLA	MUNICIPIO	NO	Nodo Microrregional A	MEDIO	83,2	34,6
LA FRANCIA	CORDOBA	SAN JUSTO	MUNICIPIO	Ley Orgánica Municipal N° 8102	Nodo Microrregional B	MEDIO-ALTO	162	53,3
LAS ACEQUIAS	CORDOBA	RIO CUARTO	MUNICIPIO	SIN DATO	Nodo Microrregional B	MEDIO-BAJO	256	50
MALVINAS ARGENTINAS	CORDOBA	COLON	MUNICIPIO	Ley Orgánica Municipal N° 8102	Nodo Microrregional B	ALTO	15	62
OBISPO TREJO	CORDOBA	RIO PRIMERO	MUNICIPIO	NO	Nodo Microrregional B	MEDIO	136	80
QUILINO	CORDOBA	ISCHILIN	MUNICIPIO	Ley Orgánica Municipal N° 8102	Nodo Microrregional B	MEDIO	154	29
RIO CEBALLOS	CORDOBA	COLON	MUNICIPIO	SI	Nodo Microrregional A	ALTO	35	47,5
VILLA DEL ROSARIO	CORDOBA	RIO SEGUNDO	MUNICIPIO	Ley Orgánica Municipal N° 8102	Nodo Microrregional A	ALTO	81,2	0

NOTA: la Ley Orgánica Municipal N°: 8102 rige para todos los Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba con menos de diez mil habitantes

Tabla 1: Cuadro comparativo. Información de base. Datos en base a trabajo de campo y ATLAS ID – Fuente: DNPET 2020

CUADRO COMPARATIVO 3: POBLACION							
MUNICIPIO	POBLACION 1991	POBLACION 2001	POBLACION 2010	POBLACION ESTIMADA 2020*	VARIACION INTERCENSAL		
					1991-2001	2001-2010	2010-2020
ALEJANDRO ROCA	4.023	4.724	5.298	6.190	17,42%	12,15%	16,83%
ALMAFUERTE	9.274	10.534	11.422	16.000	13,59%	8,43%	71,39%
ALTOS DE CHIPION	1.228	1.512	1.793	2.187	23,13%	18,58%	21,97%
ARIAS	6.356	6.928	7.075	9.800	8,99%	2,12%	38,50%
EL FORTIN	923	974	1.648	1.750	5,53%	69,20%	6,20%
JESUS MARIA	22.150	26.825	31.602	39.800	21,11%	17,81%	25,94%
LA CUMBRE	6.536	7.235	7.544	10.624	10,69%	4,27%	28,99%
LA FRANCIA	3.153	3.503	3.804	4.169	11,10%	8,59%	9,59%
LAS ACEQUIAS	1.984	2.116	2.201	3.500	6,65%	4,02%	62,00%
MALVINAS ARGENTINAS	5.160	8.628	12.253	18.900	67,21%	41,25%	54,25%
OBISPO TREJO	1.194	1.911	2.497	2.852	60,00%	26,64%	17,85%
QUILINO	3.743	4.534	5.095	5.800	21,13%	12,37%	13,84%
RIO CEBALLOS	12.802	16.632	20.242	30.000	29,91%	21,65%	48,50%
VILLA DEL ROSARIO	11.564	13.741	15.313	25.000	18,50%	11,40%	63,20%

* La población estimada año 2020: se calculó en base a Conexiones de agua y de energía eléctrica – Comparativa de varios años – Conexiones * coeficiente 4

Tabla 2: Cuadro comparativo. Datos poblacionales de la muestra del estudio. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020

4.4.1 Población de estudio

En el desarrollo de la investigación, se entrevistaron a 9 informantes clave que representaron diferentes perspectivas de la problemática abordada. Entre los perfiles de nuestros entrevistados se encuentran:

Informante	Perfil
Informante 1	Arquitecto. Maestrando en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano. Consultor de planificación urbano-territorial para programas nacionales. De amplia experiencia en la elaboración de planes estratégicos urbano-territoriales para programas nacionales con financiamiento internacional. Involucrado como agente de campo por DNPET en la elaboración de la planificación local de los municipios abordados en el presente estudio y muchos más en la provincia de Córdoba.
Informante 2	Arquitecto. Magister en Dirección y Gestión Pública Local. Consultor coordinador por la provincia de Córdoba. Consultor experto en planificación estratégica territorial para programas nacionales y provinciales. De amplia experiencia en la elaboración de planes estratégicos urbano-territoriales para programas nacionales con financiamiento internacional y coordinación de agentes de campo. Involucrado como agente de campo y enlace institucional por DNPET en la elaboración de la planificación local de los municipios abordados en el presente estudio y muchos más en la provincia de Córdoba.
Informante 3	Arquitecta. Magister en Hábitat en América Latina. Doctorando. De amplia experiencia en investigación académica, becaria CONICET. Consultora experta en planificación urbano territorial para programas nacionales. Consultor experto en planificación estratégica territorial para programas nacionales y provinciales con amplia experiencia. Involucrado como equipo de gabinete DNPET para la elaboración de términos de referencia, líneas de trabajo de planificación y desarrollo de metodologías de abordaje territorial. Vivió, además, muchos años en Córdoba donde realizó sus estudios de grado y posgrado.
Informante 4	Licenciada en geografía. Docente universitaria. Especialista en Sistemas de Información Geográfica. Consultora experta en metodologías de manejo de información y cartografía georreferenciada para programas nacionales. Involucrado como equipo de gabinete DNPET para la elaboración de términos de referencia, líneas de trabajo de planificación y desarrollo de metodologías cuantitativas de abordaje territorial.

Informante 5	Arquitecto. Secretario de Planeamiento Urbano y Desarrollo Local. Involucrado en la toma de decisiones estratégicas de crecimiento urbano y gestiones de planeamiento. Participo de manera directa en la elaboración de las Directrices en la localidad en conjunto con los agentes de campo.
Informante 6	Arquitecta. Directora de Hábitat y Vivienda municipal. Se desempeñó anteriormente como directora de Obras Privadas del municipio. Profesional de la educación (nivel secundario). Involucrada en la toma de decisiones estratégicas de crecimiento urbano y gestiones de planeamiento.
Informante 7	Intendente. Profesional de la salud con estudios de posgrado. Principal tomador de decisiones en cuestiones de desarrollo y crecimiento urbano.
Informante 8	Intendenta. Profesional de la educación de nivel primario, posee trayectoria como funcionaria en Tribunales de Cuentas y fue Concejal. Principal tomadora de decisiones en asuntos de crecimiento y desarrollo territorial.
Informante 9	Ingeniero Civil. Con experiencia como consultor de Planes Estratégicos Territoriales en programas nacionales. Asesoría técnica a Municipios. Docente de nivel secundario técnico.

Tabla 3: Perfiles de los informantes clave para entrevistas semiestructuradas – Fuente: elaboración propia

Los entrevistados para el presente trabajo, cuentan con la expresa garantía del secreto de su identidad para permitir una mayor fluidez y profundidad en conceptos e información. Es por esto, que se optó por utilizar un sistema de numeración de informantes y no sus nombres reales (Denzin, 1994, 2001; Stake, 1994; Sandoval-Casilimas, 1996; Marshall, 1996; Robson, 2002; Strauss & Corbin, 1990, 1999; Hernández-Sampieri, 2018).

4.5 Limitaciones del estudio

En este estudio de casos, se intentará aportar evidencia empírica, por lo que no se procederá como en la investigación cuantitativa. De acuerdo a Yin (1994, 2016), los hallazgos tienen validez analítica, aplicable a casos de características similares y comparables.

En el anexo, se incluyen las entrevistas realizadas oportunamente a los informantes clave seleccionados para esta tesis.

4.4 Actividades

Se proponen tres grandes etapas de trabajo a fin de abordar los objetivos anteriormente expuestos:

- a- **Acceso a la infraestructura, equipamiento y servicios:** se trabajó de manera conjunta con los gobiernos locales para identificar el nivel de consolidación de la infraestructura en las áreas urbanizadas y el acceso a equipamiento urbano. También se apoyó el análisis en información estadística oficial y se cruzaron los datos para producir cartografía georreferenciada.
- b- **Clasificación de tipos de suelo:** se identificaron, los diferentes tipos de suelo de los municipios del estudio a través del análisis normativo en el caso de la existencia de este y del trabajo en conjunto con los gobiernos locales para definir los polígonos identificando densidad, usos de suelo, tipos de suelo y posibles situaciones de incompatibilidades. De ello se desprende lo siguiente:
- Áreas Urbanizadas prioritarias, diferidas y condicionadas
 - Área de protección/resguardo (áreas de valor patrimonial, ambiental, etc.)
 - Áreas no urbanizables
- c- **Comportamiento de la mancha urbana:** se trabajó a través de abordajes territoriales teniendo en cuenta, por un lado, únicamente aspectos urbanos y, por otro, contemplando el área de interfase en su complejidad. Se reconoce la existencia de tres principales fases territoriales, en función de las características predominantes en relación a las actividades, la ocupación del suelo que contienen y los paisajes que proponen: urbana, rural y rústica. El espacio donde éstas convergen puede ser considerado de interfase, área rur-urbana o área periurbana, según las acepciones teóricas y los objetivos del estudio al que remitan. Su delimitación en el plano operativo es compleja, debido por un lado a que no existen aún, acuerdos generales respecto a su definición. Debido a las complicaciones que se presentan en torno a su delimitación. En este sentido, el criterio para su reconocimiento refiere a la determinación de un área o porción territorial donde no es posible reconocer predominancias de uno u otro uso). También se analizó de qué manera se produjo la expansión del suelo urbanizado (efectivamente ocupado) en el periodo de estudio teniendo en cuenta situaciones condicionantes como las barreras físicas (naturales y antrópicas), para identificar la existencia de tendencias espaciales de crecimiento de la planta urbana.

5. Dimensiones de análisis

5.1. Consolidación de la Infraestructura

Se analizó la presencia de infraestructura y su nivel de consolidación en los municipios de la muestra. Para esto, se dividió las diferentes redes en dos grandes grupos, a saber:

- Infraestructura básica: agua potable, energía eléctrica, desagües pluviales, cloacas
- Infraestructura complementaria: pavimento, alumbrado público, gas, telecomunicaciones

a- Infraestructura básica:

Se considerará infraestructura básica a las redes de Electricidad, Agua, Desagüe Pluvial independiente, y Cloacas. En base a la existencia de estas se determinará el nivel de consolidación del área analizada. Se considerarán los sectores según el grado de consolidación (ALTO, MEDIO, BAJO, SIN CONSOLIDAR) según la cantidad de servicios que tenga (sujeto a disponibilidad de información).

En el siguiente grafico podemos observar la presencia de infraestructura básica en los municipios de la muestra del estudio:

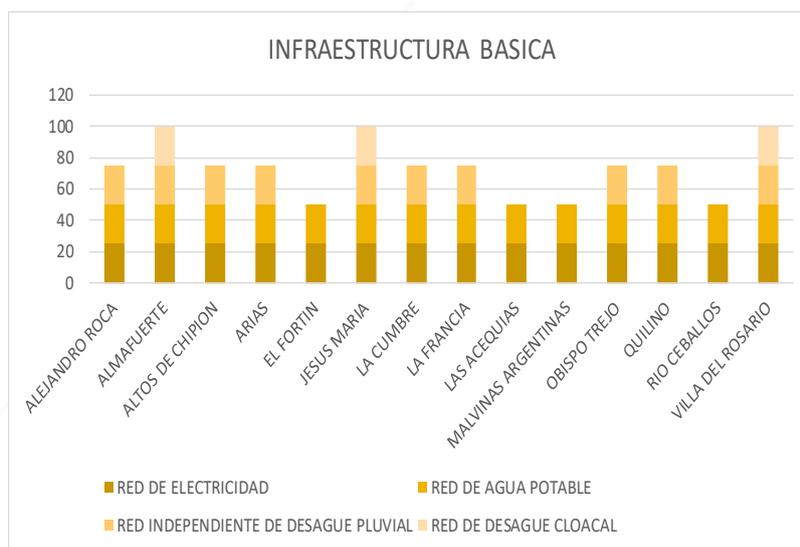


Ilustración 5: Infraestructura básica - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020

Para la clasificación del nivel de consolidación de la infraestructura básica, se tomó como dato los mapeos generados por el equipo de la DNPET (bajo, medio-bajo, medio, medio-alto, alto) puntuando del 0 al 100 para poder comparar todos los municipios de la muestra y que podemos observar en el siguiente gráfico.

b- Infraestructura complementaria:

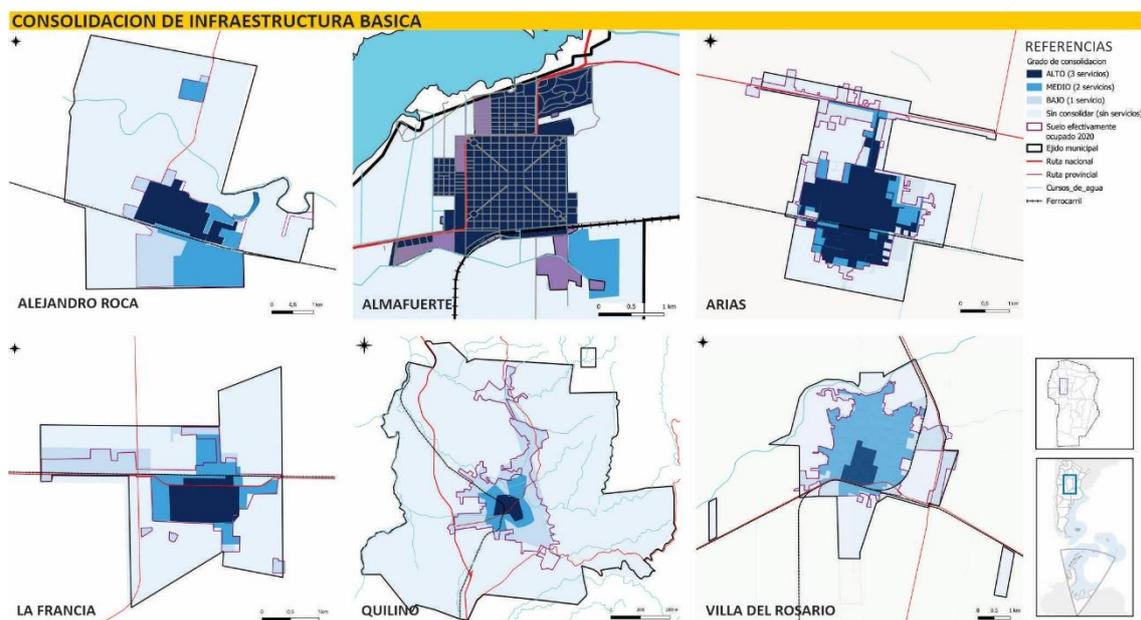


Ilustración 6: Infraestructura básica en los municipios de A. Roca, Almafuerde, Arias, a Francia, Quilino y Villa del Rosario - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020

Se considerará infraestructura complementaria a las redes de Pavimento c/cordón cuneta, Alumbrado Público, Gas, y Telecomunicaciones. En base a la existencia de estas se determinará el nivel de consolidación del área analizada. Se considerarán los sectores según el grado de consolidación (ALTO, MEDIO, BAJO, SIN CONSOLIDAR) según la cantidad de servicios que tenga (sujeto a disponibilidad de información).

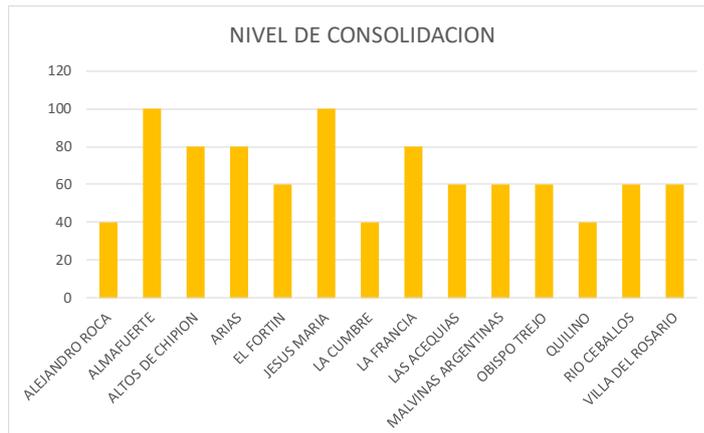


Ilustración 7: Niveles de consolidación de la infraestructura básica - Fuente: Fichas DPIIP DNPET 2020

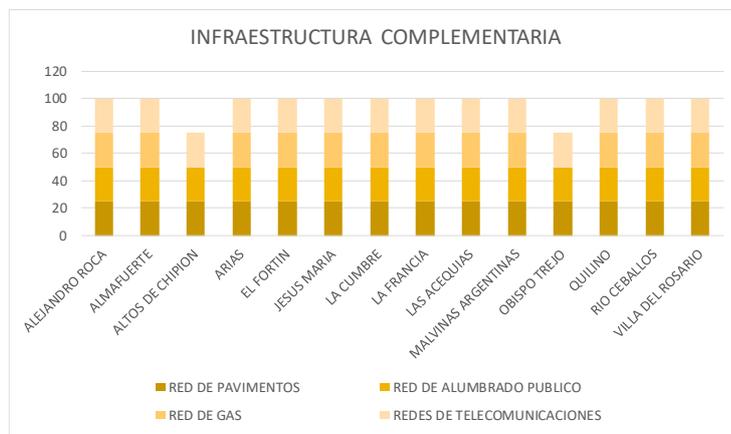


Ilustración 8: Infraestructura complementaria - Fuente: Fichas DPIIP DNPET 2020

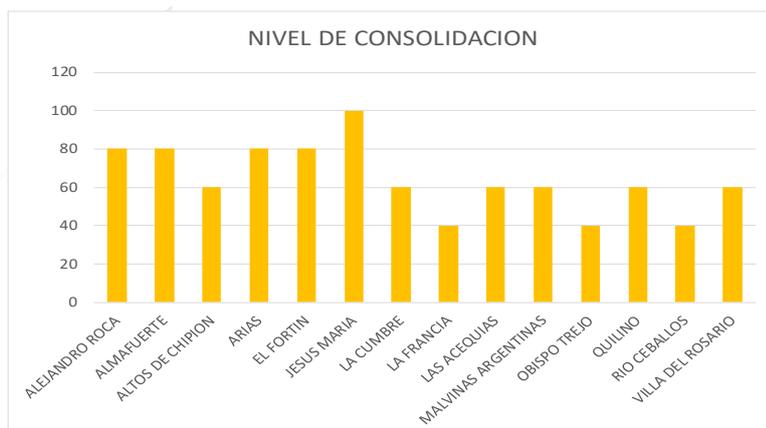


Ilustración 9: Niveles de consolidación de la infraestructura - Fuente: Fichas DPIIP DNPET 2020

De manera similar a la infraestructura básica, la clasificación del nivel de consolidación de la infraestructura complementaria siguió la misma metodología, mapeos generados por el equipo de la DNPET (bajo, medio-bajo, medio, medio-alto, alto) puntuando del 0 al 100 para poder comparar todos los municipios de la muestra.

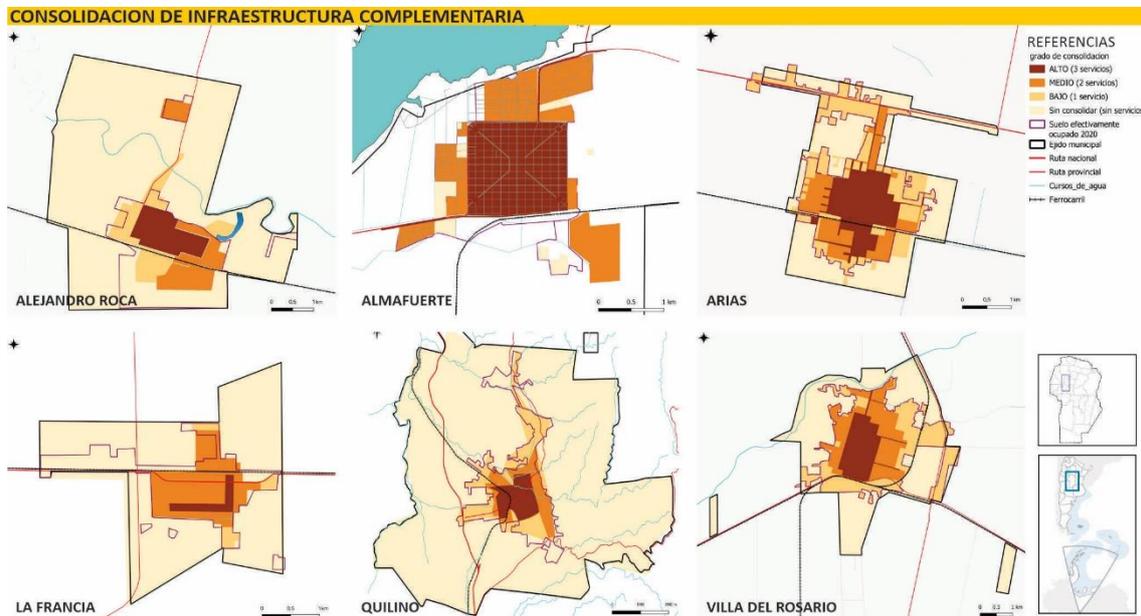


Ilustración 10: Infraestructura complementaria en los municipios de A. Roca, Almafuerite, Arias, a Francia, Quilino y Villa del Rosario - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020

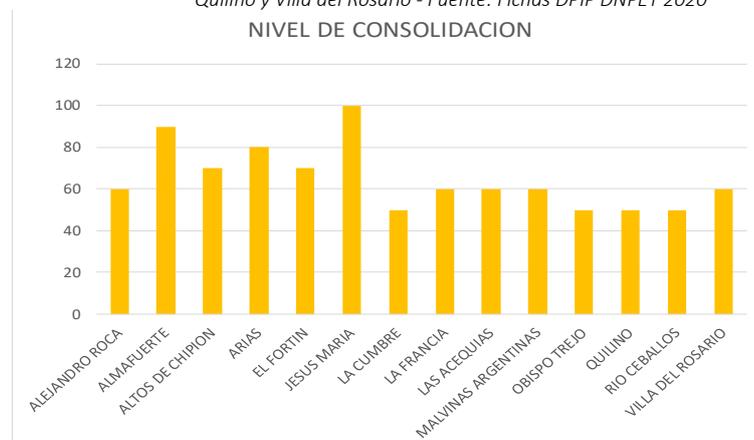


Ilustración 11: Niveles de consolidación de la infraestructura complementaria - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020

5.2. Clasificación de tipos de suelos

Para el análisis de los casos propuestos, es condición necesaria discernir las clases de suelo con las cuales estaremos trabajando.

Esto nos permitirá abordar, en un principio, la totalidad del espacio jurisdiccional que se esté analizando, basado en los ámbitos o tipos de suelo para la planificación, a partir de tres

distinciones básicas (Suelo Urbano, Suelo Especial y Suelo No Urbanizable). No haremos el análisis de un cuarto tipo de suelo -suelo rústico o natural- por no formar parte de este estudio.

En todos los casos, la fuente de la información surge de los trabajos de campo entre los agentes de la DNPET y las autoridades locales o bien personal designado por estas velando por la legitimidad del dato y su potencial de ser comparable.

Procedimentalmente, se indicará cada área identificada con un polígono sobre una imagen satelital/plano de la localidad y se corroboró la existencia o no de una normativa que las regule, y su superficie en ha.

SÍNTESIS DE CLASIFICACIÓN DE SUELOS

- SUELO URBANO:
 - SU (AU) – Área Urbanizada
 - SU (AUP-AP) – Área de Urbanización Prioritaria
 - SU (AUP-AD) – Área de Urbanización Diferida
 - SU (AUP-AC) – Área de Urbanización Condicionada
- SUELO ESPECIAL:
 - SE (AP) – Área Preexistente
 - SE (AO) – Área de Oportunidad
- SUELO NO URBANIZABLE:
 - SNU (AI) – Área de Infraestructura de Soporte
 - SNU (ARU) – Área Periurbana o Interfaz Rural-Urbana
 - SNU (AR) – Área Rural

a- SUELO URBANO (SU)

Es el primer tipo con el que trabajaremos. El Área Urbanizada y el Área de Urbanización Programada forman parte del Suelo Urbano, por entender, que las condiciones y calidad de vida urbana de la extensión debe programarse y tender a equipararse (accesibilidad, espacio público y servicios) a las de la ciudad consolidada. A continuación, se desarrolla brevemente cada sub tipo:

Suelo que ha sido incorporado o que será incorporado de manera programada a la planta urbana, conformando manzanas, con trazado de calles oficializadas catastralmente (donadas al dominio público), sean efectivizadas o no, con áreas ocupadas ediliciamente, en proceso de ocupación o desocupadas en espera, con infraestructuras y/o servicios total o parcialmente existentes, o que cuenten con la posibilidad de tenerlos a través de la extensión de las redes.

Área de Urbanización Programada (SU-AUP): Este sub tipo se divide, a su vez, en tres categorías, a saber:

- **Área Urbanizada Prioritaria (AP):** Suelos que reúnen los requisitos necesarios para ser clasificados como suelo susceptible a ser urbanizado, teniendo en cuenta su programación (en el corto y mediano plazo), su factibilidad para la extensión de la infraestructura básica de servicios, sus condiciones urbanas esperadas, etc., con el fin de asimilarse o equipararse al suelo urbano consolidado.
- **Área de Urbanización Diferida (AD):** Suelos que reúnen los requisitos necesarios para ser clasificados como reserva urbana. En general, estas tierras presentan un uso del suelo rural o semi rural, por lo cual, se debe tener en cuenta la factibilidad de los mismos de ser urbanizables mediante la futura extensión de los servicios básicos de infraestructura, la detección de amenazas naturales y antrópicas, etc. Su fin es utilizar los mismos para la extensión de la planta urbana.
- **Área de Urbanización Condicionada (AC):** Suelos que precisan la resolución, previa o simultánea, de problemas infraestructurales (accesos viales por fuera del emprendimiento, conexiones externas a la red de servicios de la ciudad, etc.), o ambientales (saneamiento o eliminación de factores contaminantes del entorno, cortinas o barreras vegetales, etc.).

b- SUELO ESPECIAL (SE)

Áreas Preexistentes (SE-AP): Suelos que presentan valores significativos en el territorio, estos poseen consideraciones de protección o resguardo (sean públicos o privados), en los cuales es necesario su preservación, tanto por sus condiciones ambientales/edilicias o por presentar componentes de valor arquitectónico patrimonial.

Áreas de Oportunidad (SE-AO): Sectores de la localidad con características propias y de valores significativos en el territorio, estos poseen consideraciones de protección o resguardo (sean públicos o privados), en donde puedan generarse situaciones que incrementen el capital local, tanto por sus condiciones ambientales/edilicias o por presentar condiciones de valor arquitectónico patrimonial.

c- SUELO NO URBANIZABLE (SNU)

Área de Infraestructura de Soporte o Movilidad, Económicas y Ambientales (SNU-AI): Son las tierras excluidas del proceso de urbanización (entendidas como suelo ocupado por actividades residenciales o de producción), las cuales estarán destinadas a constituir grandes sistemas infraestructurales, ya sean estas reconocidas por sus características o condiciones

de: soporte o movilidad (redes de transportes, energía y telecomunicaciones), económicas (productivas y generadoras de empleo) o ambientales (ecológicas y del paisaje).

Área Periurbana o Interfaz Rural-Urbana (SNU-ARU): Son las tierras excluidas del proceso de urbanización las cuales se suelen reconocer por su cercanía al límite de la mancha urbana pero no presentan, o en baja escala, actividad rural.

Área Rural (SNU-AR): Son las tierras excluidas del proceso de urbanización las cuales se suelen reconocer por la explotación de los recursos naturales y acciones análogas, destinadas en su mayoría a las actividades agrícola ganadera.

CLASIFICACIÓN DE SUELOS				
TIPO	Caracterización	SUPTIPO	CATEGORIA	Caracterización
SUELO URBANO (SU)	Suelos que presentan condiciones tales que son susceptibles de ser efectivamente ocupado por la planta urbana.	AREA URBANIZADA (AU)		Suelo incorporado a la planta urbana, conformando manzanas, con trazado de calles oficializadas catastralmente con áreas ocupadas ediliciamente, con infraestructuras y/o servicios
		AREA DE URBANIZACION PROGRAMADA (AUP)	AREA DE URBANIZACION PRIORITARIA (AUP)	Suelo susceptible a ser urbanizado, teniendo en cuenta su programación (en el corto y mediano plazo) con el fin de asimilarse o equipararse al suelo urbano consolidado.
			AREA DE URBANIZACION DIFERIDA (AD)	Suelos clasificados como reserva urbana. Presentan un uso del suelo rural o semi rural. Su fin es utilizar los mismos para la extensión de la planta urbana.
			AREA DE URBANIZACION CONDICIONADA (AC)	Suelos que precisan la resolución, previa o simultánea, de problemas infraestructurales o ambientales para la extensión de la planta urbana.
SUELO ESPECIAL (SE)	Suelos que presentan características particulares de acuerdo a su carácter distintivo que precisan de acciones de protección o resguardo.	AREAS PREEXISTENTES (AP)		Suelos que presentan consideraciones de protección o resguardo para preservación por sus condiciones ambientales, edilicias, históricas o patrimoniales.
		AREAS DE OPORTUNIDAD (AO)		Suelos con consideraciones de protección o resguardo en donde puedan generarse situaciones que incrementen el capital local, tanto por sus condiciones ambientales/edilicias o por presentar condiciones de valor arquitectónico patrimonial.
SUELO NO URBANIZABLE (SNU)	Suelos que presentan características que, según sus usos, no son susceptibles a formar parte de la planta urbana.	AREA DE INFRAESTRUCTURA DE SOPORTE O MOVILIDAD, ECONOMICAS Y AMBIENTALES (AI)		Suelos destinados a constituir grandes sistemas infraestructurales, económicos o ambientales.
		AREA PERIURBANA O INTERFAZ RURAL-URBANA (ARU)		Suelos de encuentro de fases (rur-urbano) que no presentan, o en baja escala, actividad rural.
		AREA RURAL (AR)		Suelos destinados a la explotación de los recursos naturales y acciones análogas, destinadas en su mayoría a las actividades agrícola ganadera.

Tabla 4: Cuadro de clasificación de tipos de suelo. - Fuente: elaboración propia en base a información DNPET 2020

5.3. Crecimiento de la mancha urbana

En el período que abarcan los años 2006 y 2016, en los grandes aglomerados urbanos de Argentina, se urbanizaron más de 85 mil hectáreas de suelo rural -un equivale a cuatro veces la superficie de la ciudad de Buenos Aires- de baja densidad que se traduce en mayores costos en la provisión de infraestructura, entre otras problemáticas desde la sustentabilidad, los usos y lo social que dificultan el acceso a bienes y servicios en pos de una equidad social y urbana.⁴

Los periurbanos –entendidos como aquellas porciones de territorio circundantes a las ciudades, zonas de transición en transformación permanente, susceptible a nuevas intervenciones, que se mueven, se relocalizan, se extienden, desaparecen, y se reubican con la complejidad que se desprenden de sus múltiples combinaciones (urbano- rural; urbano-natural o rústico; rural- natural o rústico)- , sometidos al avance de la frontera urbana debido al proceso de crecimiento y expansión de estas, han sufrido transformaciones donde muchas veces se ha ignorado la función productiva, ecológica y cultural de dichos suelos. La definición de estas áreas periurbanas, con la identificación de fases e interfases, debe ser el punto de partida para abarcar la complejidad que las mismas presentan tanto en términos de usos como de planificación y gestión donde el diseño de políticas públicas urbano-territoriales, y de instrumentos específicos de implementación, se constituyen como pilares para orientar un camino virtuoso en la prevención, la morigeración y la corrección de estos procesos.

Se abordará la cuestión del crecimiento de la mancha urbana a través del estudio de imágenes satelitales en los cortes temporales propuestos (2001 - 2010 -2020), información estadística y entrevistas a informantes clave.

⁴ VOLVER A HACER CIUDAD - https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/09/MEMO_Ciudad_WEB.pdf

6. Antecedentes de planificación nacional y provincial

La provincia de Córdoba es, al igual que las demás provincias argentinas, autónoma respecto del gobierno nacional en la mayoría de los temas, exceptuando aquellos de naturaleza federal. Esto está reconocido por el artículo 121 de la Constitución de la Nación Argentina conservando todo el poder no delegado por esta al gobierno federal.

Las unidades administrativas mínimas son los municipios y las comunas. De acuerdo con la Constitución provincial, todo asentamiento de población estable de más de dos mil habitantes constituye un municipio, los cuales tienen diversas funciones, atribuciones y finalidades. Los asentamientos poblacionales de menos de dos mil habitantes, en cambio, entran en la categoría de comunas.

La distribución poblacional provincial es coincidente con la topografía del territorio (región serrana, peri serrana, llanura oriental, y llanura) organizada en una malla donde destaca el triángulo formado entre la Ciudad de Córdoba y su área metropolitana, Villa Carlos Paz, Villa María, San Francisco y Rio Cuarto. La geografía provincial y la geografía social definen cuatro regiones a modo de estructura espacial:

- Región Central: las regiones serrana y central -o de llanura- un NBI de 11% representando la zona económica de mayor desarrollo (más del 50% del PBG),
- Región Sur-Este: registra el porcentaje de NBI más bajo (7,69%) con condiciones económico-sociales no homogéneas siendo la principal región agrícola-ganadera.
- Región Serrana: Con una actividad turística de gran relevancia y actividad minera (7,58% del PBG).
- Región Norte-Oeste: presenta el índice de NBI más elevado (20,8%) en una situación social deprimida, núcleos urbanos desarticulados y condiciones ambientales desfavorables restringiendo esto la actividad agrícola por el tipo de suelo.

Cabe destacar que la Provincia de Córdoba cuenta con la ley N° 9206, “Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba”, sancionada en el año 2004 por la Legislatura provincial y publicada en el Boletín Oficial en el año 2005, momento en que entra en vigencia, para la creación de comunidades regionales sin modificar el actual sistema de departamentos (art. 1) estableciendo los límites regionales en coincidencia con los límites departamentales

(art. 2) tendientes a la descentralización de competencias y demás fines previstos en el art. 175 de la Constitución Provincial pudiendo el Poder Ejecutivo provincial reconocer más de una comunidad regional en un mismo departamento a modo de excepción fundado en características geográficas, económicas, de desarrollo, poblacionales, o de accesibilidad en cuanto un municipio o comuna muestre interés en realizarlo (art 4).

La comunidad regional tiene competencia en todo el territorio de la región con exclusión de los radios de los gobiernos locales fijados en los artículos 7º, 188 y 232 de la Ley Nº 8102, salvo convenio especial de algún Municipio o Comuna con la Comunidad Regional.

Para evaluar el desarrollo de las comunidades regionales, la ley propone la implementación de un conjunto de indicadores interrelacionados denominado “Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión” para procesar información y emitir informes anuales actualizados, conformado por ocho componentes:

- 1) Capital Físico.
- 2) Actividad Económica.
- 3) Capital Humano.
- 4) Capital Social.
- 5) Gestión de Recursos Financieros.
- 6) Transparencia.
- 7) Capacidad Institucional.
- 8) Participación Política.

La ley, entonces, regionalizó el territorio provincial a partir del sistema de departamentos. En este sentido, se crearon tantas regiones como departamentos existentes con límites territoriales coincidentes donde los departamentos ya no son solamente una división política con fines electorales, sino que, a partir de 2005, Córdoba tiene 26 nuevas “regiones departamentales” como una institución formal (Graglia, 2007) constituida como una unidad de acción (Cáceres, 2005) conducente al concepto de comunidad regional.

6.1. Planes existentes

Para el análisis del presente trabajo, se consideraron estudios y planes previos que sirven como antecedentes, acciones de planificación llevadas adelante por el Estado Nacional y el Estado provincial. En este sentido, se tomaron, por un lado, el Plan Estratégico Territorial

Argentina (PET) Avance IV 2018, el Plan Estratégico Provincial, los Planes Estratégicos Territoriales Locales, y las Directrices de Planificación de la Inversión Pública de los municipios analizados.

6.1.1. Escala nacional: Plan Estratégico Territorial Argentina (PET) Avance IV 2018

Constituye una de las principales herramientas de ordenamiento a fin de lograr una mejor base para el diseño de políticas públicas e inversiones e intervenciones en el territorio. El documento del Plan Estratégico Territorial resume en grandes líneas las principales acciones llevadas adelante en materia de planificación territorial nacional, y constituye el marco de referencia de otros planes y su característica constitutiva del proceso de construcción es el trabajo conjunto del Estado Nacional (Jefatura de Gabinete y Ministerios) junto a los Gobiernos Provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Plan Estratégico Territorial Argentina, es el instrumento de planificación para guiar el despliegue de la inversión pública y privada y ordenar el territorio. Plasma objetivos estratégicos del Plan de Gobierno y, a su vez, incorpora 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).⁵

Objetivo del plan: Cumplir los lineamientos planteados en la política de estado donde cada uno logre:

- Desarrollar su identidad territorial y cultural, y su sentido de pertenencia al territorio nacional; alcanzar el progreso económico y la concreción de los proyectos.
- Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo.
- Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas
- Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida.

Síntesis del Modelo Actual del Territorio: caracteriza la interrelación existente entre el medio biofísico y el medio socio-económico (población y actividades productivas) que tienen lugar en las distintas regiones del país, representando al mismo tiempo la dinámica de flujos de

⁵ [Plan Estratégico Territorial | Argentina.gob.ar](http://PlanEstrategicoTerritorial.Argentina.gob.ar)

bienes y servicios que las vincula. Así, el territorio nacional quedó dividido en 25 subregiones que se agrupan en tres grandes categorías:

- Categoría A: Núcleos dinamizadores del territorio, corresponden a regiones relativamente pequeñas en términos de superficie, altamente pobladas, y urbanizadas, con alto desarrollo socio-productivo y del medio construido, donde confluyen los principales flujos de cargas y pasajeros (contienen a la mayoría de las regiones metropolitanas del país y el porcentaje mayor de la población urbana).
- Categoría B Territorios de media o alta urbanización, con sistemas urbanos integrados y de media a alta consolidación socio-productiva y del medio construido.
- Categoría C Territorios con bajo nivel de urbanización y sistemas urbanos con baja integración, y baja consolidación socio-productiva y del medio construido.

Este mapa síntesis no hace más que confirmar las limitaciones del soporte físico nacional, con áreas más desarrolladas e integradas e inmensos territorios con baja ocupación e integración, en el que predominan las relaciones interregionales unidireccionadas hacia el principal centro de consumo nacional y que retroalimentan el desigual desarrollo socio-productivo del país.

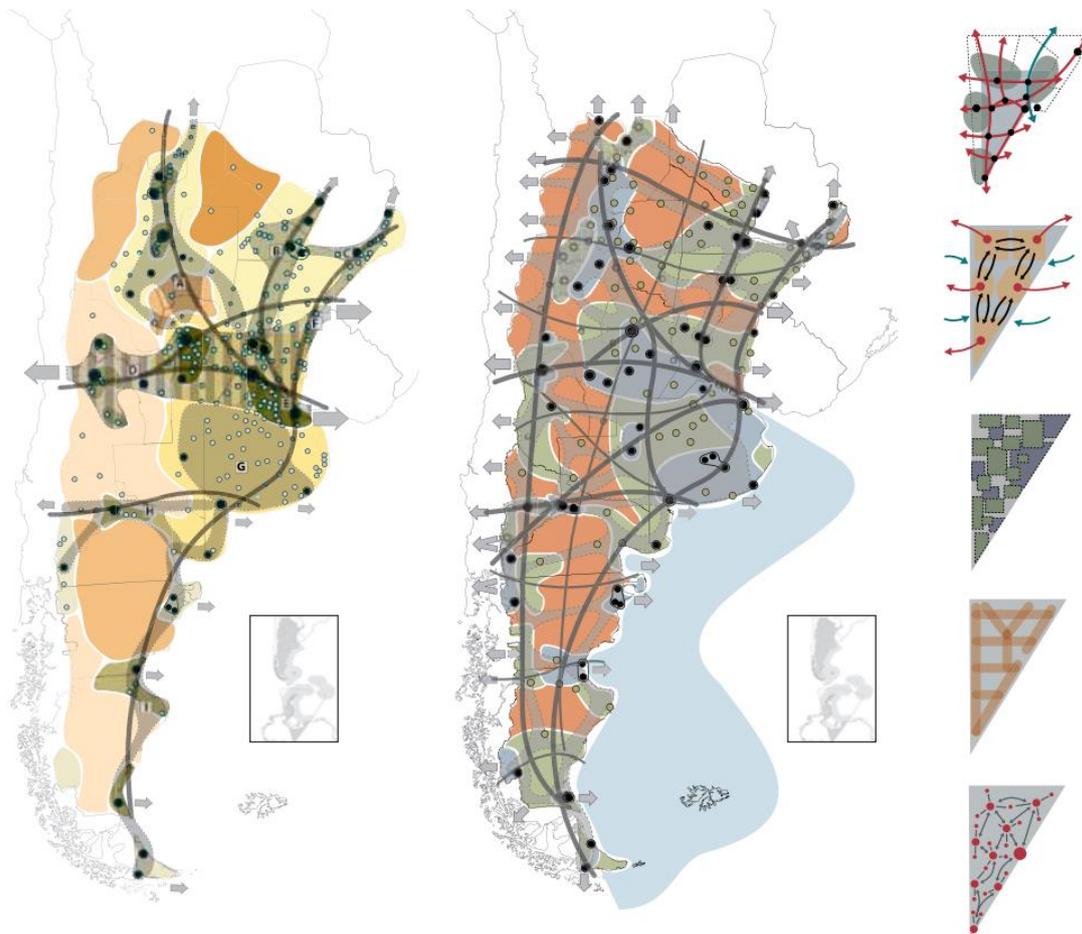
El Modelo Deseado comprende las siguientes líneas de acción integradoras:

A- **Áreas de Intervención:** a cualificar, a desarrollar y a potenciar. Se clasifica el territorio nacional según tres categorías –a cualificar, a desarrollar y a potenciar– las cuales se distinguen por el tipo de acciones que se necesita promover en cada una.

B- **Corredores de conectividad que articulan el territorio:** el patrón espacial de la red de los corredores de conectividad en la Argentina presenta como característica más relevante la existencia de unas pocas áreas en las que se concentran los flujos de cargas y pasajeros y el aislamiento de una gran parte del territorio nacional. Se propone como estrategia de intervención reforzar las dotaciones existentes, descongestionando los tramos más solicitados y articular áreas del territorio nacional hoy desconectadas del sistema principal. El esquema propuesto plantea ejes de conectividad necesarios para articular territorios aislados y paralelamente intervenciones específicas sobre los corredores con mayor intensidad de ocupación que apunten a mejorar su eficiencia.

C- **Sistema Policéntrico de Núcleos Urbanos:** supone comprender al territorio ya no en términos de áreas y corredores sino como la combinación de ambas dimensiones de

análisis: como sistema de asentamientos humanos. La premisa es que todos los habitantes del país deben tener adecuada accesibilidad a los recursos que históricamente se han concentrado en las grandes ciudades y capitales provinciales fortaleciendo a las ciudades intermedias que articulan el sistema nacional y que en las últimas décadas muestran una alentadora tendencia de crecimiento.



Fuente. PET Avance I.

Fuente. PET Avance I.

Ilustración 12: Mapa de Modelo Territorial Heredado y Modelo Territorial Deseado y coremas de ideas rectoras¹. Fuente: PET Argentina (avance IV)

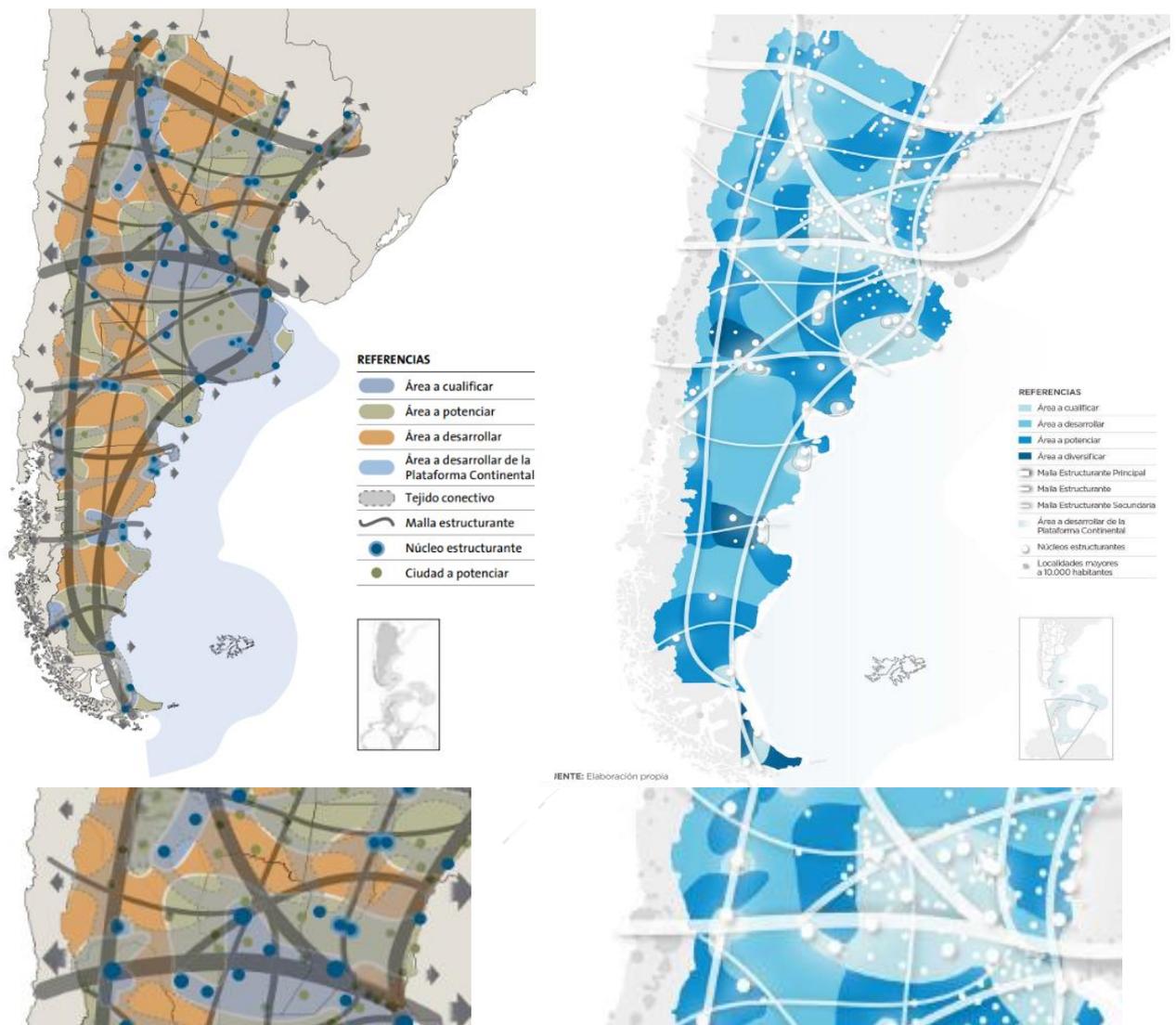


Ilustración 13: Modelo Territorial Deseado Nacional - año 2016 (izq) Fuente: PET Argentina Avance III
Y Modelo Territorial Deseado Nacional- año 2018 (der) Fuente: PET Argentina Avance IV

De acuerdo a los coremas anteriores, podemos observar que la provincia de Córdoba, analizada desde la malla estructurante nacional, presenta un eje importante en sentido este-oeste y otro en sentido noroeste-sureste. Esto se repite en el modelo territorial heredado y en los modelos territoriales deseados de los avances III y IV.

⁶ PET Argentina avance III – pp.58 [petiii_parte1.pdf \(argentina.gob.ar\)](#)

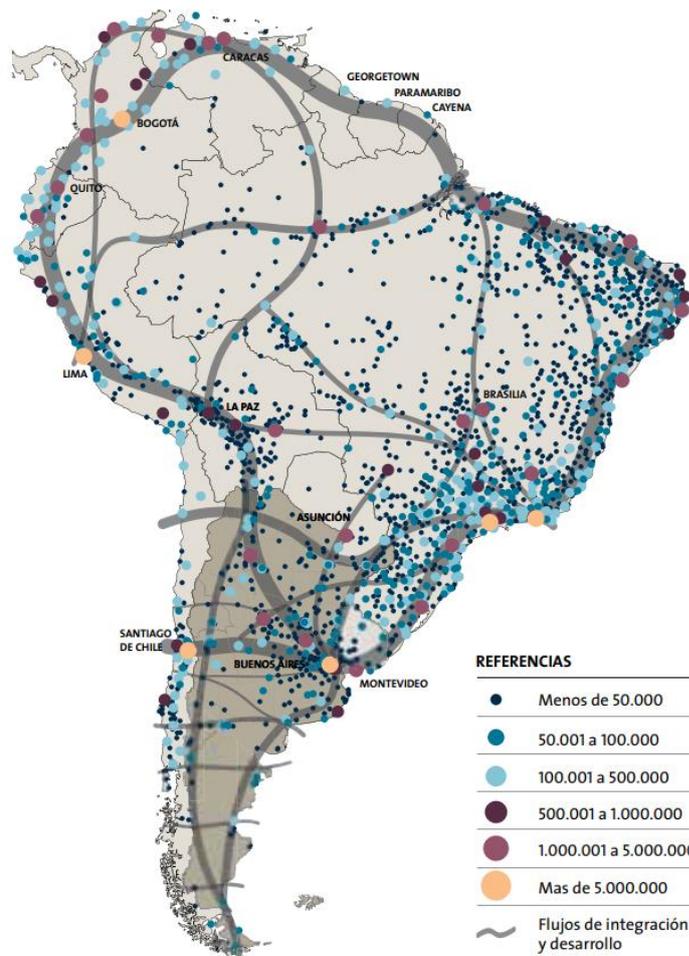


Ilustración 14: Mapa de Integración y Desarrollo. Fuente: PET Argentina (avance IV)

En el mapa anterior, observamos que la provincia se encuentra estratégicamente ubicada en el eje este-oeste principal a nivel nacional que conecta Santiago de Chile con Buenos Aires y Montevideo de flujo de integración y desarrollo.

Tenemos entonces, en primer lugar, las regiones topográficas de la provincia que arrojan cuatro regiones (serrana, peri serrana, llanura oriental y llanura o central), en segundo lugar, las regiones o microrregiones propuestas por el PET Argentina en sus diferentes avances (áreas a desarrollar al norte, áreas a potenciar en el centro y áreas a cualificar al sur), y en tercer lugar las regiones desprendidas de la ley 9206.

Además, el PET Argentina identifica corredores de conectividad coincidentes con las vías primarias que configuran una distribución radial cuyo epicentro en la capital provincial en la región central desde donde nacen los principales ejes de soporte de la infraestructura a fin de asegurar la conectividad y la vinculación inter e intrarregional a través de nodos y redes viales para favorecer a las regiones de menores recursos y provisión deficiente de servicios básicos con el objetivo de mejorar la oferta productiva, laboral, industrial y de servicios.

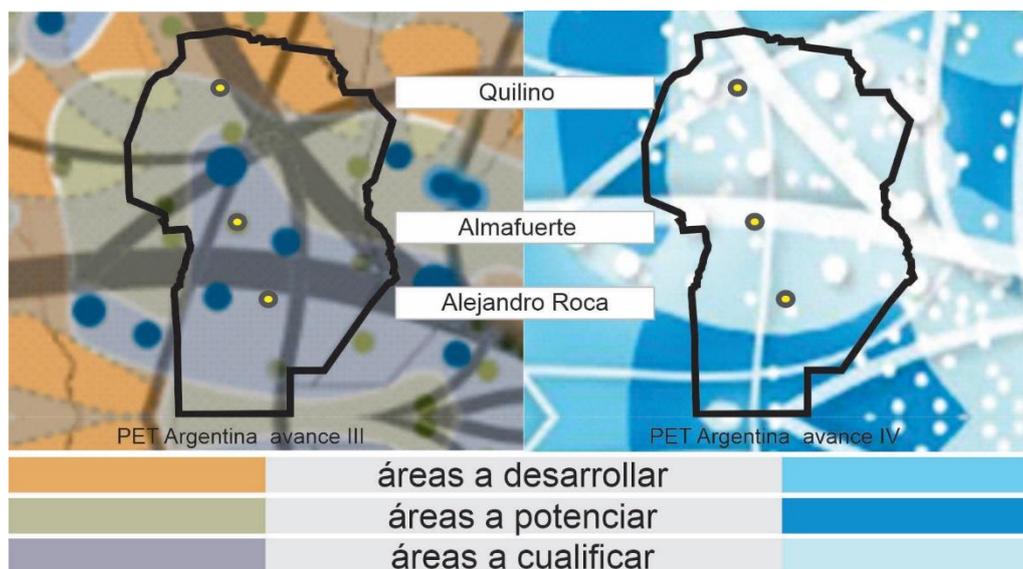


Ilustración 15: Ubicación de los municipios dentro de los modelos deseados PET Argentina avances III y IV
Fuente: elaboración propia en base a PET Argentina (III-IV)

Los núcleos urbanos analizados en el presente trabajo se encuentran en diferentes áreas en el modelo deseado del PET. Quilino, ubicado al norte de la provincia, está dentro del área marcada “a desarrollar” de acuerdo al PET avance III, mientras que el avance IV se ubica en el área “a cualificar”. Almafuerite y Alejandro Roca, se ubican en el área “a cualificar” tanto en el avance III como IV.

6.1.2. Escala provincial: Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de Córdoba – primer informe de avance (PEDICor) 2014

El Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC) es un organismo descentralizado de la Administración Pública Provincial, creado por la Ley Provincial 9475/08 y su modificatoria, Ley 9665/09, y tiene como misión brindar insumos estratégicos para la planificación, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de mediano y largo plazo, que posibiliten pensar y vivir en una sociedad mejor en materia social, económica y política, contribuyendo al desarrollo individual y colectivo de la población. En el marco de su misión, un equipo técnico del COPEC, 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, en post de trabajar a los fines de cumplir con la misión que guía la institución.

Se tomó, como punto de partida, el proceso de regionalización iniciado en el año 2004 (Ley N° 9.206), 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. A su vez, la ley propone un índice de desarrollo de ocho Componentes del Desarrollo. Además, el Plan Estratégico se divide en cuatro etapas, a saber:

1. Identificación de problemas y prioridades Consulta con actores políticos y validación con actores sociales
2. Formulación de alternativas
3. Búsqueda de consensos
4. Diseño del Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de Córdoba

La puesta en marcha del mismo comenzó en el mes de septiembre de 2014, con la conformación del equipo técnico y el comienzo de Etapa 1 del PEDICor. El mismo prioriza los siguientes ejes de acción:

I. CAPITAL FÍSICO

- **Vivienda:** una de las tres prioridades de desarrollo regional.
- **Obras:** se priorizaron las obras de desarrollo (infraestructura y servicios de conectividad).
- **Servicios:** obras necesarias para llevar el servicio, como las conexiones domiciliarias (gas, agua, electricidad, cloacas).

III. CAPITAL HUMANO

- **Educación:** educación superior, mejoras edilicias, vinculación escuela-sector productivo.
- **Salud:** desarrollo en el ámbito hospitalario y de atención primaria de la salud para la población.
- **Ambiente:** problemáticas del entorno natural, uso y control del uso que se ejerce sobre los mismos. Prevención de las inundaciones, mitigar los incendios, reforestación y polución del aire.

IV. CAPITAL SOCIAL

- **Seguridad y convivencia:** por Seguridad se entiende lo estrictamente policial. Cantidad de móviles y agentes, estado de comisarías. Convivencia incluye adicciones, droga, alcoholismo, violencia urbana, familiar y de género.
- **Fortalecimiento de la sociedad civil:** institucionalización para clubes y cooperativas, asociativismo con fines productivos.

En el siguiente gráfico se observa que, de las priorizaciones realizadas por los actores políticos, más del 50% refieren al Capital Físico, posicionándose como el componente clave para el desarrollo. Así, la resolución de problemáticas relativas a la Vivienda, Obras - conectividad vial- o Servicios –gas, agua, luz y cloacas- resulta preeminente en la provincia:

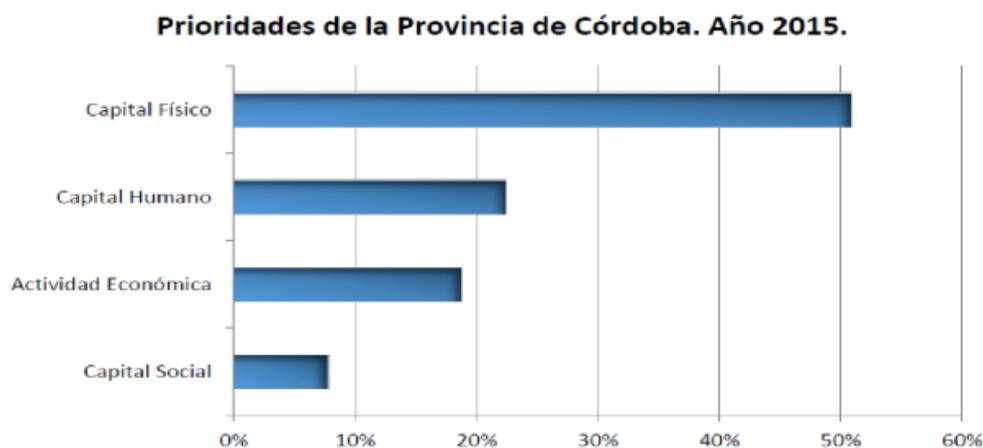


Ilustración 16: Cuadro de prioridades de la provincia de Córdoba en sus cuatro dimensiones.
Fuente: Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de Córdoba – primer informe de avance

Plan Estratégico Territorial Argentina (PET) Avance IV 2018

Tomando el trabajo realizado en el PET Argentina – avance IV, observamos que, en el modelo deseado provincial, se divide a la provincia en cuatro regiones a saber: región norte (donde se encuentra el municipio de Quilino), región central, región serrana, y región sur-este (donde se ubican los municipios de Almafuerde casi colindando con la región serrana y el municipio de Alejandro Roca prácticamente en el centro de la misma).

Este modelo territorial se orienta al fortalecimiento de la planificación a nivel provincial, abordando límites espaciales difusos y fenómenos que exceden a las jurisdicciones locales poniendo de manifiesto tres aspectos -social, medioambiental y económico- cuyos lineamientos tienden a la promoción de la conectividad en base a una estructura intra e inter regional a través de nodos polimodales y las redes viales, la descentralización de actividades para generar el desarrollo de otras regiones (cualificación de nodos y desarrollo de áreas productivas) especialmente en las regiones de menores recursos.⁷

⁷ PET Argentina avance III – pp.58 [petiii_parte1.pdf \(argentina.gob.ar\)](#)

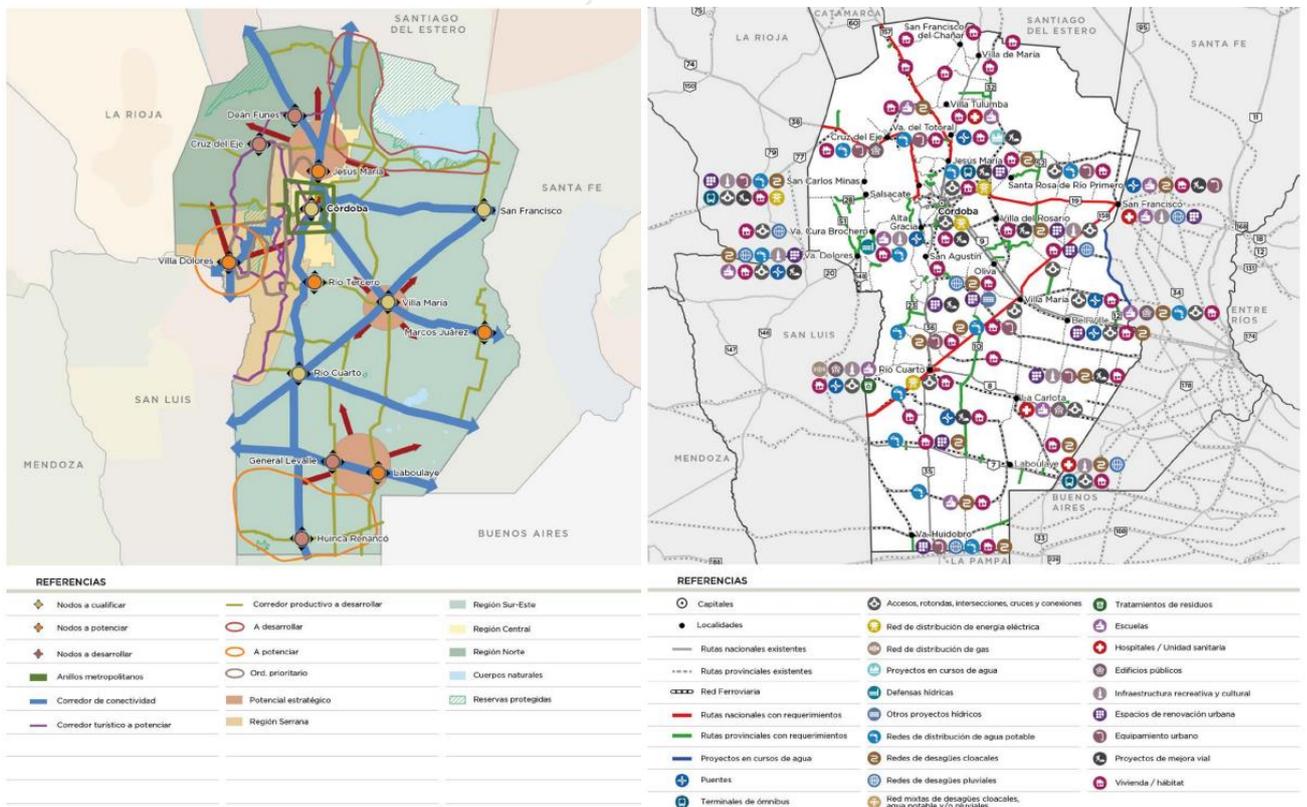
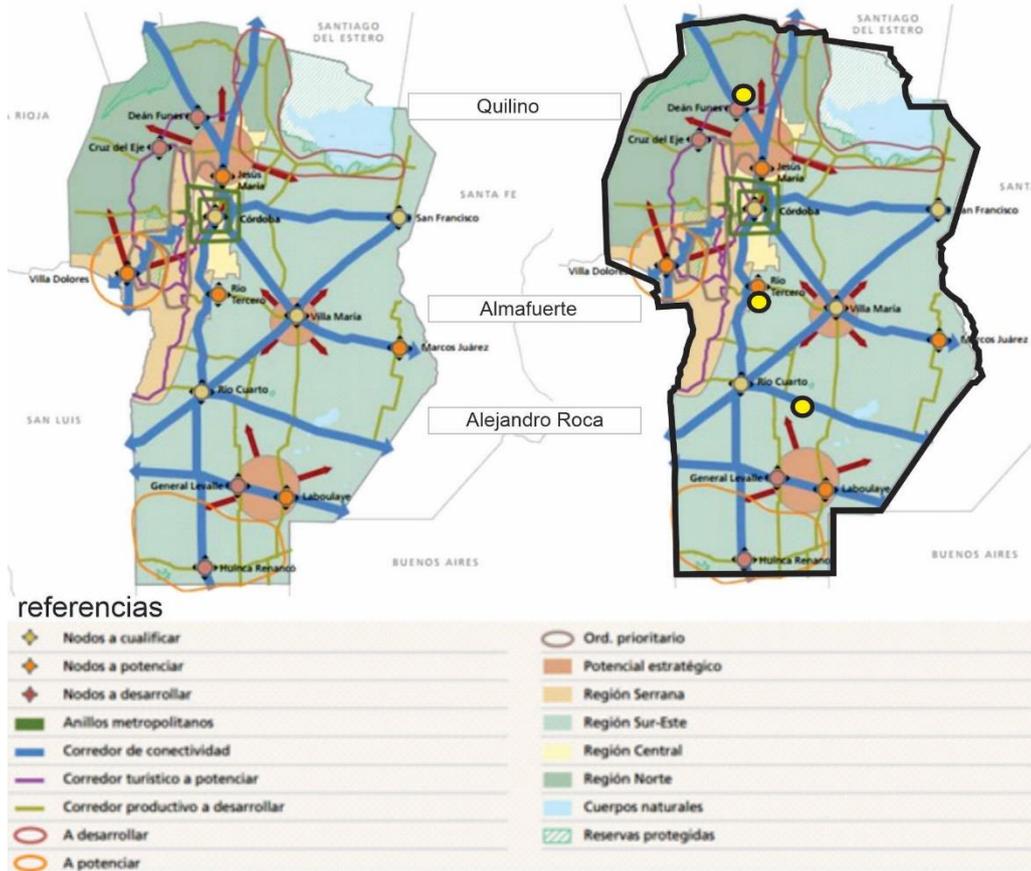


Ilustración 17: Modelo deseado y mapa de Proyectos de la Provincia de Córdoba. Fuente: PET Argentina (avance IV)

6.1.3. Sistema Urbano

Los municipios analizados se encuentran dentro de diferentes sistemas de acuerdo a las diferentes dimensiones de análisis, es por esto que es importante saber qué rol ocupan estos municipios dentro del sistema.

Dentro de la dimensión física, el sistema urbano puede ser “concebido como un conjunto de centros de distintos niveles, vinculados entre sí por medio de flujos”⁸ para la comprensión de cómo funciona y se estructura (dinámicas condicionantes), teniendo en cuenta que la población y las principales actividades económicas (principalmente las secundarias y terciarias) se concentran en los centros urbanos. las variables demográficas y socioeconómicas, y las características de la infraestructura.

La provincia de Córdoba presenta una trama radial concéntrica de nudos y corredores (ciudades) y los vectores conectores (rutas nacionales y provinciales, y el ferrocarril).

⁸ Bailly, A. citado por Roccatagliata, J. y Beguiristain, S.

7. Casos de Estudio

Los Municipios y Comunas de la provincia de Córdoba son reconocidos por la Constitución Provincial, Artículos N° 180, N° 181, N° 185 y N° 194. Mediante Ley N° 8102 se establece el régimen de los Municipios y Comunas, su organización administrativa, sistema de Gobierno, las delegaciones de facultades para el ejercicio del Poder de Policía dentro del radio municipal y las prestaciones de servicios. La Ley también les confiere la capacidad para la sanción del Plan de Ordenamiento Territorial, y los respectivos Códigos Urbanísticos y de Edificación.

7.1. Caracterización general de Almafuerite

1- HISTORIA:

En septiembre de 1912, luego del loteo de la Estancia La Ventura, propiedad del fundador de la ciudad, el Dr. Pedro C. Molina, comienzan a venderse los primeros terrenos, tras la demorada llegada del ferrocarril a la zona.

Molina, propietario del diario La Libertad, donde planteaba sus ideas políticas (fue uno de los fundadores de la Unión Cívica Radical), firmaba sus columnas con el seudónimo "Alma Fuerte", y cuando fundó el pueblo levantado en sus tierras, tomó este seudónimo uniendo ambas palabras resultando el nombre "Almafuerite".

En el año 1931 se funda la Cooperativa de Servicios Públicos Almafuerite Ltda. y en 1953 consigue el rango de Municipio, hitos del progreso de este nuevo pueblo.

En la década de 1970 se construye, la Presa Piedras Moras, sobre el río Ctlamochita o Tercero, formando un importante lago, utilizado para producción de energía hidroeléctrica y actividades turísticas (pesca y deportes náuticos sin motor). En ese momento, esta intervención se ubicaba 3 km al norte de la ciudad.

2- LOCALIZACION:

Es una ciudad en la región central de la provincia de Córdoba, localizada en la parte occidental del departamento Tercero Arriba, al borde del lago nivelador Piedras Moras, de gran valor paisajístico y turístico.

Muy próxima a la ciudad de Rio Tercero, cuestión que propicia mucha actividad entre ambos municipios y personas. Parte de la población económicamente activa desarrolla actividades

en ciudades vecinas -Río Tercero y Embalse Río Tercero especialmente-, que le confiere algunas características propias de las ciudades dormitorio.

3- CONECTIVIDAD:

La Ruta Nacional Nº 36 comunica Córdoba con Río Cuarto pasando por Alta Gracia, Villa General Belgrano y Embalse. En el año 1976 las administraciones nacional y provincial intercambiaron la Ruta Nacional 36 y la Ruta Provincial 5, con lo cual la ruta se ubicó más al este. En 1990 se concesiona (cobro de peaje) y, en 1997, se agregó a la Red de Accesos a Córdoba. En 2003 se renegociaron las concesiones y en 2005 se anuncia el derivador sobre el dique Piedras Moras, licitado en 2014, definiendo los desvíos para evitar el paso por las localidades intermedias terminados en 2015. En 2012 el gobierno de la provincia inicia el proyecto ideado en 2007 de conversión de la ruta en la autovía -que actualmente une Córdoba con Río Cuarto-. En 2017 se inaugura la nueva traza que evita el paso por el área central de diferentes localidades, entre ellas Almafuerde, donde la ruta se convertía en las Avenidas Alem y Mitre, coincidentes con dos de las cuatro avenidas perimetrales del casco fundacional. Esta modificación de traza genero un cambio de la dinámica al quedar fuera del circuito de la ruta cambiando el ritmo en varios sectores de la ciudad.



Ilustración 18: Ciudad de Almafuerde (2017). Fuente: PET Almafuerde, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación



Ilustración 19: Ciudad de Almaguero (2017). Fuente: PET Almaguero, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación

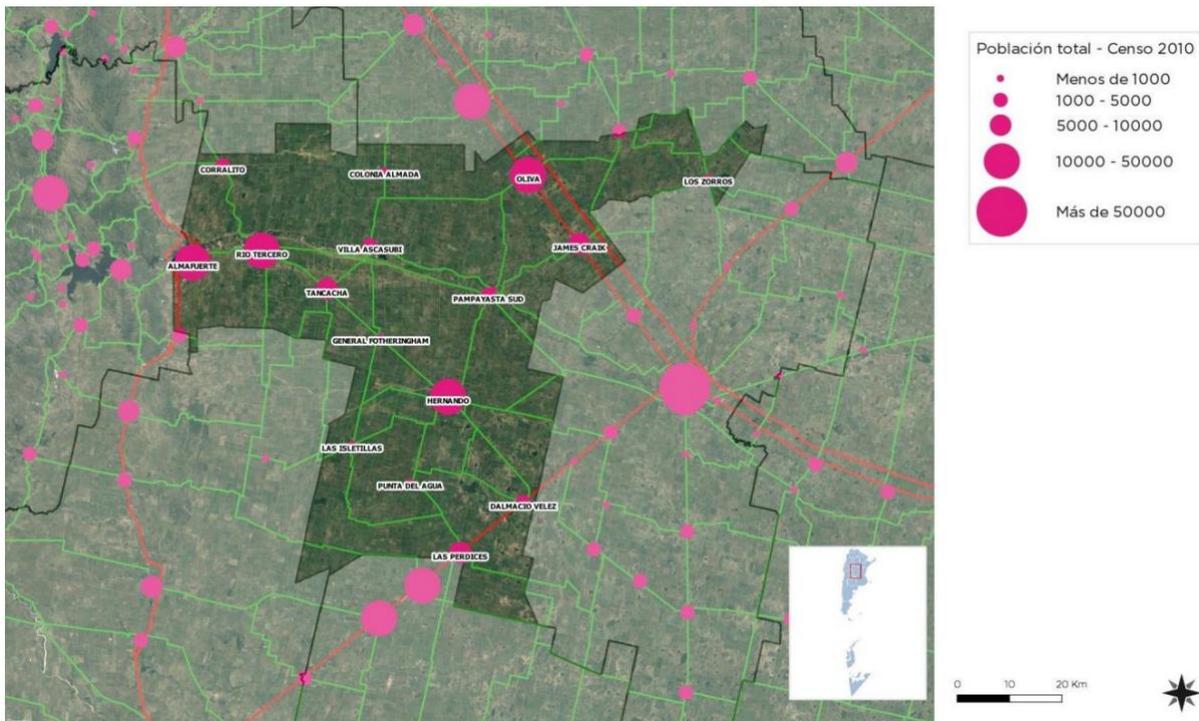


Ilustración 20: Sistema urbano departamento de Tercero Arriba. Fuente: PET Almaguero, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (2017)

4- ECONOMÍA:

La actividad económica de Almaguero gira en torno a las actividades agrícola-ganaderas principalmente, en el cinturón verde que rodea la mancha urbana se identifican mayoritariamente la producción de frutas y hortalizas donde se radican muchas familias.

Debido a sus cualidades paisajísticas y naturales, el turismo se viene desarrollando de manera sostenida en los últimos años. En los 900 metros de playa sobre el Lago Piedras Moras la ciudad recibe aproximadamente 20.000 personas proveniente de localidades cercanas.

El comercio se desarrolla principalmente sobre la calle Dr. Pedro C. Molina, en la cercanía a la estación ferroviaria. También se observa la presencia de actividades relacionadas con la industria metalúrgica.

5- MANCHA URBANA:

El trazado original de Almafuerde es fácilmente identificable. Molina diseñó a su pueblo con un centro cívico, y cuatro avenidas de 20 metros de ancho que parten desde esta plaza central -que ocupa cuatro manzanas- en diagonal y culminan en cuatro plazas de forma circular de 100 metros de diámetro (plazas “Arenales”, “Las Heras”, “General Manuel Belgrano” y “Mariano Moreno”). Se puede observar una gran similitud con el modelo del plano de La Plata, capital provincial de Buenos Aires, de donde su esposa era oriunda.

También se identifican dos corredores verdes estructurantes, los cuales atan la misma de un extremo al otro. El primero, corre a través de los terrenos del predio ferroviario y el segundo se desarrolla sobre la Av. Buenos Aires que también alberga el canal de escurrimiento pluvial dotando a este corredor de un gran atractivo paisajístico.

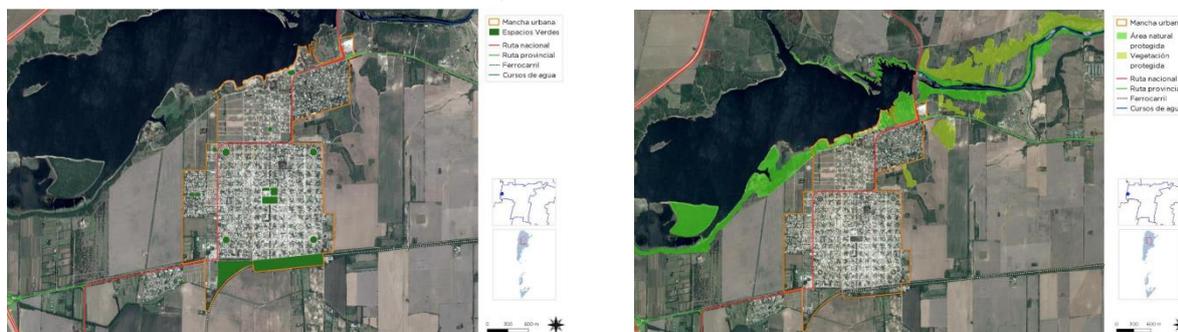


Ilustración 21: Mancha urbana de Almafuerde. Fuente: PET Almafuerde, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (2017)

6- PLANIFICACION EXISTENTE:

Almafuerde, a nivel local, cuenta con documentos de planificación territorial.

En el año 2012 se desarrolla Plan Ordenador Urbano Ambiental (POUA), y se actualiza en 2015. Si bien disponen de código edificación y zonificación, en ese momento no se habían diseñado lineamientos de gestión territorial.

A- Plan Estratégico para el Desarrollo Territorial de Almafuerite

En el año 2017 se realiza el Plan Estratégico para el Desarrollo Territorial de Almafuerite, dentro del marco del Plan de Fortalecimiento Institucional para Municipios de la entonces Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio del Interior., Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

El plan se estructura con una introducción con la metodología y el marco conceptual, y siete capítulos que desarrollan la fase de diagnóstico y la fase propositiva y recomendaciones para el monitoreo.

En el diagnóstico, el plan aborda cinco dimensiones (física, social, económica, ambiental e institucional). Identifica problemas territoriales y elabora el mapa de situación actual georreferenciado.

Mapa de situación actual: síntesis del diagnóstico realizado, donde identifican áreas consolidadas, vacíos urbanos (catalogados como urbanizaciones diferidas), espaldas urbanas, zonas inundables y la infraestructura existente.

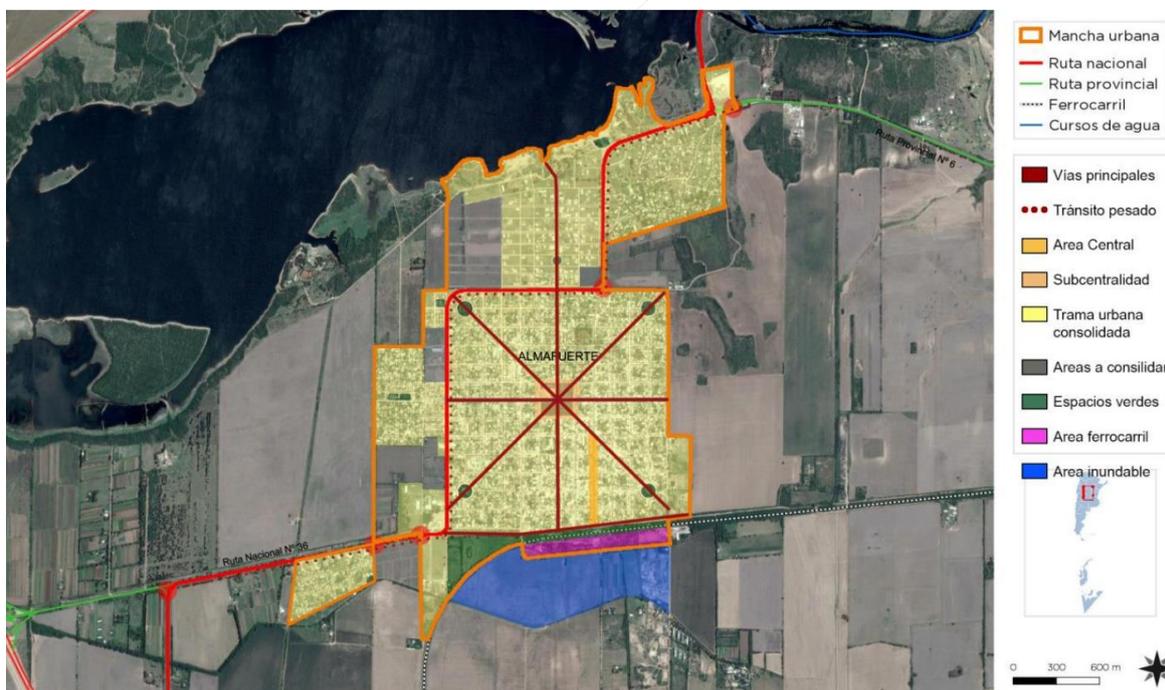


Ilustración 22: Modelo territorial heredado de Almafuerite. Fuente: PET Almafuerite, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (2017)

En la fase propositiva, se retoman las mismas dimensiones analizadas en el diagnóstico una vez definida la visión estratégica y escenarios. Se plantean cinco lineamientos estratégicos alineados con los ODS y la Agenda 2030 de ONU-Hábitat, donde se plantean diferentes problemas de gestión y la solución propuesta. Esto lineamientos son los siguientes:

- LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 01 - Desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y la erradicación de la pobreza: se destaca el programa de seguridad y control urbano.
- LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 02 - Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos: se destacan el Programa de Desarrollo de Áreas Periurbanas para delimitar y proteger los suelos de interfase y el uso de los mismos y su gestión mediante la vinculación de actores públicos y privados; y el Plan de Integración y Fortalecimiento Comunidades Regionales a fin de reactivar la Comunidad Regional Tercero Arriba para diversificar y potenciar la oferta turística existente, la provisión de servicios y desarrollo de infraestructura.
- LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 03 - Desarrollo urbano resiliente y sostenible ambientalmente: se destacan: 1) Plan de Canalización Hídrico: programa articulado para recuperar tierras productivas y prevenir inundaciones en el centro urbano; 2) Programa de Recualificación de Espacio Público: puesta en valor de espacios verdes y recualificación del trazado urbano; y 3) Programa de Control de Fumigaciones y Uso de Agroquímicos: redacción de normativas para el control de plagas, y el uso de agroquímicos.
- LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 04: Fortalecimiento de la estructura de gobernanza urbana: se destaca el Programa de Articulación Institucional para crear mesas de integración para direccionar políticas comunes en relación a los intereses locales.
- LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 05 Planificación y gestión del desarrollo espacial urbano

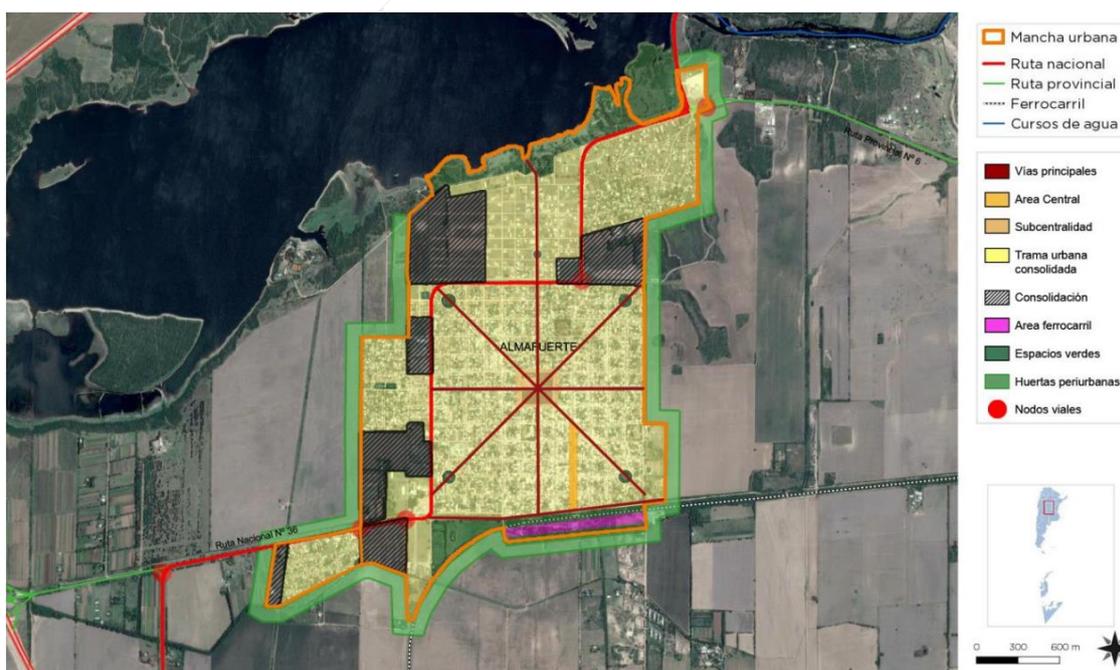


Ilustración 23: Modelo territorial deseado de Almafuerite. Fuente: PET Almafuerite, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (2017)

El plan cierra con el modelo deseado territorial y una cartera de proyectos priorizados anidados en programas con financiación nacional.

B- Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública (DPIP)

En el año 2020, Almafuerte desarrolla las Directrices DPIP dentro de los trabajos de la Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación.

Las directrices desarrollan contenidos mínimos para identificar las condiciones urbanas de localidades pequeñas e intermedias con el objetivo de producir una base de datos útil para la toma de decisiones respecto al suelo apto, para la implementación de Programas de Hábitat y eventualmente de la Obra Pública necesaria.

Es un instrumento ágil y de fácil comprensión para el conocimiento de las localidades, permite según el caso, sentar las bases o completar su planificación y sirve como soporte esencial en la toma de decisiones para la actuación y gestión. Contribuye con información cualificada a asistir a los Programas del Registro Nacional de Suelo (Estructura de las ciudades, factibilidad de infraestructura, equipamiento público presente y clasificación de suelos – urbano, especial y no urbano-, demanda de vivienda, capacidad de las organizaciones y del empleo en la construcción, etc.).

7.2. Caracterización general de Alejandro Roca

1- HISTORIA:

El General Julio Argentino Roca, adquiere un campo de 91.550 ha en un remate público de tierras fiscales en el lado sur del Río Cuarto en 1874 para sí y para su hermano don Alejandro Roca. Luego del fallecimiento de don Alejandro, Julio Argentino se constituye en heredero universal de acuerdo al testamento del primero.

Roca, con el objetivo de colonizar el área, contrata a la "Compañía Stroer", pero fracasa en su intento por falta de colonos dispuestos a establecerse en estas avanzadas de la civilización. Posteriormente, el encargo lo toma César Comolli, quién había colonizado el área del pueblo de Pascanas, conecedor de la zona, y facultado a ofrecer las tierras. Luego de muchas gestiones, hubo gran cantidad de solicitudes (de arrendamiento y compra) por lo que se

realizaron las gestiones ante el Gobierno de la Provincia de Córdoba para la colonia y pueblo de Alejandro Roca.

En el año 1899 empieza a avanzar el terraplén del FFCC que comunicaría Río Cuarto con Rosario y Buenos Aires Habilitada la línea en el año 1902⁹, la estación fue denominada "Alejandro".

Don Alejandro Roca nació en Tucumán en el año 1838. En su juventud tuvo activa participación en las contiendas de la Organización Nacional. La mayor parte de su vida la dedicó a las labores agropecuarias en la zona de Río Cuarto. Su filantropía y altruismo eran proverbiales. Falleció en Buenos Aires el 2 de abril de 1904, sin poder conocer la incipiente población que desde 1903 comienza a surgir en los campos que le perteneciera en condominio junto con su hermano Julio.

De acuerdo a documentos de época y testificaciones de vecinos, se acepta que el pueblo fue fundado a principios del año 1905. El 17 de marzo de ese año, el Poder Ejecutivo Provincial concede los beneficios fiscales que acuerda la Ley de Colonización de 1896 que permitía la formalización de los contratos de venta, oficialización de calles, plazas y caminos públicos; la sesión al Gobierno de manzanas destinadas a edificios públicos y cementerio.

2- LOCALIZACION:

La localidad se ubica en el Departamento Juárez Celman, a orillas del río Cuarto, a 210 metros sobre el nivel del mar; distando a 50 Km. de la ciudad de La Carlota, Cabecera departamental, y a 305 Km. de la ciudad de Córdoba, capital provincial.

3- CONECTIVIDAD:

A través de la ruta nacional N°8, por el norte; el camino de Huanchilla, por el sur; el camino a Los Cisnes, por el este; y el camino a Las Acequias, por el oeste. Geomorfológicamente la localidad se encuentra emplazada en la Llanura Chaco-pampeana, dentro de la región de la Pampa Alta, que se caracteriza por su suave pendiente y por presencia de lagunas salitrosas y formaciones medanosas.

⁹ El ferrocarril corrió por primera vez el 2 de abril de 1902, ..."con gran satisfacción de los estancieros de la zona". Diario La Patria de Córdoba, 3 de abril de 1902.

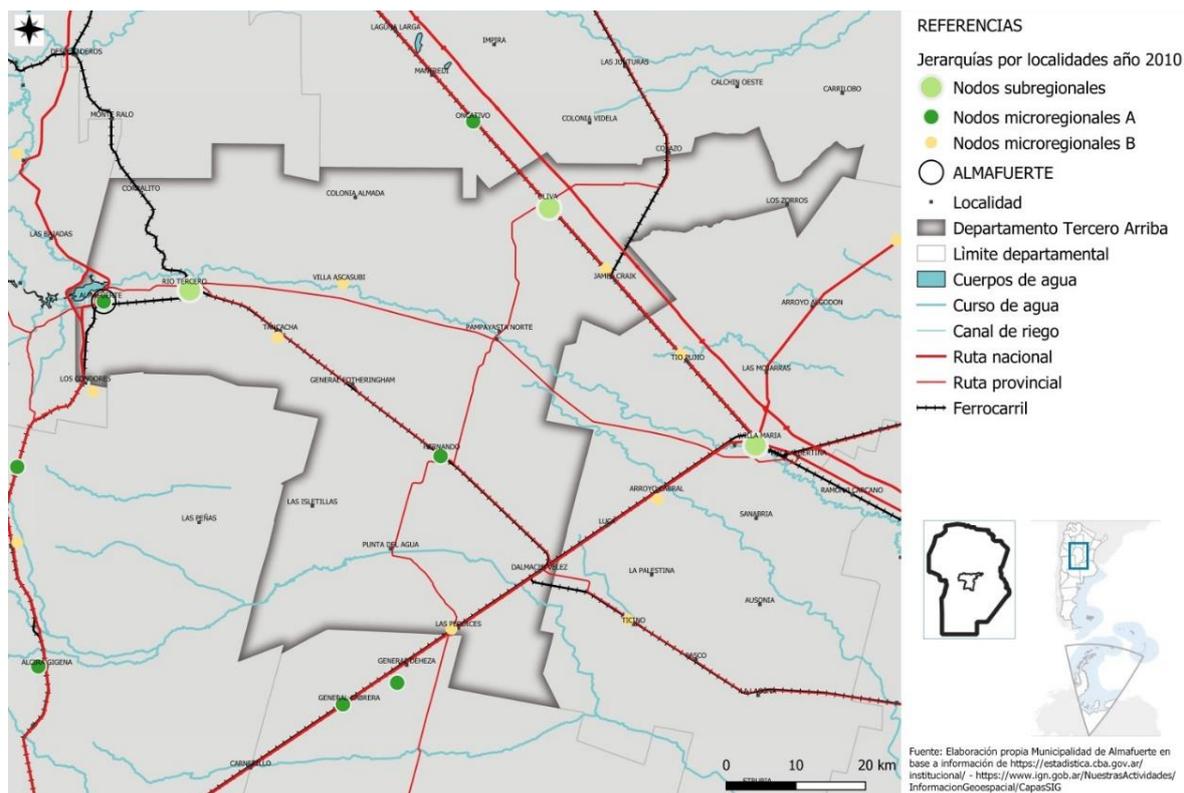


Ilustración 24: Ubicación de la localidad y jerarquía urbana de Alejandro Roca. Fuente: Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública DNPET (2020)

4- ECONOMÍA:

La actividad económica principal –del mismo modo que en el resto del sur provincial- es la agricultura entre los que se destacan el maíz, el trigo, el girasol, el maní, el sorgo y la soja, que ha posibilitado el establecimiento de industrias vinculadas a la misma, como son las aceiteras que se erigen como generadoras de fuentes de trabajo (820 puestos de acuerdo a consultas desde la Municipalidad a Industrias locales en el año 2020), y actualmente se encuentra en construcción la planta de producción de bioetanol más importante del país. La actividad ganadera también se desarrolla en el área, pero en menor medida. Actualmente, el municipio está gestionando un Parque agroindustrial, para la radicación de nuevas industrias.

La actividad económica secundaria son los Servicios y el Comercio con una estimación de 800 puestos de trabajo (Rentas Municipal - 2020)

5- MANCHA URBANA:

El trazado de Alejandro Roca se desarrolla en damero tradicional, con una plaza central que rompe el patrón geométrico predominante. El centro de la plaza se ubica en la intersección del Boulevard Gral. Roca en sentido norte-sur (que además marca el cambio del nombre de

calles hacia este y oeste), y las calles Guido Rosario Digo (este) y Sarmiento (oeste) en sentido este-oeste. Desde allí, se proyectan los dos corredores estructurantes de la ciudad.

Al norte, la mancha urbana se encuentra el cauce del Rio Cuarto (Chocanchavara, Conchancharava, denominación comechingona), nombre que recibe al salir del piedemonte y tras la confluencia de varios arroyos. Nace en la pendiente este de las sierras de Córdoba (ramal sierra de Comechingones). Encontrándose la planta urbana a pocos metros (un promedio de 300m) de la costa sur del mismo.

A 250m al sur de la plaza se encuentra la estación de FFCC y el trazado de líneas férreas en toda la extensión de la ciudad (sentido este-oeste) con solo dos puntos de paso hacia el sector de manzanas que se desarrolla posteriormente a esta.



Ilustración 25: Plano del ejido municipal de Alejandro Roca. Fuente: Municipalidad de Alejandro Roca (2022)

De acuerdo a las entrevistas realizadas (Informante N°02), la mancha urbana es fácilmente identificable. Presenta trazado de calles perimetrales bien definidas y luego, el parcelamiento toma características más rurales. También se observa la fragmentación de la misma que se materializa en los canales de desagües, es una zona de mucha escorrentía y excedentes hídricos (hubo mucha desaparición del arbolado autóctono que generó nuevos sistemas de escurrimientos que en casos avanzan sobre la población).

Esto impactó sobre la mancha urbana corriéndola hacia el oeste con nuevas localizaciones de vivienda individual en planta baja con poco impacto del espacio público (olvidado) mientras que se observa un crecimiento hacia el este por cuestiones de disponibilidad de tierra, pero no se analiza en demasía el riesgo para localizar vivienda (Informante N°01-02).

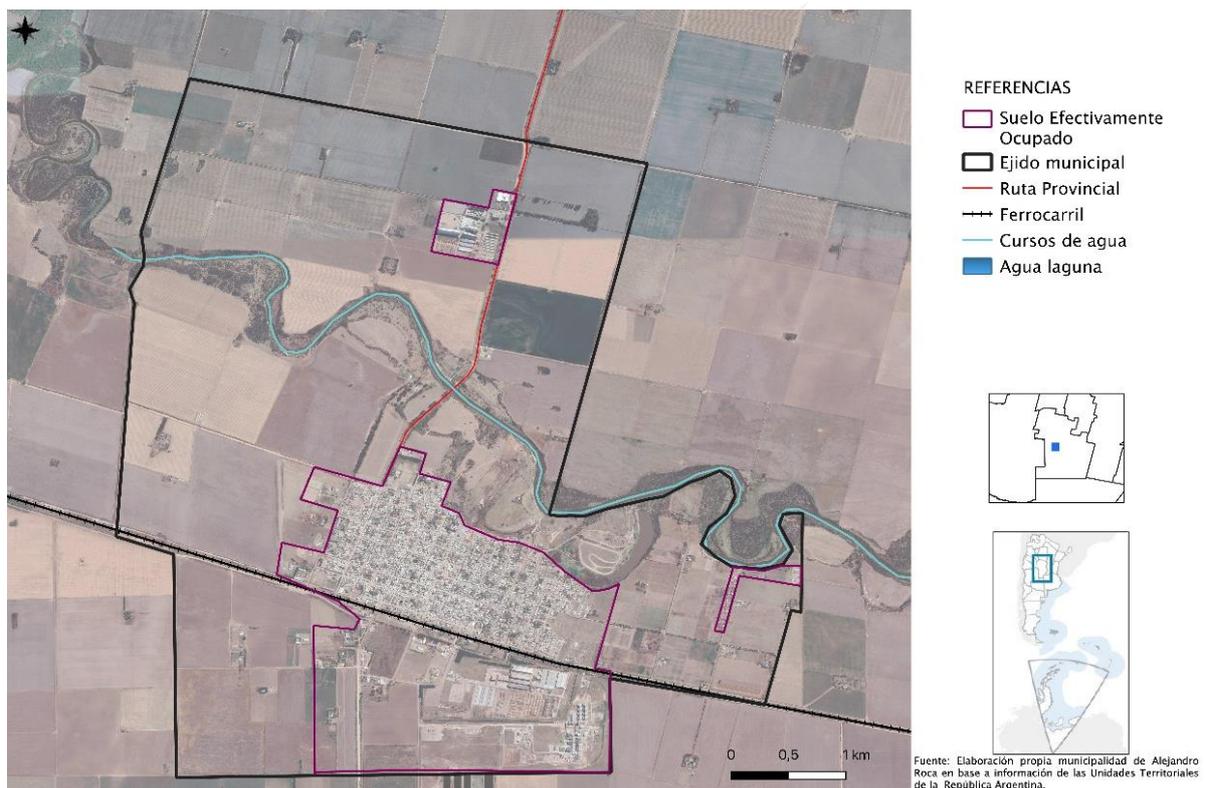


Ilustración 26: Ejido municipal y suelo efectivamente ocupado de Alejandro Roca. Fuente: Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública DNPET (2020)

6- PLANIFICACION EXISTENTE:

El municipio de Alejandro Roca, a nivel local, cuenta con documentos de planificación territorial.

Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública (DPIP)

En el año 2020, Alejandro Roca desarrolla las Directrices DPIP dentro de los trabajos de la Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación.

Como en el caso de Almafuerce, las directrices identificaron las características de la localidad lo que posibilito la generación de información urbano territorial en base a trabajos de campo y de gabinete para elaborar un documento que permitiera la toma de decisiones en materia de planificación urbano-territorial.

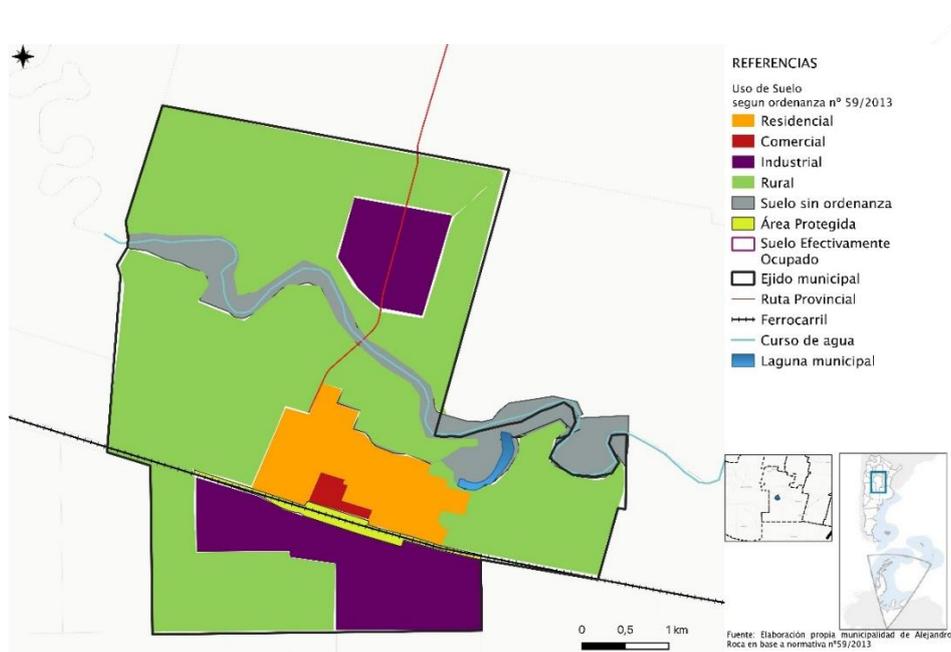


Ilustración 27: Uso general del suelo de Alejandro Roca. Fuente: Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública DNPET (2020)

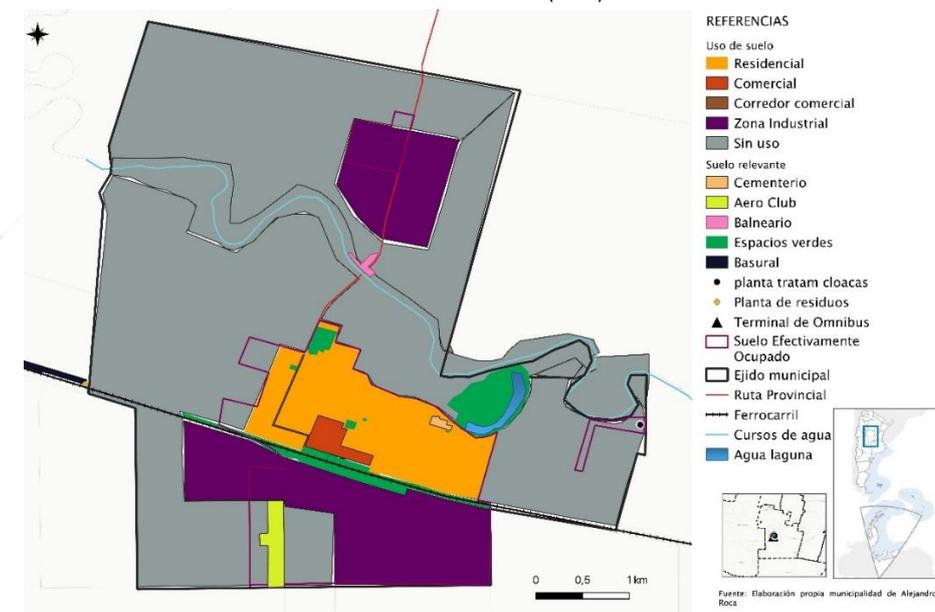


Ilustración 28: Síntesis de usos del suelo (modelo actual) de Alejandro Roca. Fuente: Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública DNPET (2020)

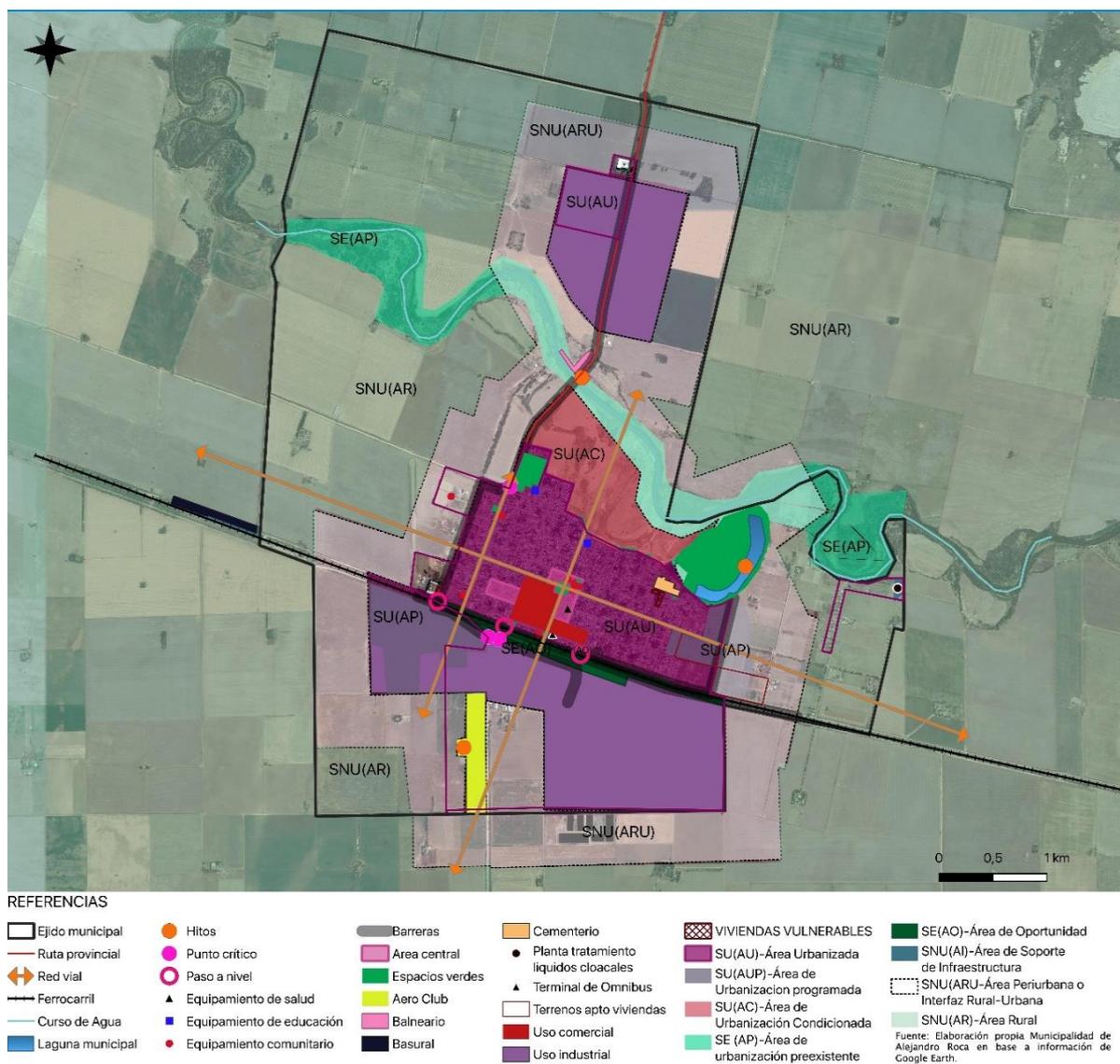


Ilustración 29: Modelo territorial deseado con definición de tipos y usos de suelo de Alejandro Roca. Fuente: Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública DNPET (2020)

7- FORTALEZA INSTITUCIONAL:

El municipio cuenta con un área de planeamiento municipal (Ordenanza N° 28/2009) a cargo de un profesional de la arquitectura (Secretario de Obras Públicas) que lleva adelante diferentes acciones en materia de ordenamiento y desarrollo urbano.

En cuanto a lo normativo, el municipio cuenta con Código Urbano (Ordenanza N° 59/2013) y Ordenanza sobre Arbolado Público (N° 21/2018) que deben ser actualizados.

Se identifican programas de desarrollo urbanísticos a través de convenios con la Nación, y diferentes programas sociales sobre igualdad de género, discapacidad y adultos mayores.

7.3. Caracterización general de Quilino

1- HISTORIA:

Quilino en idioma sanavirón Sanavirón -lengua extinta y no clasificada que una vez se habló cerca de las Salinas Grandes en Córdoba, Argentina (Loukotka, 1968)- significa Pueblo de la Laguna, y su historia se remonta a épocas precolombinas.

En el año 1574, Jerónimo Luis de Cabrera junto a su tropa toma posesión del área procediendo a repartir las tierras en encomiendas.

En 1796, por orden del entonces Gobernador de Córdoba Marqués de Sobremonte, se funda un pueblo de españoles e indígenas sobre el antiguo poblado de los Quilinos (pueblo originario de la región) y en 1879, se realiza la traza urbana, coincidente con el asentamiento del pueblo sanavirón. Cabe destacar que cercano a la planta urbana se desarrollaba el "Camino Real al Alto Perú", que por su importancia económica permitió la subsistencia del pueblo durante muchos años.

En 1877 se crea oficialmente Villa Quilino, al realizarse la entrega de los títulos originales de la Merced a la comunidad de Quilino y en 1895, por decreto provincial, se crea la "Estación Quilino". Se procede a mensurar y dividir las tierras y en 1897 se instala el Ferrocarril Central Argentino. En ese mismo año, el Gobierno Provincial dispone la expropiación por decreto de las tierras del pueblo originario de Quilino. Se mensura y dividen las tierras para su venta y se realiza el trazado de calles.

2- LOCALIZACION:

Quilino se ubica en el departamento Ischilín, al noroeste de la provincia de Córdoba, a unos 150 km de Córdoba capital y 29 km de la ciudad de Deán Funes (cabecera del departamento).

De acuerdo al informante N°08, podemos decir que:

Quilino está dividido en dos. Quilino y el pueblo originario de la zona, Villa Quilino con el FFC, estación Quilino. Entre estos dos centros urbanos iniciales existe una zona gris, ya que entre las dos localidades existe una distancia aproximada de unos 6 o 7 km.

Villa Quilino está en el pie las Sierras Chicas del cordón oriental y Quilino está más en la parte plana, más en donde se empieza la meseta que a unos Km de Quilino ya empieza la frontera con lo que es las salinas grandes. Es una zona muy árida,

tiene un régimen de lluvia de 600 mm anuales, una población rural, todo por hacerse.

Quilino es una ciudad del norte cordobés, sobre la ruta 9, inserta en un ambiente que es propio del norte, con alta temperatura, con baja capacidad productiva (Informante N°02).

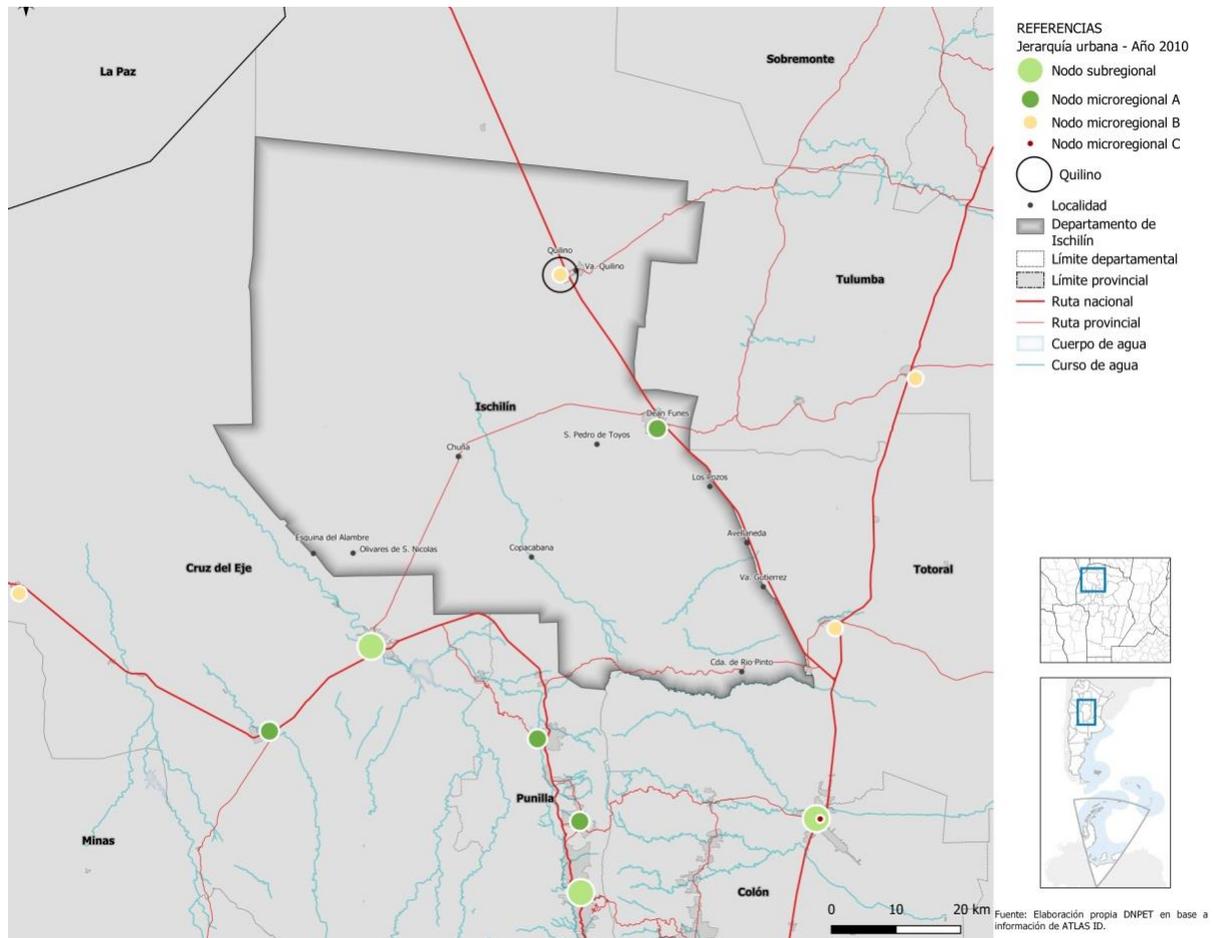


Ilustración 30: Ubicación de Quilino y su jerarquía urbana. Fuente: Directrices de Planificación de la Inversión Pública. DNPET (2020)

3- CONECTIVIDAD:

El acceso a la localidad se realiza a través de la ruta nacional N°60. El tránsito vehicular en la localidad es bajo.

Se pueden destacar, como vías principales, a la calle Malvinas Argentinas (oeste a este), en donde se ubica el área central y las instituciones públicas y de gobierno. El sector comercial y de servicios se halla asentado sobre las márgenes de la ruta nacional N° 60 que presta servicios principalmente a quienes circulan por esta.

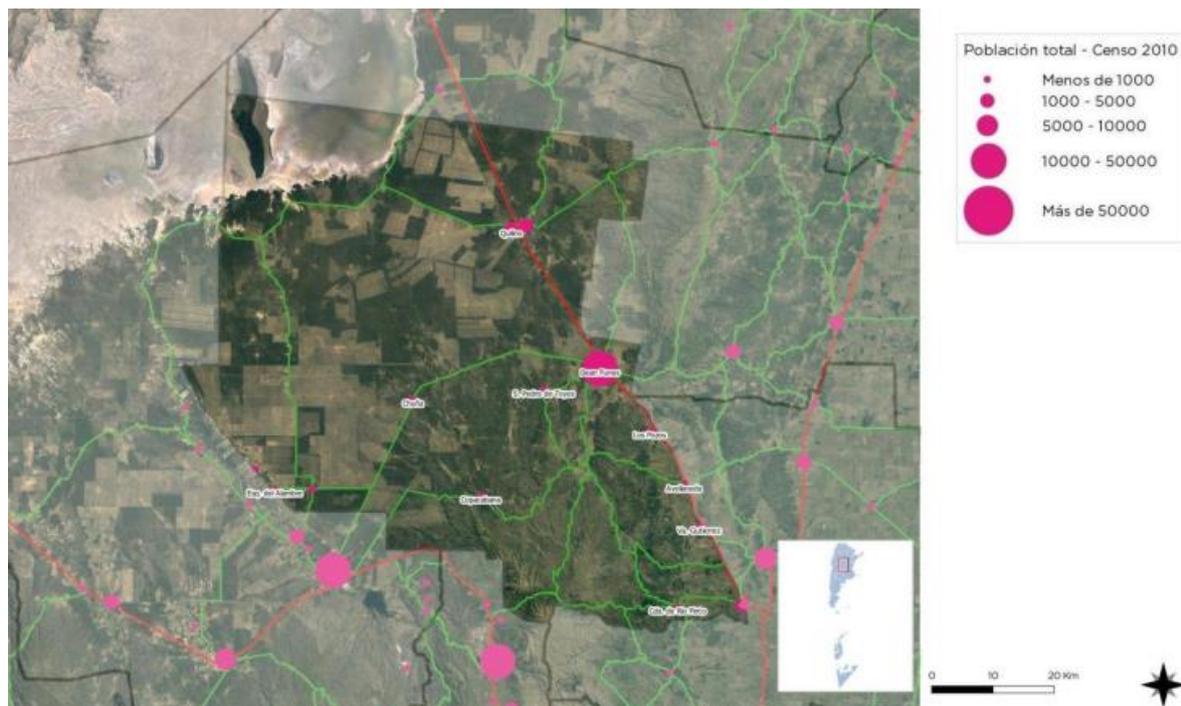


Ilustración 31: Sistema urbano departamento de Ischillín. Fuente: PET Quilino. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (2018)

4- ECONOMÍA:

La principal actividad económica de Quilino es la cría de ganado caprino de alta calidad (se desarrolla también la actividad porcina y aviar).

Se puede destacar, en menor medida, la producción de cítricos, vides y olivares. Las uvas cosechadas son utilizadas principalmente a bodegas de la región, ubicadas en Colonia Caroya, Colonia Tirolesa y Cruz del Eje.

El turismo es una actividad que se desarrolla debido las características serranas de su paisaje, dentro de los recursos turísticos naturales, pero no tiene la misma foraleza que otras áreas de la provincia.

En general la población tiene empleo temporario por la actividad agropecuaria o trabaja en localidades cercanas con mayor oferta laboral, también muchos habitantes trabajan de manera directa o indirecta en el sector público.

De acuerdo al Informante N°08, podemos decir que:

“La principal actividad económica (el ingreso más importante) es el empleo público (provincial o municipal). Nunca fue un área muy productiva. La energía eléctrica es muy cara, no hay cloacas, la red de agua tiene aproximadamente 70 años

(limitantes). La actividad productiva principal es la caprina, luego la producción de cítricos –mandarina-, y un poco de industria ladrillera y la leña (en decadencia) en reducción por restricciones del bosque nativo”. También agrega que, “No se percibe una priorización por parte de la provincia en el desarrollo de la zona”.

El Informante N°02, comentaba lo siguiente:

“Cuentan ahí que la policía de Córdoba, (la mayoría de sus agentes) son oriundos de Quilino. Entonces, el sistema es que muchos a la mañana parten hacia sus destinos oficiales y vuelven a dormir a la noche, ya sea en Jesús María, Deán Funes, o en la zona... entonces hay una mezcla de ciudad administrativa y ciudad dormitorio, con bajo impacto de lo productivo. Es una zona de mucha pobreza, de niveles de vivienda (CALMAT) y yo creo que la urgencia es lo más importante”.

5- MANCHA URBANA:

El Informante N°01:

“Quilino se compone de Quilino y Villa Quilino, es una localidad pero que está dividida, había, por ejemplo, una falta de conexión entre Quilino y Villa Quilino y grandes vacíos urbanos entre estos dos núcleos. El mayor problema eran los vacíos urbanos que separaban estos dos núcleos, las calles eran de tierra, la infraestructura no era buena, en muchos sectores no tenían agua. En lo referido a la traza de la ciudad esta se organiza con una trama en damero adaptada a la topografía. La misma presenta zonas de suaves lomadas”.

El uso de suelo del área central es predominantemente residencial, si bien existe un sector muy puntual mixturado con comercios minoristas que no presentan incompatibilidad de uso. El sector comercial se ubica sobre la Ruta Nacional N° 60 y el sector administrativo en la calle Malvinas Argentinas, frente a la plaza cívica.

La particularidad de la conformación urbana de Quilino es su conexión distante por la ruta provincial n°21, av. Malvinas argentinas, con la zona de Villa Quilino. Ésta última posee una conformación territorial y espacial propia, y distinta a la de Quilino. La localidad cuenta con reglamentación sobre uso de suelo.

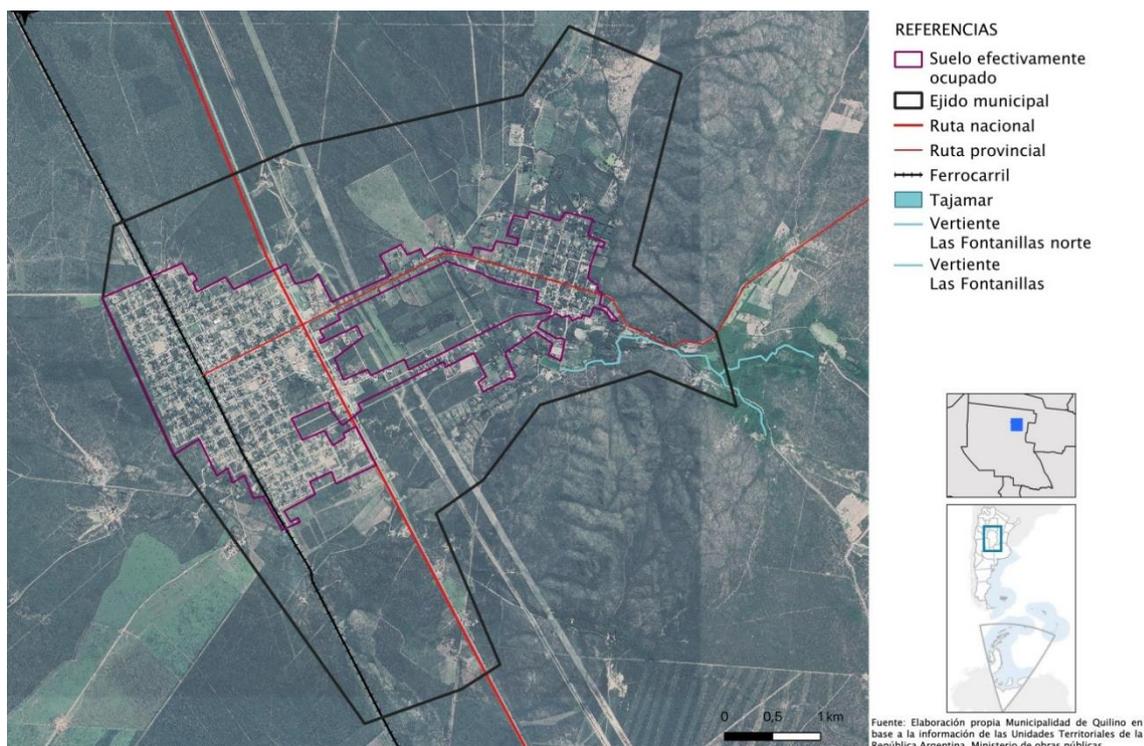


Ilustración 32: Mancha urbana y ejido municipal de Quilino. Fuente: Directrices de Planificación de la Inversión Pública. DNPET (2020)

6- PLANIFICACION EXISTENTE:

Quilino, a nivel local, cuenta con documentos de planificación territorial.

Plan Estratégico Territorial Quilino

En el año 2018 se realiza el Plan Estratégico Territorial Quilino, en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de Planificación Territorial de la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación –financiado por FONPLATA, Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata-.

De manera muy similar al caso de Almafuerde, el plan se estructura con una introducción con la metodología y el marco conceptual, y seis capítulos que desarrollan la fase de diagnóstico y la fase propositiva y recomendaciones para el monitoreo.

En el diagnóstico, el plan (como el caso anterior) aborda cinco dimensiones (física, social, económica, ambiental e institucional). Identifica problemas territoriales y elabora el mapa de situación actual georreferenciado.

Mapa de situación actual: síntesis del diagnóstico realizado, donde identifica la mancha urbana, el equipamiento, los espacios verdes, áreas de servicios y los vectores de transporte.

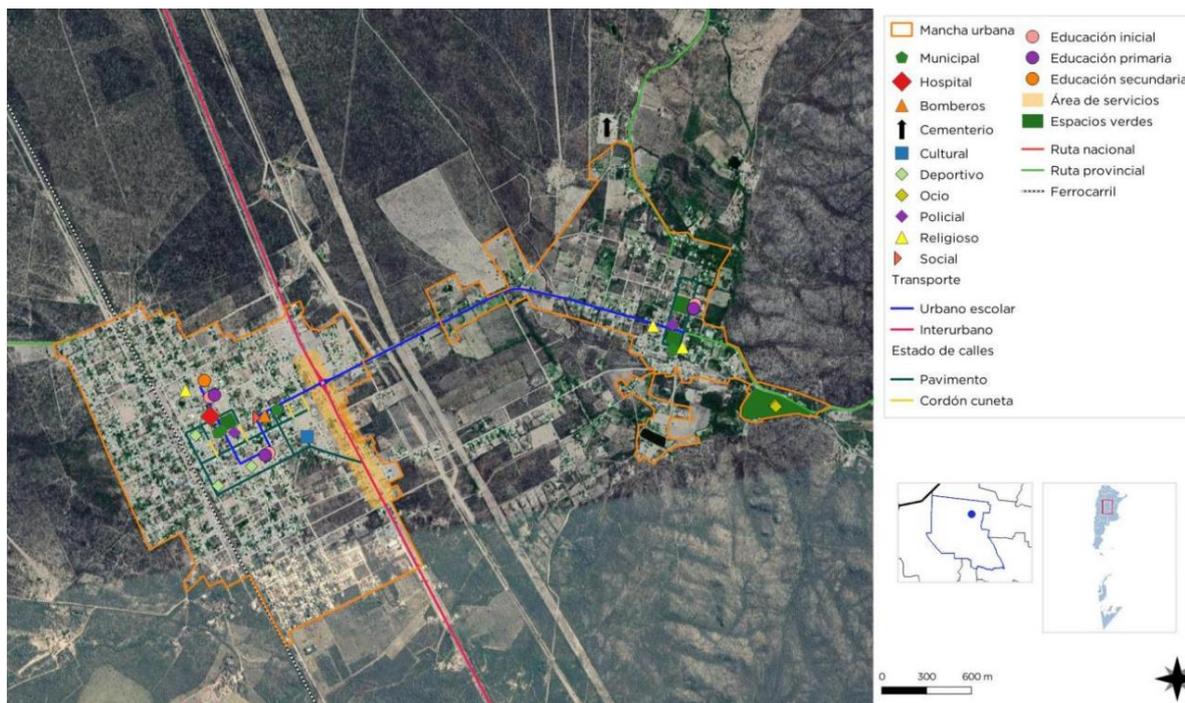


Ilustración 33: Modelo territorial heredado de Quilino. Fuente PET Quilino (2018)

En la fase propositiva, también se retoman las mismas dimensiones analizadas en el diagnóstico una vez definida la visión estratégica y escenarios. Se plantean cinco lineamientos estratégicos alineados con los ODS y la Agenda 2030 de ONU-Hábitat, donde se plantean diferentes problemas de gestión y la solución propuesta. Estos lineamientos son los siguientes:

- LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 01 - Desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y la erradicación de la pobreza: se destacan los proyectos de saneamiento y de vivienda social.
- LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 02 - Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos: se destacan el Programa de desarrollo del Área Central (plan integral de recuperación y puesta en valor), Plan para mejorar la conectividad de datos (gestionar servicios de fibra óptica), y el Plan de Promoción Productiva (desarrollo de entornos productivos cercanos a los centros urbanos y agregado de valor).
- LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 03 - Desarrollo urbano resiliente y sostenible ambientalmente: se destacan: la propuesta de Obras de Mitigación de Inundación y Erosión Hídrica (estudio integral de la cuenca), y el Proyecto para el Tratamiento Integral de Residuos Sólidos Urbanos (separación en origen, generación de energía de biomasa).

- LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 04: Fortalecimiento de la estructura de gobernanza urbana: se destaca el Programa ¿QUILINO CÓMO VAMOS? (participación ciudadana y mejoramiento de la gobernanza), y el Plan de Modernización del Estado Municipal (tecnología y gobierno digital, gestión integral de recursos humanos, gestión por resultados y compromisos públicos, gobierno abierto e innovación).
- LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 05 Planificación y gestión del desarrollo espacial urbano: donde destacamos el Plan de Ordenamiento Urbano (legislación que regule la expansión urbana, planificación integrada, elaboración de un código urbanístico y de edificación).

El plan cierra con el modelo deseado territorial y una cartera de proyectos priorizados anidados en programas con financiación nacional.

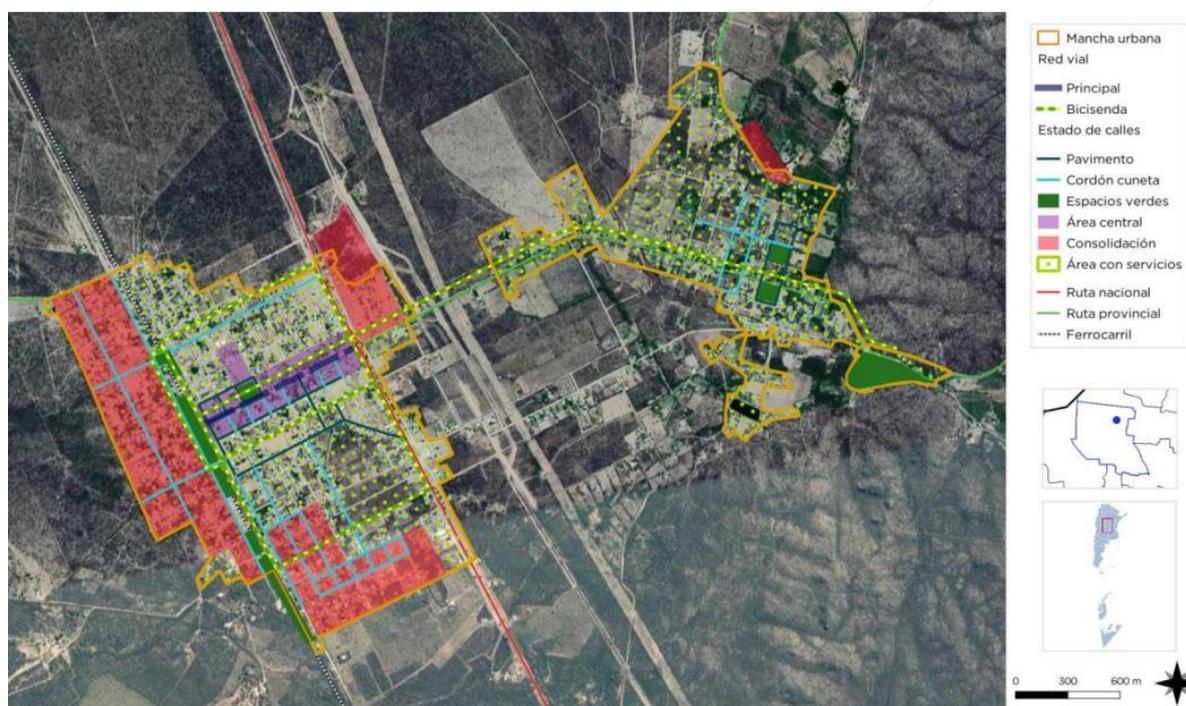


Ilustración 34: Modelo territorial deseado de Almafuerie. Fuente PET Quilino (2018)

Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública (DPIP)

En el año 2020, Quilino desarrolla las Directrices DPIP dentro de los trabajos de la Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación.

7- FORTALEZA INSTITUCIONAL:

El municipio cuenta con un área de planeamiento municipal a cargo de un profesional de la arquitectura y otro de la ingeniería que lleva adelante diferentes acciones en materia de ordenamiento y desarrollo urbano y asesoría al ejecutivo.

El municipio no cuenta con un marco normativo que le permita gestionar y planificar la ciudad con las herramientas pertinentes. No se identifican programas de desarrollo urbanísticos a través de convenios con la Nación.

De acuerdo al Informante N°08, podemos observar que el municipio presenta debilidades en cuanto a:

- 1- Reforzar las últimas fases de los estudios que se hicieron, actualizar los programas vigentes.*
- 2- Trabajar en función de la planificación existente. En cambios de gestión muchas veces cambian los técnicos y se empieza de cero.*
- 3- Falta de coherencia en las acciones del estado. El norte de la provincia tiene un bajo índice de tenencia y propiedad (dominio) desde hace 50 años y se generan programas que exigen los títulos.*
- 4- Falta de avales. Los estudios deberían pasar por el Consejo Deliberante previo debate (reconocimiento del oficialismo y la oposición).*

8. Hallazgos

Para el desarrollo de este apartado, se trabajará en base a los hallazgos empíricos obtenidos a través de la recolección de datos mediante la evidencia del análisis de los antecedentes de la planificación urbano-territorial en sus múltiples niveles de abordaje, bases de datos con información estadística e información colectada en trabajos de campo, análisis de mapas georreferenciados, y la información recabada de los diferentes informantes clave a través de las entrevistas realizadas.

8.1. Análisis comparativo de variables

En los gráficos a continuación podemos observar como la superficie de la mancha urbana fue avanzando sobre las áreas de los periurbanos en este periodo. Sin embargo, también podemos ver que el crecimiento poblacional fue positivo y que la densidad promedio de la mancha urbana decreció (Tabla 1).



Ilustración 35: relación porcentual entre el suelo efectivamente ocupado (mancha urbana) y el suelo del ejido municipal restante años 2001/2010/2020 - Fuente: INDEC - Fichas DPIP DNPET 2020

CRECIMIENTO DEL SUELO EFECTIVAMENTE OCUPADO 2001-2020	SUPERFICIE EJIDO MUNICIPAL	Ha	47.355,13
	SUPERFICIE SUELO OCUPADO 2001	Ha	4.353,51
	SUPERFICIE SUELO OCUPADO 2010	Ha	5.200,83
	SUPERFICIE SUELO OCUPADO 2020	Ha	6.713,51
	DENSIDAD PROM PLANTA URBANA 2001	Hab-Ha	24,21
	DENSIDAD PROM PLANTA URBANA 2010	Hab-Ha	22,28
	DENSIDAD PROM PLANTA URBANA 2020	Hab-Ha	21,67

Tabla 5: cuadro comparativo de la relación entre el suelo efectivamente ocupado (mancha urbana) y el suelo del ejido municipal restante años 2001/2010/2020 - Fuente: INDEC - Fichas DPIP DNPET 2020

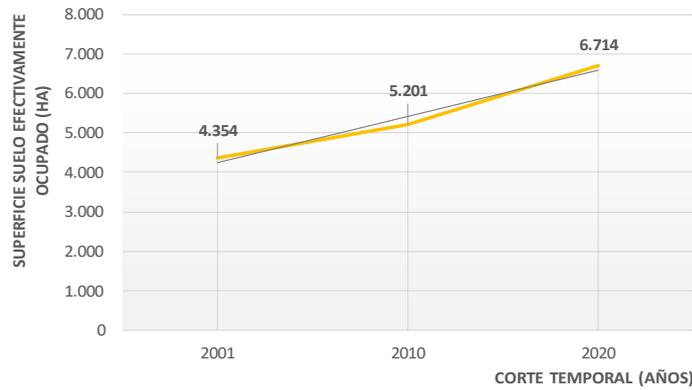


Ilustración 36: crecimiento del suelo efectivamente ocupado (mancha urbana) 2001/2010/2020 - Fuente: INDEC - Fichas DPIP DNPET 2020

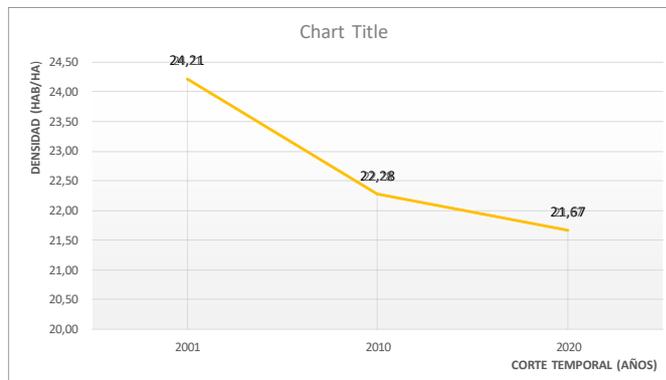


Ilustración 37: curva de la densidad promedio del suelo efectivamente ocupado de los municipios de la muestra (mancha urbana) 2001/2010/2020 - Fuente: INDEC - Fichas DPIP DNPET 2020

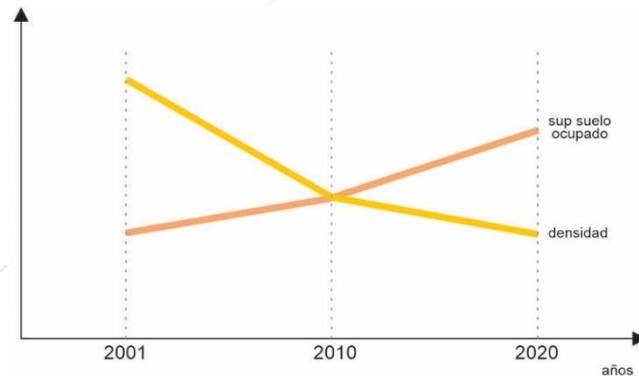


Ilustración 38: curva de la densidad promedio y del crecimiento del suelo efectivamente ocupado de los municipios de la muestra 2001/2010/2020 - Fuente: INDEC - Fichas DPIP DNPET 2020

Es importante destacar que, durante el trabajo de campo, todos los gobiernos locales identificaron suelo para crecimiento urbano. Más adelante entraremos en detalle sobre este tema, pero es importante recalcar que dentro del “hacer gestión”, suele tomarse como una cuestión de desarrollo el crecimiento de la mancha, la expansión en superficie sin tener en cuenta factores como distancia, accesibilidad, acceso a bienes y servicios, etc.

Si esta tendencia se mantiene, de acuerdo a los datos que disponemos, observamos que la curva de densidad promedio del suelo efectivamente ocupado decrece mientras que la curva de superficie de la mancha urbana (suelo efectivamente ocupado) sigue en aumento.

En el año 2010, podemos ver el encuentro de ambas curvas y como comienzan a alejarse a medida que nos acercamos al año 2020. Esto nos indica que a medida que esta tendencia se mantenga, el suelo urbano producido (a similares características que el existente) será más caro, tornando más difícil el acceso a infraestructura y servicios por parte de los nuevos habitantes.

8.1.1. Delimitación del suelo efectivamente ocupado

Para la delimitación del suelo efectivamente ocupado se propone identificar límites reales de la urbanización y ocupación, reconociendo existencia de amanzanamiento y trazado, dimensiones de manzanas de hasta 200 metros de lado, y con al menos 1 vivienda cada 2.500 m² de la manzana. Una misma localidad o un mismo centro urbano, puede tener más de una “mancha urbana” separada por elementos naturales o antrópicos, pero que se reconocen parte o barrios de un mismo núcleo urbano.

Para identificar el crecimiento de los límites reales de la urbanización y ocupación se tomaron los años 2001 y 2010 (coincidentes con los Censos Nacionales de Población Hogares y Vivienda INDEC), y el año 2020 (año de realización de las fichas DPIP).

Para la delimitación se consideró la existencia de amanzanamiento y trazado, dimensiones de manzanas de hasta 200 metros de lado, y con al menos 1 vivienda cada 2500 m² de la manzana superponiendo los tres polígonos de manera comparativa. Una vez obtenida esta información se calculó la superficie en hectáreas de los tres polígonos (suelo efectivamente ocupado de los tres años anteriormente citados). Por último, en base a la información de cantidad de habitantes y la superficie de suelo efectivamente ocupado, se calcula la densidad de población (habitantes por hectárea) para los tres años mencionados.

8.1.2. Los casos de Alejandro Roca, Almafuerite y Quilino

Se seleccionaron los municipios de Alejandro Roca, Almafuerite y Quilino como casos representativos de la muestra de estudio, para explicar y verificar la hipótesis presentada en capítulos anteriores.



Ilustración 39: Suelo efectivamente ocupado 2001/2010/2020. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020

Podemos observar la evolución de la mancha urbana entre los años 2001 a 2020 en los tres municipios con aumentos de su superficie en un rango del 20% a más del 200%. Se seleccionaron estos tres casos justamente para observar que sucede en el caso de un crecimiento en un rango que tomaremos como bajo (Almafuerite, 20%), un caso de crecimiento medio aproximado del doble de la mancha del 2001 (Quilino, 121%), y un caso de un crecimiento alto por arriba del triple de superficie (Alejandro Roca, 223%).

Se aclara que la denominación de los rangos de crecimiento bajo, medio y alto es a fin de distinguir estas tres situaciones en el presente estudio.

Esta tendencia (que se repite en los demás municipios de la muestra), en mayor o menor grado, en los últimos 20 años es de crecimiento, avanzando sobre las áreas de los periurbanos que fueron suelos rurales o rústicos.

CUADRO COMPARATIVO: superficie del suelo efectivamente ocupado 2001-2020			
SUPERFICIE SUELO OCUPADO	ALEJANDRO ROCA	ALMAFUERTE	QUILINO
2001	160	456	247
2010	230	498	326
2020	518	547	546
variación porcentual 2001-2020	+ 223%	+ 20%	+ 121%

Tabla 6: comparativo de la superficie del suelo efectivamente ocupado (2001-2010-2020) en los municipios de A. Roca, Almafuerde y Quilino - FUENTE: fichas DPIP - DNPET

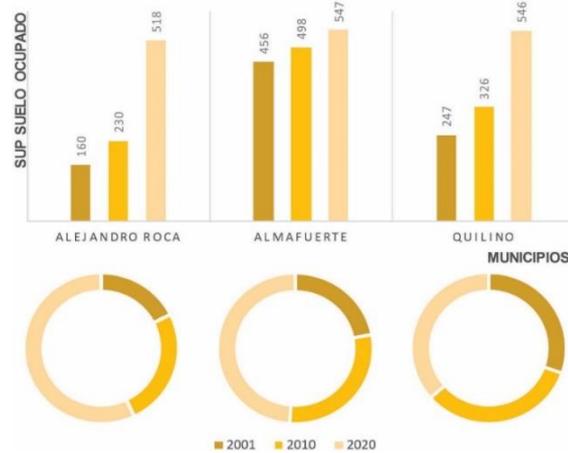


Ilustración 40: Suelo efectivamente ocupado (2001-2010-2020). Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020

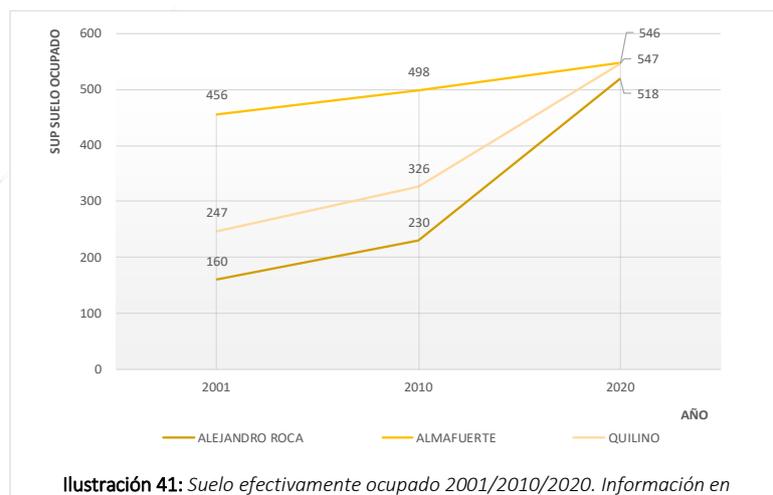


Ilustración 41: Suelo efectivamente ocupado 2001/2010/2020. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020

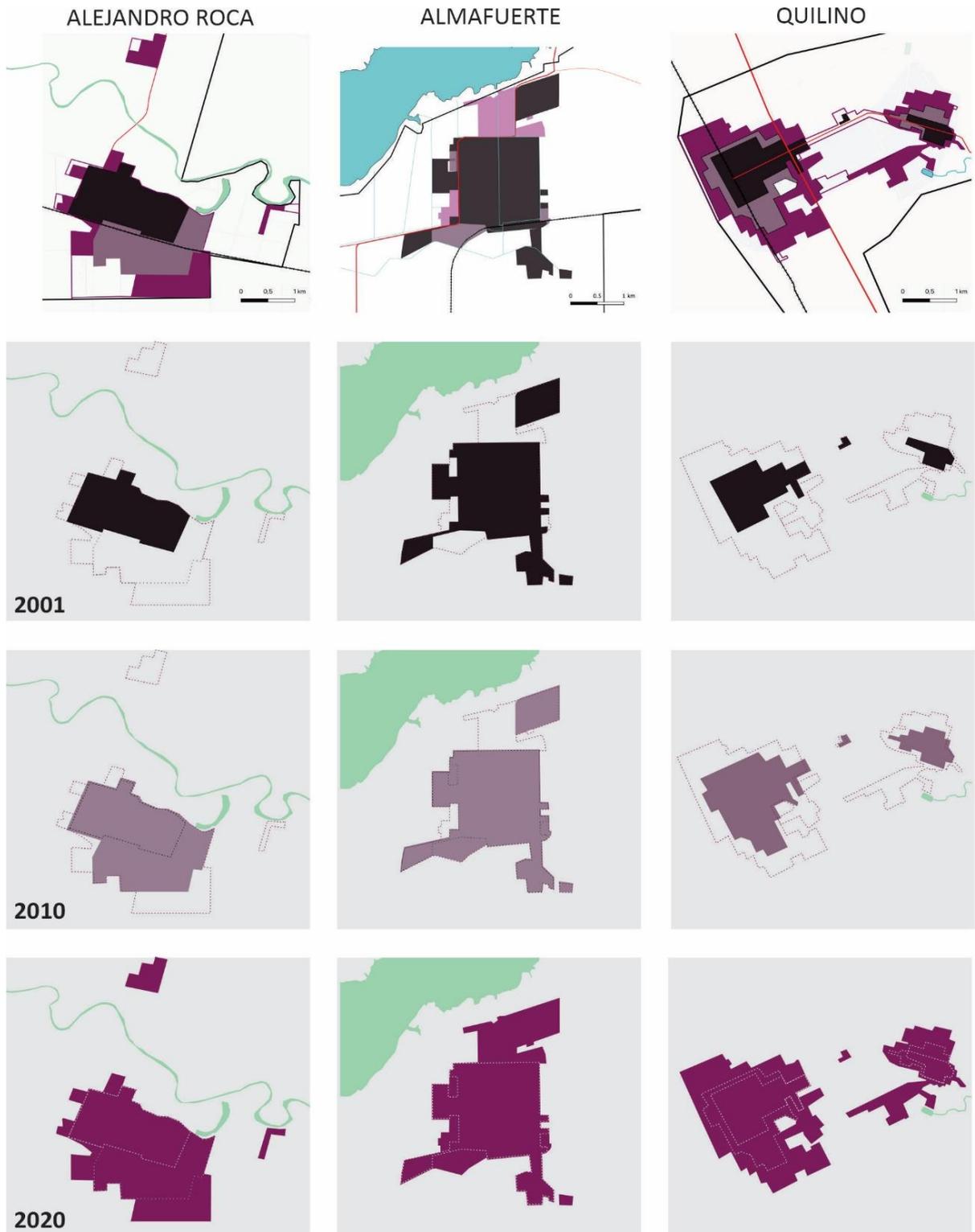


Ilustración 42: comparativo de la evolución de la superficie del suelo efectivamente ocupado (2001-2010-2020) en los municipios de Alejandro Roca, Almafuerde y Quilino - FUENTE: elaboración propia en base a fichas DPIP - DNPET2020

Respecto a la densidad idéntico periodo de tiempo, observamos que la evolución de la densidad promedio del suelo efectivamente ocupado 2001 a 2020 presenta una tendencia al decrecimiento.

En el caso de Alejandro Roca, que presenta el mayor crecimiento en superficie de suelo ocupado (alto), registra el mayor decrecimiento del valor de densidad (-59,93%); le sigue Quilino con un crecimiento que denominamos “medio” con una densidad un 44,85% menor a 2001; y finalmente Almafuerite (crecimiento de superficie bajo) con una tasa de decrecimiento de -6,19%.

CUADRO COMPARATIVO: densidad promedio del suelo efectivamente ocupado 2001-2020			
DENSIDAD PROMEDIO	ALEJANDRO ROCA	ALMAFUERTE	QUILINO
2001	29,53	23,08	19,26
2010	23,03	23,78	13,93
2020	11,95	21,65	10,62
variación porcentual 2001-2020	- 59,53%	- 6,19%	- 44,85%

Tabla 7: comparativo de la densidad promedio del suelo efectivamente ocupado (2001-2010-2020) en los municipios de A. Roca, Almafuerite y Quilino - FUENTE: fichas DPIP - DNPET

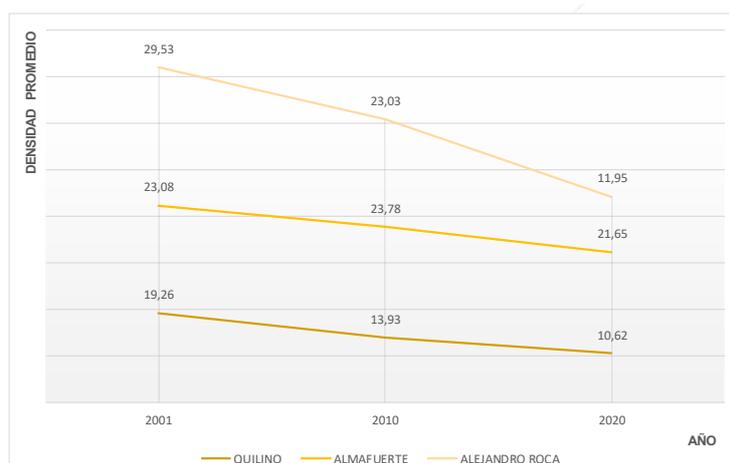


Ilustración 43: comparativo de la densidad promedio del suelo efectivamente ocupado (2001-2010-2020) en los municipios de A. Roca, Almafuerite y Quilino - FUENTE: fichas DPIP - DNPET

Se seleccionaron estos tres ejemplos para observar que sucede en el caso de un crecimiento en un rango que tomaremos como bajo (Almafuerite, 20%), un caso de crecimiento medio aproximado del doble de la mancha del 2001 (Quilino, 121%), y un caso de un crecimiento alto por arriba del triple de superficie (Alejandro Roca, 223%). Se aclara que la denominación de los rangos de crecimiento bajo, medio y alto es a fin de distinguir estas tres situaciones en el presente estudio.

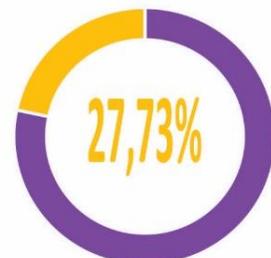
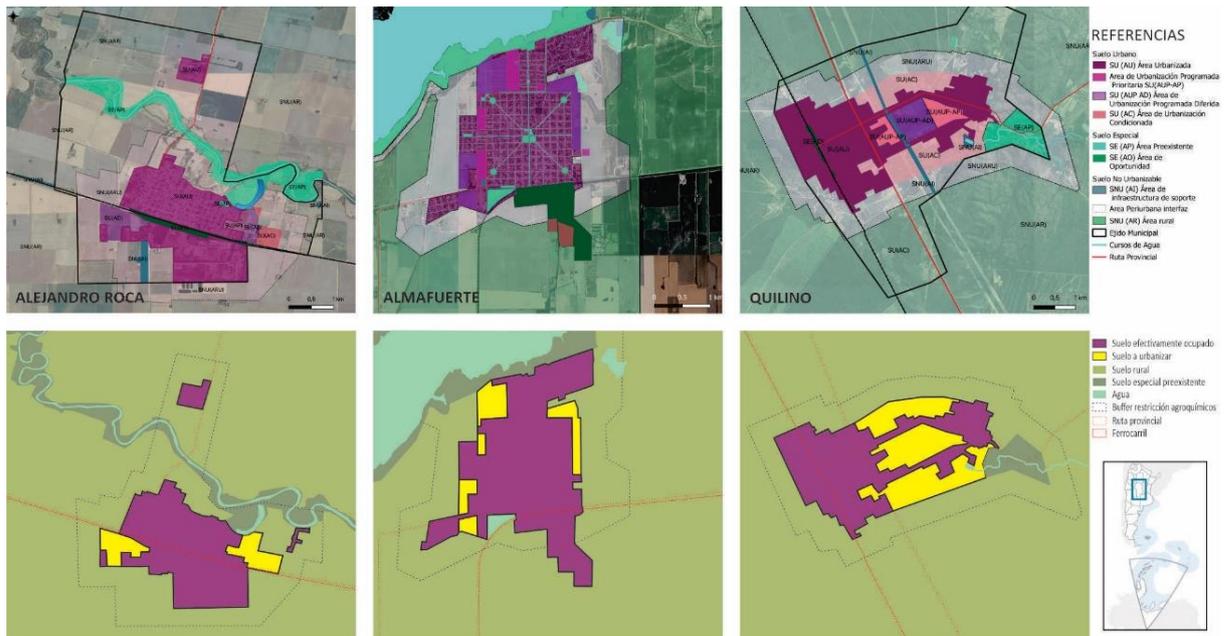
Esto implica que la tendencia (que se repite en los demás municipios de la muestra) en los últimos 20 años es de crecimiento, avanzando sobre las áreas de los periurbanos que fueron suelos rurales o rústicos.



Ilustración 44: comparativo de la densidad promedio del suelo efectivamente ocupado (2001-2010-2020) en los municipios de A. Roca, Almafuerde y Quilino - FUENTE: fichas DPIP - DNPET

a- Identificación de las áreas de interfase:

Identificación de las áreas de interfase (espacio comprendido por los usos rústico, rural y urbano. Se reconoce la existencia de tres principales fases territoriales, en función de las características predominantes en relación a las actividades, la ocupación del suelo que contienen y los paisajes que proponen: urbana, rural y rústica. El espacio donde éstas convergen puede ser considerado de interfase, área rur-urbana o área periurbana, según las acepciones teóricas y los objetivos del estudio al que remitan. Su delimitación en el plano operativo es compleja, debido por un lado a que no existen aún, acuerdos generales respecto a su definición. Debido a las complicaciones que se presentan en torno a su delimitación. En este sentido, el criterio para su reconocimiento refiere a la determinación de un área o porción territorial donde no es posible reconocer predominancias de uno u otro uso).



TIPO DE SUELO	ALEJANDRO ROCA	ALMAFUERTE	QUILINO
SUP AREA URBANIZADA (ha)	413,69	300,00	1.131,50
SUP AREA A URBANIZAR (ha)	109,60	124,00	313,80
SUP AREAS PREEXISTENTES (ha)	36,00	504,00	6,70
PORCENTUAL DE CRECIMIENTO (%)	26,49	41,33	27,73

Ilustración 45: comparativo de áreas de urbanización (2001-2010-2020) en los municipios de A. Roca, Almafuerde y Quilino - FUENTE: elaboración propia en base a fichas DPIP - DNPET

Durante los trabajos de campo, los tres municipios identificaron los diferentes tipos de suelo, así como sus sub tipos.

En el caso de Alejandro Roca, observamos que presenta una superficie urbanizada (suelo efectivamente ocupado) de 375 ha (año 2020) e identifica 109,6 ha como áreas de urbanización programada, es decir, suelo que consideran aptos para la expansión, de los cuales 13,25 ha son prioritarios. Esto significa un aumento del 29,22% de la superficie actual en una ciudad donde la densidad promedio de la planta urbana cayó un 59,53% en el periodo 2001-2020.

El caso de Almafuerite, es similar, presenta un suelo ocupado de 261 ha y propone el crecimiento de la mancha en un 47,50% con una densidad de crecimiento negativo (2001-2020) del -6,19%.

Quilino presenta una ocupación urbanizada de 1.096 ha e identifica 313 ha de suelo como áreas para urbanizar representando un 28,55% de la superficie al año 2020. También podemos observar el crecimiento negativo de la densidad promedio del suelo ocupado de manera constante (2001-2020) arrojando un porcentual de -44,85%.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, podemos observar que los tres casos identificaron suelos para el crecimiento de la mancha, como acciones de gestión local, sin tener en cuenta que tienen una relación superficie-población en franco decrecimiento.

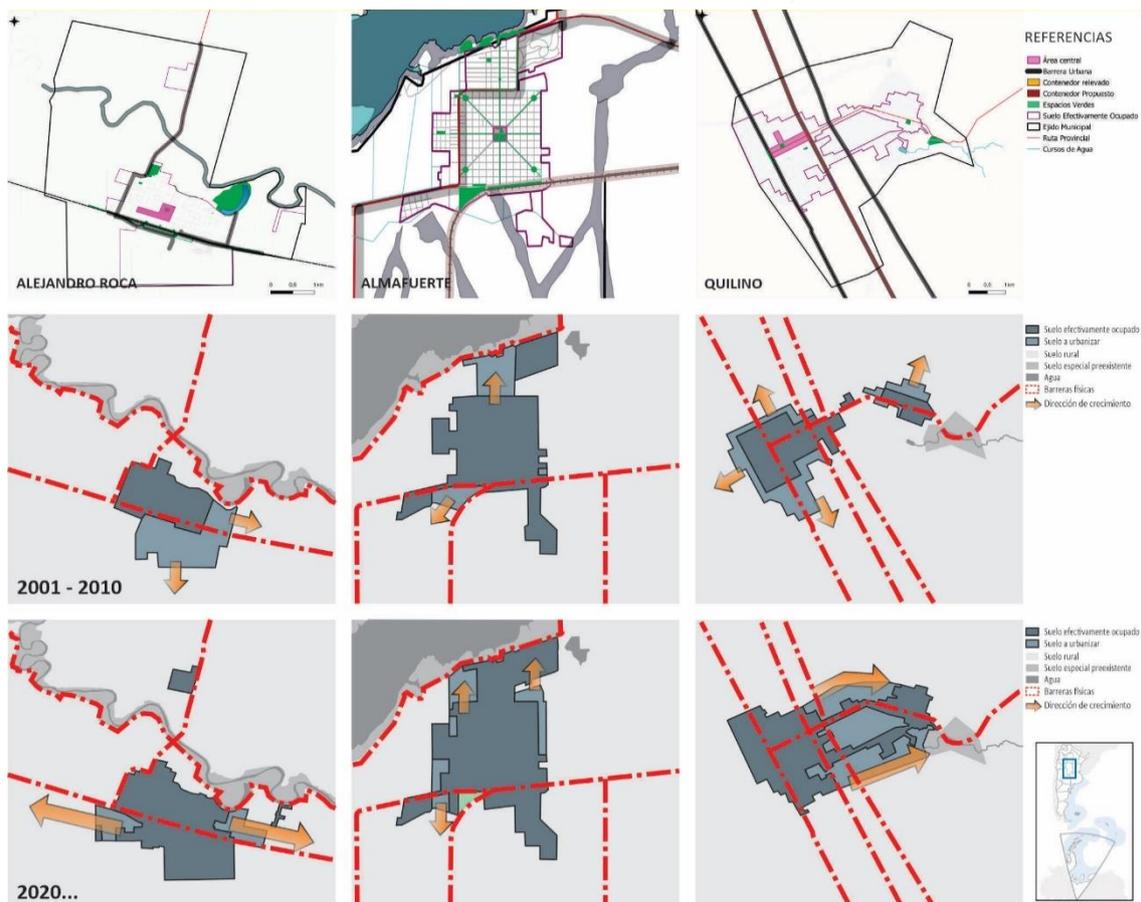


Ilustración 46: comparativo de barreras físicas y tendencias de crecimiento (2001-2010-2020) en los municipios de A. Roca, Almafuerite y Quilino - FUENTE: elaboración propia en base a fichas DPIIP - DNPET

CLASIFICACIÓN DE SUELOS			POBLACIÓN Y SUPERFICIES														
TIPO	SUPTIPO	CATEGORIA	ALEJANDRO ROCA				ALMAFUERTE				QUILINO						
			Superficie del área (ha)	Existencia normativa	Acciones planeamiento	Superficie del área (ha)	Existencia normativa	Acciones planeamiento	Superficie del área (ha)	Existencia normativa	Acciones planeamiento	Superficie del área (ha)	Existencia normativa	Acciones planeamiento			
			S/NO	AÑO	S/NO	AÑO	S/NO	AÑO	S/NO	AÑO	S/NO	AÑO	S/NO	AÑO	S/NO	AÑO	
SUELO URBANO (SU)	AREA URBANIZADA (AU)		375,00	SI	2013	NO	2019	261,00	SI	2013	SI	2017	1.086,00	NO	NC	SI	2018
	AREA DE URBANIZACION PROGRAMADA (AUP)	AREA DE URBANIZACION PRIORITARIA (AUP)	13,25	SI	2013	NO	NC	27,00	SI	2013	SI	2017	51,00	NO	NC	SI	2018
		AREA DE URBANIZACION DIFERIDA (AD)	76,98	SI	2013	NO	NC	57,00	SI	2013	SI	2017	61,00	NO	NC	SI	2018
		AREA DE URBANIZACION CONDICIONADA (AC)	19,37	SI	2013	NO	NC	40,00	SI	2013	SI	2017	201,00	NO	NC	SI	2018
SUELO ESPECIAL (SE)	AREAS PREEXISTENTES (AP)		36,00	SI	2013	NO	NC	504,00	SI	2013	NO	NC	6,70	NO	NC	NO	NC
	AREAS DE OPORTUNIDAD (AO)		27,00	SI	2013	NO	NC	19,00	SI	2013	SI	2017	6,70	NO	NC	SI	2018
SUELO NO URBANIZABLE (SNU)	AREA DE INFRAESTRUCTURA DE SOPORTE O MOVILIDAD, ECONOMICAS Y AMBIENTALES (AI)		11,69	NO	NC	NO	NC	20,00	SI	2013	NO	NC	28,00	NO	NC	NO	NC
	AREA PERIURBANA O INTERFAZ RURAL-URBANA (ARU)		650,54	SI	2015	NO	NC	348,00	SI	2015	NO	NC	1.089,00	SI	2015	NO	NC
	AREA RURAL (AR)		1.748,00	SI	2015	NO	NC	3.192,00	SI	2015	NO	NC	4.241,00	SI	2015	NO	NC

Tabla 8: comparativo de clasificación de suelos y superficies en los municipios de A. Roca, Almafuerite y Quilino - FUENTE: elaboración propia en base a fichas DPIP - DNPET

8.2. Hallazgos Principales

Los casos de estudio presentan documentos de planificación urbano-territorial a nivel local desarrollados dentro de los últimos 5 años en el marco de programas nacionales a los cuales se suscribieron oportunamente.

Ahora bien, más allá de la letra escrita, en este apartado se analizará la información que se generó a través de las entrevistas con los informantes clave, especialmente sobre las siguientes preguntas del cuestionario:

- ¿Cuál era la situación antes de los trabajos de planificación en el municipio?
- ¿Puede describir como se elaboró la planificación en el municipio?
- ¿Qué cambio en cuanto a la fortaleza institucional (área de planeamiento, planes, programas)?

8.2.1. La planificación urbano-territorial en los municipios seleccionados

Alejandro Roca:

De acuerdo al informante N°01:

Muy desorganizado (el municipio), no se sabía por dónde empezar, no se planificaba. Se iba resolviendo día a día. (a través) de reuniones con las autoridades, se explicó en qué consistía la planificación. Se vio que aspectos se debían tener en cuenta y que zonas tenían problemas para formular una respuesta.

De acuerdo al informante N°02:

La planificación es de corto plazo. La demanda supera a la planificación de mediano y largo plazo y las acciones van detrás de las urgencias.

De acuerdo al informante N°05:

No hubo una planificación. El crecimiento fue muy rápido.

Alejandro Roca, a diferencia de los casos de Almafuerde y Quilino, no contaba con un plan estratégico anterior, cuestión que lo posiciona en cierta desventaja respecto de las acciones de planificación local, como bien se observa en las respuestas de los entrevistados. Sin embargo, desarrollaron las Directrices de Planificación, y estas se convirtieron en un norte en la gestión local, como bien lo dice el informante N°05:

... es emocionante y fue muy bueno realizar este trabajo que cayó en un año sin tanta actividad sino era más difícil (por la pandemia COVID19) y se aprovechó para hacerlo y hoy es la base del desarrollo del pueblo y se consulta muchísimo.

Almafuerte:

De acuerdo al informante N°02:

Se tomó el plan base como trabajo previo antes de asumir (por el ejecutivo) y comenzaron a trabajar desde allí las modificaciones. En 2020 la pandemia nos obligó a trabajar a distancia (equipo DNPET, intendentes, equipos técnicos, etc.). La cooperación fue excelente y plena.

De acuerdo al informante N°06:

Ya se venía de gestiones anteriores, más o menos desde 2013. Se reconoció lo que existía y como fueron mutando. (a partir de) la planificación, la información que ya existía en el municipio, con distintos actores que conocen mucho la historia -había mucha información-, fuimos recabando datos y a partir de eso se pudo generar una planificación de lo que existe y hacia donde, una ciudad lo más ordenada posible y que tenga los servicios adecuados.

De acuerdo al informante N°07:

Desactualizada. El municipio tenía un plan ordenador urbano, pero en los últimos 8 años la ciudad cambió frente al paso de una autovía central que comunica la ciudad de Córdoba con Río Cuarto y pasa al costado de Almafuerte. Eso obliga a la adecuación a una nueva realidad, a una nueva planificación y a un nuevo plan director.

Almafuerte, presenta trabajos de planificación local¹⁰ realizados por agentes externos al municipio en un trabajo conjunto. De acuerdo a lo expresado por los entrevistados, podemos observar que la planificación anterior es tomada como base para el desarrollo de las nuevas acciones.

Cabe destacar que estamos hablando de planificación dentro de marcos de programas nacionales (Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial), lo que da cierto sentido a la continuidad de los horizontes de trabajo, a pesar que las gestiones cambiaron tanto en lo local como en lo nacional.

Quilino:

De acuerdo al informante N°02:

Mirada en el corto plazo, la inmediatez del reclamo, de las necesidades (que) hace no ver la mirada en el largo plazo. La ficha (directrices) permitió identificar rápidamente: cuál era el comportamiento de la mancha urbana, cuáles los posibles espacios de expansión, relacionarlos con la propiedad... Ayuda a la toma de decisiones

¹⁰ Plan Estratégico para el Desarrollo Territorial de Almafuerte. DNPET - MIOPyV (2017); Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública Almafuerte. DNPET - MDTyH (2020)

De acuerdo al informante N°08:

La verdad es que no había una planificación ni se tenía en cuenta eso. Esta gestión comenzó hace poco y tuvimos la suerte de poder encontrarlos a ustedes y poder iniciar las obras que hoy se están ejecutando, las tuvimos en este plan. Si hubiesen tenido una planificación se hubiese evitado problemas como zonas urbanizadas inundables (detrás de la traza del FFCC).

De acuerdo al informante N°09:

La planificación en el municipio se iba trabajando según el criterio del intendente de turno. Oferta de financiamiento: se trabajaba de acuerdo a la cartera de programas nacional y provincial -expansión de redes de agua potable en 2004, en 2007 se trabaja para la reconversión para el desarrollo local productivo-, luego no hubo actividades de importancia en planificación hasta los últimos años que se realizó la planificación con la nación.

Quilino, al igual que Almafuerde, presenta planificación local¹¹. En este caso, observamos –de acuerdo a las respuestas de los informantes clave- una visión crítica sobre la planificación pero que están teñida de coyuntura local (inmediatez de los reclamos, necesidades socioeconómicas y urgencias varias).

A modo general, se valora la posibilidad de tener un horizonte más claro, una mirada más integral de las cuestiones referidas al crecimiento de la mancha urbana y los usos de suelo asociados en este tipo de transformaciones territoriales, es decir, como crecer, hacia donde crecer y por qué crecer, o por qué no hacerlo.

8.2.2. Impacto de los tomadores de decisión

De acuerdo a la RAE, entendemos que “decidir” (del lat. *decidĕre* 'cortar', 'resolver') es la acción de “*formar juicio resolutorio sobre algo, formar el propósito de hacer algo, determinar el resultado de algo, y/o hacer una elección tras reflexionar sobre ella*”.

Decidir, entonces, connota una selección entre alternativas. Selección que, a su vez, causará un curso de acción en determinado sentido junto a las implicancias propias de dicha selección. Cuando hablamos de políticas públicas, este curso de acción toma naturaleza gubernamental, operada a través de instrumentos de poder concentrados en el Estado (Gonzales Campo, 2007).

¹¹ Plan Estratégico Territorial Quilino. DNPET - MIOPyV (2018); Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública Quilino. DNPET - MDTyH (2020)

El proceso de toma de decisiones

Tomando lo desarrollado por González Campo¹², se pueden identificar al menos seis fases o etapas dentro del proceso de la toma de una decisión.

- 1-Análisis de la problemática a resolver o solucionar: identifica las causas que pueden estar generando la situación percibida como problemática.
- 2-Formulación de las alternativas: explora soluciones que puedan llegar a resolver las diferentes causas generadoras del problema.
- 3-Identificación de criterios de evaluación: construcción de elementos clave para ubicar los niveles de satisfacción frente a la solución del problema. (define los objetivos a alcanzar).
- 4-Evaluación de las alternativas formuladas: juicios de valor que se compararán entre las diferentes alternativas.
- 5-Elección de la decisión a implementar: evaluar las consecuencias del proceso.
- 6-Retroalimentación: aprendizaje en base al ensayo-error de la decisión implementada.

El esquema a continuación grafica el proceso:

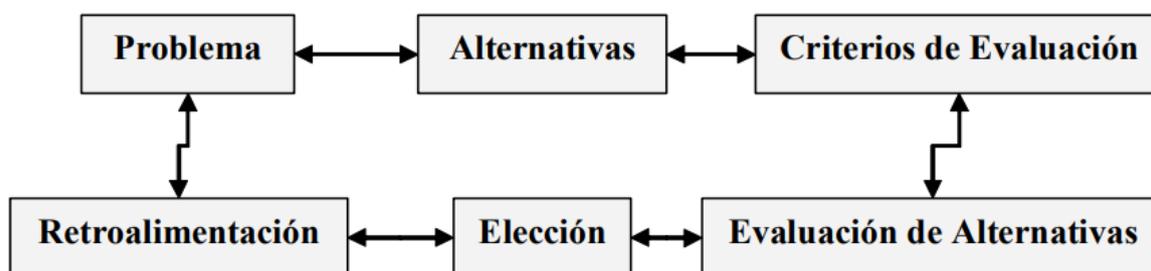


Ilustración 47: Diagrama del Proceso de Decisiones. FUENTE: El proceso de toma de decisiones en políticas públicas (2007)

En el proceso de toma de decisiones se resume la racionalidad, y la comprensión de las relaciones sociales o de poder entre los diferentes actores involucrados (*stakeholders*) de una Política Pública.

Presupuestos del proceso

Como presupuestos podemos enumerar lo siguiente:

¹² González Campo, C; Gómez Cárdenas, C. (2007). El proceso de toma de decisiones en políticas públicas. PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e intervención social. núm. 12, 2007, pp. 79-181

- 1- Políticas Públicas como marcos de acciones gubernamentales: la sociedad -por intermedio de sus representantes- soluciona las situaciones problemáticas (racionalidad incremental, Lindblom 1965). Las acciones de gobierno a través de Políticas Públicas, superan o solucionan las situaciones problemáticas de manera incremental o gradual. Las Políticas Públicas no son recetas mágicas, son marcos de acción gubernamental.
- 2- Toma de Decisiones en Políticas Públicas al Poder como variable clave: fenómeno político de lograr objetivos a través de recursos o instrumentos de poder y la capacidad de persuasión a los actores para la posterior consolidación de intereses.
- 3- Asimetría de poder: intervención de actores de distinta naturaleza y diferentes capacidades de recursos de poder y persuasión.
- 4- Escasez de recursos: las problemáticas requieren recursos con los que el Estado muchas veces no cuenta. Esto complejiza la toma de decisiones priorizando acciones.
- 5- Racionalidad incremental (técnica, política y económica): la multiplicidad de actores explica por qué las decisiones no siempre son racionales o coherentes, sino el resultado de la confrontación.
- 6- Ciclo de vida de la política pública: abolir una política pública fracasada o ratificar y continuar una exitosa implica la existencia de un ciclo de vida más allá que cumplan o no los objetivos iniciales.

En el caso de los municipios seleccionados para el presente estudio, de acuerdo a las entrevistas realizadas a los informantes clave, podemos observar lo siguiente:

Alejandro Roca:

De acuerdo al informante N°01:

Reunión con las autoridades, se explicó en qué consistía la planificación (el trabajo que se iba a realizar). Comunicación entre las partes del municipio. Los diferentes sectores no sabían lo que estaba haciendo el otro. Se conocieron los proyectos y se descubrieron proyectos en común y se unifico la solución.

De acuerdo al informante N°02:

Se trabajó con la participación de la municipalidad, no se planteó apertura ciudadana (contexto pandemia año 2020). Tanto el plan, como las directrices, permitió al municipio identificar cosas que sabía o suponía, o no tenía muy claro cómo funcionaban.

De acuerdo al informante N°05:

Todas las áreas fueron involucradas en este proyecto –informe- y fue una experiencia nueva de intercambio de datos censales o ayudas. También se involucró a bomberos y la policía provincial. Muchos actores reuniendo información y armando. El trabajo de coordinación de áreas, juntarse y cruzar datos en un año sin pandemia... en el ritmo del trabajo diario (uno) no se concentra en planificar, proyectar y hacer un trabajo profundo y si salió una obra hay que hacerla. Ahora tenemos una visión global de cómo va a impactar. Si yo no lo hago al trabajo y lo hace otro no lo tengo presente. Ahora tengo en mi cabeza lo que son las barreras. Espacios verdes, plazas -sé los metros en cada barrio y cual necesita o no-, yo no lo hubiese hecho en el día a día. La pandemia nos dio la posibilidad de entrevistas con los técnicos o juntar datos -es más natural la cercanía en los pueblos-. Si uno tiene una imagen en la cabeza con este trabajo y cómo va a impactar un desarrollo o proyecto a futuro, junta varios factores que pueden llegar a influir en una decisión. Se tuvieron reuniones que antes no se tenían que fue un avance importante y se mantiene hasta el día de hoy y también la base de datos -se actualiza-.

En el caso de Alejandro Roca, podemos destacar que generar condiciones de trabajo entre áreas de manera coordinada (multiplicidad de actores y tomadores de decisiones) impacto de manera positiva dentro del modo de gestionar territorio.

Otra cosa a tener en cuenta es lo que dice el informante N°05 “yo no lo hubiese hecho en el día a día. La pandemia nos dio la posibilidad”. Las directrices se realizaron en el año 2020, en medio de las medidas de la pandemia COVID 19 implementadas por el Estado (en sus múltiples niveles). Esto nos habla de cuando lo urgente desplaza a lo importante, el cortoplacismo adquiere dimensiones tales que la visión estratégica para un crecimiento y un desarrollo sostenido en el tiempo queda desdibujada en el día a día (frase muy recurrente, especialmente por funcionarios).

Almafuerte:

De acuerdo al informante N°02:

Un caso interesante, el intendente antes de asumir tenía un equipo de arquitectos que vieron el plan que realizó DNPET y estuvieron analizando el diagnóstico. Se tomó el tiempo para conocer los principales problemas que marcaba el plan e intentaron seguirlo de cerca. La gestión va por ese lado. La cooperación fue excelente y plena.

De acuerdo al informante N°06:

Estamos en ese pasaje o ese cambio porque pasaron unos años y nos dimos cuenta de cuanto creció la ciudad y las modificaciones y cambios que ha tenido en poco tiempo.

Planificar la ciudad con participación de todos los actores -públicos y privados- de acuerdo a las demandas y a las necesidades para el crecimiento. Objetivo: hacia dónde queremos ir, que ciudad queremos, una ciudad limpia, sustentable, que se pueda seguir usando la bicicleta -que es una característica que tenemos al ser tan chica- y que se mantenga ese mismo ambiente -tenemos el lago y la ciudad y todavía vegetación autóctona- y eso es una base muy importante. Trabajo en conjunto para una mirada no micro sino macro y con perspectiva a un crecimiento futuro a 50 años.

De acuerdo al informante N°07:

El municipio tenía un plan ordenador urbano, pero en los últimos 8 años la ciudad cambió frente al paso de una autovía central que comunica la ciudad de Córdoba con Río Cuarto y pasa al costado de Almafuerde. Eso obliga a la adecuación a una nueva realidad, a una nueva planificación y a un nuevo plan director. Con la cooperación de la Nación, los profesionales locales y la ciudadanía. La participación para definir a donde queríamos crecer y de qué manera. Creo que estamos en un proceso y falta todavía bastante para terminarlo. Voluntad de orden y una planificación clara -donde instalarse, radicarse y producir-.

De acuerdo a los informantes N°02-07, podemos observar que el ejecutivo analizó el diagnóstico de la planificación existente¹³ e identificó situaciones problemáticas antes de asumir la gestión: “en los últimos 8 años la ciudad cambió” .

Se observa también que la gestión reconoce la multiplicidad de actores en el proceso de generación de ciudad y territorio con un compromiso fuerte por proteger el patrimonio existente (antrópico y natural): “definir a donde queríamos crecer y de qué manera”.

Quilino:

De acuerdo al informante N°02:

Mirada en el corto plazo, la inmediatez del reclamo, de las necesidades hace no ver la mirada en el largo plazo. La mirada a largo plazo, la mirada del ejecutivo se relaciona un poco con la plataforma electoral que fue lo que se propuso en su momento a la ciudadanía, más lo nuevo que se encontró cuando llegó (la nueva gestión).

De acuerdo al informante N°08:

Los políticos necesitan ayuda para brindar información o conocimiento acabado -es común decir que no lo entienden- de la red de gas, donde hacer un desagüe pluvial, etc., cuestiones técnicas que te ayudan a planificar las obras. Priorización: ¿y por cuál/dónde

¹³ Plan Estratégico para el Desarrollo Territorial de Almafuerde. DNPET - MIOPyV (2017)

empiezo? No es porque sea amigo, es porque tiene que ver con esta planificación estratégica que se hace de manera articulada (universidad, escuela, etc.).

De acuerdo al informante N°09:

Camino critico definido por la planificación: todos los proyectos que se presentan tienen la fundamentación de la planificación urbana. Se toman decisiones en base a los indicadores definidos en los planes que se tomaron al inicio y se actualizan.

En el caso de Quilino, en este apartado vuelven a aparecer las urgencias, el cortoplacismo que obliga a la gestión a responder de manera casi inmediata sin la posibilidad de generar acciones a mediano y largo plazo de manera sostenible.

El municipio tiene identificadas las problemáticas que debe resolver y están trabajando en ese sentido fundamentando la toma de decisiones en base a indicadores definidos desde la planificación.

El problema más grande que enfrenta Quilino es posiblemente la falta de recursos. Un círculo vicioso que expulsa a la población o la somete a la dependencia estatal.

En los tres casos de estudio, podemos decir que, en primer lugar, los agentes de campo identifican situaciones problemáticas desprendidas del diagnóstico urbano territorial y junto a los cuadros técnicos locales se realiza la formulación de las alternativas.

La identificación de criterios estuvo dada a través del programa nacional de planificación (Directrices) con una metodología y un camino critico de tareas que permitiera a los gobiernos locales la construcción de herramientas ágiles para la gestión y el apoyo a la toma de decisiones con objetivos precisos.

Más allá de esto, los gobiernos locales evaluaron diferentes alternativas respecto a las problemáticas asociadas al crecimiento de la mancha urbana sobre los territorios de interfase (juicios de valor), sopesando diferentes alternativas y llegando a la propuesta de tipologías de suelo con usos propuestos.

8.2.3. Valores y disvalores de los procesos institucionales

Para el desarrollo de este apartado, partiremos de la etimología y el significado de dos palabras: proceso e institución.

- **Proceso:** del latín *processus* (avance, marcha, desarrollo), nombre de resultado a partir del supino *processum*, que también genera el participio (*processus*), del verbo *procedere* (marchar hacia adelante, avanzar). Tomamos, entonces, a la palabra proceso como el “conjunto de fases sucesivas de un fenómeno o hecho complejo” por un lado, y como el “procesamiento o conjunto de operaciones a que se somete una cosa para elaborarla o transformarla”.
- **Institución:** del latín *institutio*, de *in*, que implica penetración; *statuere*, estacionar, colocar, y el sufijo *-ción*, que implica acción o efecto. Tomaremos dos acepciones, en primer lugar, de que una institución es un “organismo fundado para desempeñar una determinada labor” y, en segundo lugar, que es una “organización, principio o norma creados para desempeñar una función de gobierno o de regulación del estado”.

Tanto *proceso* como *institución* son sustantivos, determinan realidad, nombran las cosas. En este apartado versaremos sobre “*procesos institucionales*”, donde la institución se transforma en adjetivo, es decir, perteneciente o relativo a una institución (RAE).

Debemos comprender que significa un proceso dentro de una estructura organizacional o institucional. Este conjunto de actividades sucesivas que tienen un inicio y un fin definido donde el fin de uno es el inicio de otro, a través de sectores interrelacionados e interdependientes, permite a la institución alcanzar sus objetivos.

Cuando se habla del ámbito institucional se refiere a aspectos que constituyen los símbolos culturales propios de una institución. Es una dimensión de la realidad constituida por normas, valores, pautas y rutinas que determinan el "territorio" de acciones legítimas y no legítimas en una organización de cualquier tipo.

De acuerdo al Mapa de Proceso Institucional¹⁴, tomaremos la siguiente estructura:

- 1- Entradas: incluye las necesidades de las partes interesadas.

¹⁴ Mapa de proceso institucional. Documentos Institucionales. Consejo Directivo de la Corporación Universitaria Americana. Ministerio de Educación Nacional. Colombia (2006).

- 2- Procesos estratégicos: direccionamiento estratégico y el proceso de internacionalización de la institución.
- 3- Procesos misionales: procesos y actividades que se desarrollan para cumplir con el propósito misional que constituyen la razón de ser de la institución.
- 4- Procesos de apoyo: procesos de gestión que aportan los recursos necesarios para el logro de la misión de la institución con la evaluación de impacto para el apoyo a la toma de decisiones (financieros, infraestructura, humanos, etc.).
- 5- Salidas: resultados o productos que la institución entrega a la sociedad.

Dentro de la planeación institucional, se deben definir las estrategias en las actividades sustantivas que deberán regirse por la “Normatividad Institucional” cuyo objetivo será el de gestionar los instrumentos normativos (leyes, reglamentos, lineamientos, etc.) para regular las actividades que se llevan adelante.

El objetivo de una organización estructurada y competente permitirá, entonces, el diseño e implementación de modelos institucionales robustos y funcionales.

Cada gobierno local está inserto en un contexto específico y propio. Es así, que la “Cadena de Valor Institucional” de cada municipio deberá ser diseñada de manera tal que responda a las necesidades y la visión estratégica del modelo de ciudad que se persiga.

Para esto es necesario contar con la planificación estratégica pertinente y los instrumentos que permitan implementarla en un primer momento (puesta en marcha) y la capacidad técnico-institucional de monitorearla para apoyar la toma de decisiones en aquellos casos que se requiera generar cambios que restablezcan el rumbo de la gestión hacia objetivos determinados o, simplemente, redefinirlos.

Podemos observar, de acuerdo a las entrevistas realizadas, lo siguiente:

Alejandro Roca:

De acuerdo al informante N°01:

(falta de) comunicación entre las partes del municipio. Los diferentes sectores no sabían lo que estaba haciendo el otro. Se conocieron los proyectos y se descubrieron proyectos en común y se unificó la solución.

De acuerdo al informante N°02:

La planificación es de corto plazo. La demanda supera a la planificación de mediano y largo plazo y las acciones van detrás de las urgencias. Se trabajó con la participación de la municipalidad, no se planteó apertura ciudadana -contexto pandemia año 2020-. Herramienta para identificar cosas que no le prestaban atención, pero eran situaciones que existían.

De acuerdo al informante N°05:

(el municipio) Cuenta con una ordenanza de suelos, zonificación, desde el 2013. Se trabajó con mapas georreferenciados: ayudo a ver las barreras geográficas que no se contemplaban -rio, canal o proyectar canales para desagote del pueblo-. Ahora tener una visión de la barrera que divide a la sociedad (FFCC, etc.). Barreras naturales o antrópicas que dividen. Se abrieron los ojos en cuanto a las barreras. Todas las áreas fueron involucradas en este proyecto -informe- y fue una experiencia nueva de intercambio de datos censales o ayudas. Muchos actores reuniendo información y armando. Es una localidad de 8500 hab. que recorremos todos los días y que sabemos sus necesidades. La pandemia nos dio la posibilidad de entrevistas con los técnicos o juntar datos. Si uno tiene una imagen en la cabeza con este trabajo y cómo va a impactar un desarrollo o proyecto a futuro, junta varios factores que pueden llegar a influir en una decisión. Se tuvieron reuniones que antes no se tenían que fue un avance importante y se mantiene hasta el día de hoy y también la base de datos -se actualiza-.

El municipio de Alejandro Roca, de acuerdo a lo anterior, reconoce las entradas de los procesos (cuales son las necesidades de la sociedad en temas específicos). La planificación les permitió generar procesos estratégicos que se internacionalizaron institucionalmente junto a los procesos de apoyo necesarios orientados a objetivos.

Almafuerte:

De acuerdo al informante N°02:

Se tomó el tiempo para conocer los principales problemas que marcaba el plan e intentaron seguirlo de cerca. La gestión va por ese lado. La cooperación fue excelente y plena. Les permitió saber en el corto plazo cuales eran las obras que tenían, es una ciudad con mucha pendiente hacia el lago.

De acuerdo al informante N°06:

Se reconoció lo que existía y como fueron mutando y se está trabajando en una planificación con diferentes profesionales para poder relevar nuevamente y modificar esos cambios que en algunos lugares eran cinturón verde, se utilizaban como quintas y ahora hay planificación de nuevos loteos. Esos usos fueron cambiando y con el nuevo código de la ciudad no serían

compatibles con el uso existente. Planificar la ciudad con participación de todos los actores -públicos y privados- de acuerdo a las demandas y a las necesidades para el crecimiento. Se realizaron propuestas, la planificación viene de años, pero esta gestión desde el área de desarrollo urbano está trabajando y también han intervenido muchos actores de diferentes disciplinas, porque siempre es un trabajo interdisciplinario, de acuerdo a la planificación de usos del suelo que existía. El apoyo entre un área y otra para trabajar en conjunto y a la vez con la Universidad Nacional de Córdoba (facultad de arquitectura y de agronomía). Trabajo en conjunto para una mirada no micro sino macro y con perspectiva a un crecimiento futuro a 50 años.

De acuerdo al informante N°07:

Con la cooperación de la Nación, los profesionales locales y la ciudadanía. La participación para definir a donde queríamos crecer y de qué manera. Creo que estamos en un proceso y falta todavía bastante para terminarlo. La apropiación y la idea clara de donde van a estar las cosas. Voluntad de orden y una planificación clara -donde instalarse, radicarse y producir-.

Almafuerte viene trabajando respecto de las necesidades de la sociedad (entradas) a partir de la normativa existente que reconocen como desactualizada. A través de los procesos estratégicos que les brinda la planificación realizada se observa que el municipio tiene procesos misionales con cierto grado de institucionalización (están elaborando o tienen en cartera la elaboración de planes directores y los instrumentos para su implementación).

Quilino:

De acuerdo al informante N°01:

La planificación como proceso que debe perdurar en el tiempo. Seguimiento de un cronograma.

De acuerdo al informante N°02:

En general, la preocupación principal siempre ha sido disponer de terreno para hacer viviendas, crecimiento inclusive vegetativo porque no hay un factor de desarrollo, no hay una actividad atractiva. un atractor importante dentro de la geografía productiva. La ficha permitió identificar rápidamente cuál era el comportamiento de la mancha urbana, cuáles los posibles espacios de expansión, y relacionarlos con la propiedad. Ayuda a la toma de decisiones. Se trabaja a partir de la entrevista con el intendente, en este caso intendenta, y ella selecciona quienes son los interlocutores que van a interactuar para el diagnóstico. La intendenta era nueva, acababa de asumir luego de (una) gestión de diferente signo, es

importante que haya una coincidencia hacia dónde va el pueblo. La importancia de construir una mirada estratégica: entender las líneas de trabajo.

De acuerdo al informante N°08:

Los políticos necesitan ayuda para brindar información o conocimiento acabado -es común decir que no lo entienden -. Se mantuvo a los asesores anteriores. Técnicos que no forman parte de un plantel político y que por distintas acciones, conocimientos e intervenciones van quedando porque se hacen necesarios. Los gobiernos locales necesitamos herramientas de capacitación no solamente en el área técnica específica sino más generalizado. Lo primero que cambia con la planificación tiene que ver con la administración de los recursos e identificar los lugares donde se puede desarrollar la población. Sistematizar recursos, poder mejorar. Respaldar los proyectos desde la planificación para búsqueda de financiamiento.

De acuerdo al informante N°09:

La planificación en el municipio se iba trabajando según el criterio del intendente de turno y a la oferta de financiamiento: se trabajaba de acuerdo a la cartera de programas nacional y provincial. ... (se realizaron) informes iniciales para caracterizar era la evolución desde el 2010 hasta ese momento y la proyección en la agenda 2030, reuniones con distintos actores de la localidad. Situación actual y como proyectar diferentes caminos de desarrollo. El rol de la escuela técnica, las cooperativas, los clubes y el sector comercial y de servicios. Camino crítico definido por la planificación: todos los proyectos que se presentan tienen la fundamentación de la planificación urbana. La planificación existente se tomó como un elemento de trabajo más allá de que fue hecho por otra gestión. La intendenta lo recibió el primer día de gestión. Articulación con otras instituciones: ante la necesidad de fondos tratando de priorizar proyectos.

En el caso del municipio de Quilino se observa que el ejecutivo local tiene identificadas las entradas al proceso (las múltiples necesidades de la sociedad).

Cabe destacar, de acuerdo a lo volcado en las entrevistas, la madurez institucional al tomar la planificación existente (realizada por una gestión de signo contrario) como base para seguir avanzando, así como la decisión de mantener a los técnicos discerniendo la diferencia entre un cuadro político y un cuadro técnico.¹⁵

Respecto de los procesos de apoyo, queda claro que el gobierno local depende de recursos externos para el logro de objetivos de gestión.

¹⁵ No es el objetivo de este trabajo sentar posición respecto al aspecto político del concepto de “cuadro técnico” o “consultor” sino que esta categorización es meramente ilustrativa del quehacer propio del estado sin entrar en la génesis de mediados de SXX de cómo esta figura va arraigándose en las gestiones a través de los programas de Fundaciones y Organismos Internacionales de Crédito.

9. Conclusiones – Reflexiones finales

Como ya se dijo, la provincia de Córdoba es particular, los centros urbanos presentan un ejido circundante, que en la mayoría de los casos albergan usos rurales y, en menor medida, rústicos y los casos de estudio presentan un ejido mayoritariamente rural con un crecimiento considerable de la mancha urbana sobre este.

Los casos de estudio presentan acciones de planificación territorial y estas han incidido en la toma de decisiones respecto del crecimiento de la mancha urbana y la gestión de los espacios de interfase –más específicamente los periurbanos- donde la fortaleza institucional de los gobiernos locales se constituyó en una variable central en el análisis de las transformaciones territoriales, más específicamente en la búsqueda de causalidades desde un enfoque sistémico, procesos socioeconómicos que impactan en el territorio con multiplicidad de formas, intensidad de fuerzas y diferentes escalas que generan externalidades.

Estos espacios de interfase, donde convergen lo urbano y lo rural son espacios difusos y con usos variados. Un caldo de cultivo para proponer nuevas formas de generar y gestionar territorio con las complejidades propias de operar sobre suelos de transición y gran dinamismo, incompatibilidad de usos, dominio de la tierra, pérdida de funciones agroecológicas y servicios ecosistémicos y la dificultad de generar modelos de gestión eficaces que cuenten con los instrumentos necesarios provenientes de acciones de planificación territorial a través del consenso entre los diferentes actores que conforman el territorio -los que se sientan en la “mesa de negociaciones” y aquellos que carecen de representatividad o poder de negociación que deberán ser tenidos en cuenta especialmente por los tomadores de decisiones a través de las instituciones establecidas-.

Estamos situados en un contexto donde el Estado ha perdido el rol dominante, pero observamos que las gestiones locales han identificado esas falencias y están trabajando en revertir esta situación. El desarrollo de la planificación es un primer paso y muy importante, pero el impacto de la misma no es significativo al no contar con las herramientas necesarias para llevar adelante la letra escrita que permita generar un desarrollo sostenible en el tiempo.

Ya se dijo que la ciudad es una expresión política, y los tomadores deben definir un encuadre multidimensional y multiescalar de la planificación, la implementación y el monitoreo. Se trata de generar agendas para afrontar los desafíos del urbanismo contemporáneo, la gobernanza y la institucionalidad territorial.

Las dimensiones de análisis propuestas en este trabajo (consolidación de la infraestructura, clasificación de tipos de suelo, crecimiento de la mancha urbana) explican el proceso de crecimiento de las ciudades en el periodo 2001-2020 en relación a las acciones de planificación territorial desprendida de la institucionalización de la planificación desde los gobiernos locales.

El estudio muestra como la superficie de la mancha urbana fue avanzando sobre las áreas de los periurbanos en el periodo analizado junto a un crecimiento poblacional positivo, pero con una densidad promedio decreciente (Tabla 1). La ciudad pierde compacidad, los servicios se encarecen y empiezan a aparecer problemáticas asociadas a la imposibilidad de brindar suelo urbanizado de calidad a costos socialmente deseables en detrimento, generalmente, de los sectores más vulnerables.

A través del análisis documental y las entrevistas realizadas a informantes clave, podemos observar que los municipios de los tres casos de estudio lograron una mirada más integral de las cuestiones referidas al crecimiento de la mancha urbana y los usos de suelo asociados a las transformaciones territoriales de interfase. Los gobiernos locales, aunque aún no cuentan con las herramientas e instrumentos suficientes de gestión, son conscientes que enfrentan situaciones complejas en cuanto al abordaje territorial de suelos de interfase bajo las premisas: *como crecer, hacia donde crecer y por qué crecer.*

Regresando a la pregunta de investigación de este trabajo:

¿Cómo se dieron los procesos de planificación y cómo impactaron en los municipios de Alejandro Roca, Almafuerde y Quilino entre los años 2001 y 2020?

Los procesos de planificación, desarrollados en el punto 6, explican el derrotero de las acciones de planeamiento urbano territorial en Alejandro Roca, Almafuerde y Quilino. Tres gobiernos locales con diagnósticos territoriales sólidos que sirvieron de punto de

partida para la elaboración de lineamientos estratégicos (Almafuerte y Quilino) y la caracterización de los tipos de suelos y usos propuestos para los tres casos.

El impacto de los procesos de planificación en Alejandro Roca, Almafuerte y Quilino aún son escasos. Los gobiernos locales tienen conciencia que el territorio es un patrimonio económico, ambiental, eco sistémico y social que debe ser gestionado de manera responsable y racional y, de acuerdo a las entrevistas realizadas para el presente trabajo y el análisis de antecedentes de las acciones de planificación, a un mayor entendimiento en lo referido al planeamiento desde los tomadores de decisiones en los municipios como un primer paso para recuperar la centralidad en el devenir de las transformaciones territoriales.

Se destaca la madurez institucional de los gobiernos locales al tomar la producción existente en materia de planificación como base para continuarla, aun siendo esta producción de un gobierno anterior de signo político diferente, que habla de un encaminamiento a la previsibilidad, y a la orientación hacia metas que exceden el cortoplacismo.

Lo mismo ocurre respecto de los cuadros técnicos, discerniendo la diferencia entre un cuadro político y un cuadro técnico en una clara búsqueda de continuar el trabajo realizado hasta ese momento y aprovechar el conocimiento y la experiencia que estos puedan aportar a la gestión municipal.

Es aquí donde el diseño de políticas públicas urbano-territoriales, y los instrumentos específicos para la implementación de las mismas se constituyen como pilares para el camino virtuoso de los procesos de las transformaciones territoriales, especialmente en estas áreas de transición entre lo urbano y lo rural en materia de infraestructura, ambiente y gobernanza.

La mirada estratégica del territorio existe por parte de los gobiernos locales, así como la identificación de las situaciones problemáticas propias de cada uno de los tres municipios analizados. Resta la consolidación de una agenda sustentable en el tiempo y, de las sucesivas gestiones, proseguir el camino exitosamente iniciado.

El mayor impacto de los procesos de planificación es posiblemente la identificación de las áreas de interfase de los gobiernos locales. La noción de existencia y la identidad de esas porciones territoriales tan complejas y difíciles de gestionar, la posibilidad de poder nombrarlas, reconocerlas, darles un peso específico dentro de la gestión a través de un trabajo a conciencia de delimitación de suelos con una mirada estratégica a mediano y largo plazo, rompiendo así una de las grandes barreras de la gestión: que lo urgente siempre tenga más poder que lo importante, y en este caso, también necesario.

10. Discusiones

10.1. Observaciones y preguntas desprendidas del estudio

Durante el proceso de investigación del presente trabajo, surgieron interrogantes que se fueron desprendiendo del análisis de los casos de estudio, las dimensiones de análisis y las entrevistas a los informantes clave. En este capítulo, se propone discutir dichas interrogantes. Se considera de relevancia dado que la multidimensionalidad de la planificación urbano-territorial aborda disciplinas que van desde la geografía a las políticas públicas, pasando por el medio físico, la economía y el urbanismo entre otras.

Podemos enumerar tres grandes preguntas que se desprenden de lo desarrollado: la primera se refiere a desfasaje o la desarticulación entre los instrumentos de ordenamiento urbano y los instrumentos de promoción y desarrollo económico, la segunda sobre las lógicas de los actores en la producción del periurbano, y la tercera por que se produce ciudad con normativa rural.

Estas interrogantes *ex post* serán presentadas como disparadores para posibles temas de discusión futura, basados en el material documental que se utilizó para este trabajo.

10.1.1. Desarticulación entre instrumentos de ordenamiento y promoción

Muchas veces, se observa que los diagnósticos de situación, el abordaje no es integral, se tiende a pasar por alto –ya sea porque el camino crítico de la planificación no lo contempla o no se cuenta con los recursos o el tiempo necesarios- el entendimiento del perfil económico, histórico (como se configuro la estructura territorial), y ambiental (entender el soporte ambiental del territorio para ordenarlo).

En palabras del Informante N°03:

El tiempo que lleva la instancia de planificación en relación a los tiempos que tiene el crecimiento de la ciudad. Evitar la disociación: lo ambiental va por un lado, y lo urbano y lo económico por otro y terminamos con tres modelos de ciudad distinta: una bastante perfeccionista que suele ser la ambiental, la urbana que busca donde está la mayor pasividad para organizar y una económica que no mira ninguna –transversalidad-. Los instrumentos de gestión, un plan no instrumentalizado no sirve de nada. En los municipios pequeños donde las capacidades son escasas, los instrumentos tienen que ser claros porque no puede depender de las personas interpretar un plan de ordenamiento. No es solo una cuestión de decir lo que hay que hacer sino también como hacerlo, cuales son los plazos, quienes son las personas, que

perfiles deberían tener, y, sobre todo, que ese plan de ordenamiento este anclado a la realidad local.

En otras entrevistas, varios informantes clave hicieron foco en cuestiones similares. Los tiempos de la planificación suelen ser largos cuando los medimos en los tiempos de la gestión marcadas siempre por las carencias y las urgencias, especialmente en ciudades medianas y pequeñas que no cuentan con los recursos suficientes.

De acuerdo al Informante N°02:

La planificación es de corto plazo. La demanda supera a la planificación de mediano y largo plazo y las acciones van detrás de las urgencias.

Esto nos lleva a preguntarnos por qué la planificación, que debería adelantarse a las situaciones generadas por las transformaciones territoriales, llega tarde, o no llega de la manera más eficaz.

Cuando se habla de la instrumentalización de las acciones de planificación, se habla de herramientas específicas que tienen su génesis en el abordaje de los estudios territoriales. Estas, a su vez, deben seguir un proceso propio de elaboración y discusión, y luego de aprobación por parte de los cuerpos legislativos locales.

Este horizonte de tiempo, en periodos de gobierno de 4 años, en el caso de los casos de estudio, lleva a que se prioricen otras cuestiones sin tener en cuenta que el efecto de arrastre de la inacción es una acumulación de situaciones que es cada vez más difícil de revertir.

10.1.2. Lógica de los actores en la producción de los periurbanos

De acuerdo al Informante N°02:

Interpretar la ciudad real: problemas con los diagnósticos de base, si empezás a planificar con un plano formal del municipio, con el plano de catastro, no aparece la ciudad real. Falta de reconocimiento de los asentamientos informales o de la ciudad informal si existe -a veces la ciudad informal no es solo asentamientos sino también informalidad generada por especuladores que empiezan a generar urbanizaciones sin permiso, hay bastantes tipos de informalidad-. Quienes son los reales actores que ocupan el territorio –sean formales o no, tengan título o no- e incluirlos adentro de tus herramientas. Creo que sería muy buen aporte a la investigación poder incluir las lógicas de los actores en esa producción del espacio periurbano, entender más allá de la forma que crece.

Dentro de las lógicas del crecimiento y de la mancha urbana, poder identificar cuáles son los motores que generan dichas transformaciones y que actores las encarnan (mercantiles, estatales, etc.). Cabe, entonces, pregunta: ¿quién produjo estas transformaciones? y ¿por qué ahí?

10.1.3. Producción de ciudad con normativa rural

El periurbano se erige como un desafío para la gestión y la producción territorial, en especial en la toma de decisiones basadas en la mirada estratégica a mediano y largo plazo. Los estudios urbanos han desarrollado literatura al respecto, pero no se traduce en la toma de decisiones desde lo institucional, donde se observa un pobre impacto de la agenda de la planificación urbano territorial, especialmente en lo que respecta a la desregulación en lo normativo (se produce ciudad con normativa rural).

Entonces, cabe preguntar: ¿Para qué sirve la producción de los estudios urbanos en la toma de decisiones de crecimiento de las áreas urbanas donde la agenda de la planificación territorial en Argentina está siempre detrás de los problemas y no anticipándolos desde las instituciones? Y ¿Por qué hay debilidad institucional en el campo de la planificación urbano territorial en Argentina?

Se sabe que la agenda de la planificación urbano territorial en Argentina presenta debilidades en la etapa de implementación de planes y estudios territoriales. En lo que respecta a los periurbanos, la comprensión de estos espacios de interfase y sus dinámicas multidimensionales a lo largo del tiempo están estrechamente ligados a la fortaleza institucional de los gobiernos locales que cuentan con cuadros técnicos fuertes y la visión estratégica de las voluntades políticas.

Comprender el rol de la planificación urbano territorial en los procesos de transformación de las áreas de interfase para comprender el camino crítico de los procesos institucionales de elaboración, aprobación e implementación de normativa e instrumentos de gestión que posibiliten el fortalecimiento de la gobernanza en las áreas de interfase resulta necesario para crear un círculo virtuoso dentro de la planificación.

Indice de gráficos

Ilustración 1: existencia de área de planeamiento local - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020	19
Ilustración 2: Plan de desarrollo Estratégico – Código de Edificación - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020	19
Ilustración 5: Programas sociales suscriptos por el gobierno local - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020	21
Ilustración 6: Matriz para la elección de un método de investigación social según las características del problema de interés. Fuente: Yin (1994).	23
Ilustración 7: Infraestructura básica - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020	31
Ilustración 8: Infraestructura básica en los municipios de A. Roca, Almafuerde, Arias, a Francia, Quilino y Villa del Rosario - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020	32
Ilustración 9: Niveles de consolidación de la infraestructura básica - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020	33
Ilustración 10: Infraestructura complementaria - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020	33
Ilustración 11: Niveles de consolidación de la infraestructura - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020	33
Ilustración 12: <i>Infraestructura complementaria en los municipios de A. Roca, Almafuerde, Arias, a Francia, Quilino y Villa del Rosario - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020</i>	34
Ilustración 13: <i>Niveles de consolidación de la infraestructura complementaria - Fuente: Fichas DPIP DNPET 2020</i>	34
Ilustración 14: Mapa de Modelo Territorial Heredado y Modelo Territorial Deseado y coremas de ideas rectoras. Fuente: PET Argentina (avance IV)	43
Ilustración 15: Modelo Territorial Deseado Nacional - año 2016 (izq) Fuente: PET Argentina Avance III	44
Ilustración 16: Mapa de Integración y Desarrollo. Fuente: PET Argentina (avance IV)	45
Ilustración 17: Ubicación de los municipios dentro de los modelos deseados PET Argentina avances III y IV	46
Ilustración 18: Cuadro de prioridades de la provincia de Córdoba en sus cuatro dimensiones. Fuente: Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de Córdoba – primer informa de avance	48
Ilustración 19: Modelo deseado y mapa de Proyectos de la Provincia de Córdoba. Fuente: PET Argentina (avance IV)	49
Ilustración 20: Ciudad de Almafuerde (2017). Fuente: PET Almafuerde, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación	52
Ilustración 21: Ciudad de Almafuerde (2017). Fuente: PET Almafuerde, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación	53
Ilustración 22: Sistema urbano departamento de Tercero Arriba. Fuente: PET Almafuerde, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (2017)	53
Ilustración 23: Mancha urbana de Almafuerde. Fuente: PET Almafuerde, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (2017)	54
Ilustración 24: Modelo territorial heredado de Almafuerde. Fuente: PET Almafuerde, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (2017)	55
Ilustración 25: Modelo territorial deseado de Almafuerde. Fuente: PET Almafuerde, SSPTIP. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (2017)	56
Ilustración 26: Ubicación de la localidad y jerarquía urbana de Alejandro Roca. Fuente: Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública DNPET (2020)	59
Ilustración 27: Plano del ejido municipal de Alejandro Roca. Fuente: Municipalidad de Alejandro Roca (2022)	60
Ilustración 28: Ejido municipal y suelo efectivamente ocupado de Alejandro Roca. Fuente: Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública DNPET (2020)	61
Ilustración 29: Uso general del suelo de Alejandro Roca. Fuente: Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública DNPET (2020)	62
Ilustración 30: Síntesis de usos del suelo (modelo actual) de Alejandro Roca. Fuente: Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública DNPET (2020)	62

Ilustración 31: Modelo territorial deseado con definicion de tipos y usos de suelo de Alejandro Roca. Fuente: Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública DNPET (2020)	63
Ilustración 32: Ubicación de Quilino y su jerarquía urbana. Fuente: Directrices de Planificación de la Inversión Pública. DNPET (2020)	65
Ilustración 33: Sistema urbano departamento de Ischillín. Fuente: PET Quilino. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (2018)	66
Ilustración 34: Mancha urbana y ejido municipal de Quilino. Fuente: Directrices de Planificación de la Inversión Pública. DNPET (2020)	68
Ilustración 35: Modelo territorial heredado de Quilino. Fuente PET Quilino (2018)	69
Ilustración 36: Modelo territorial deseado de Almafuerde. Fuente PET Quilino (2018)	70
Ilustración 37: relación porcentual entre el suelo efectivamente ocupado (mancha urbana) y el suelo del ejido municipal restante años 2001/2010/2020 - Fuente: INDEC - Fichas DPIP DNPET 2020	72
Ilustración 38: crecimiento del suelo efectivamente ocupado (mancha urbana) 2001/2010/2020 - Fuente: INDEC - Fichas DPIP DNPET 2020	73
Ilustración 39: curva de la densidad promedio del suelo efectivamente ocupado de los municipios de la muestra (mancha urbana) 2001/2010/2020 - Fuente: INDEC - Fichas DPIP DNPET 2020	73
Ilustración 40: curva de la densidad promedio y del crecimiento del suelo efectivamente ocupado de los municipios de la muestra 2001/2010/2020 - Fuente: INDEC - Fichas DPIP DNPET 2020	73
Ilustración 41: Suelo efectivamente ocupado 2001/2010/2020. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020	75
Ilustración 42: Suelo efectivamente ocupado (2001-2010-2020). Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020	76
Ilustración 43: <i>Suelo efectivamente ocupado 2001/2010/2020. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020</i>	76
Ilustración 44: comparativo de la evolución de la superficie del suelo efectivamente ocupado (2001-2010-2020) en los municipios de Alejandro Roca, Almafuerde y Quilino - FUENTE: elaboración propia en base a fichas DPIP - DNPET2020	77
Ilustración 45: <i>comparativo de la densidad promedio del suelo efectivamente ocupado (2001-2010-2020) en los municipios de A. Roca, Almafuerde y Quilino - FUENTE: fichas DPIP - DNPET</i>	78
Ilustración 46: comparativo de la densidad promedio del suelo efectivamente ocupado (2001-2010-2020) en los municipios de A. Roca, Almafuerde y Quilino - FUENTE: fichas DPIP - DNPET	79
Ilustración 47: comparativo de áreas de urbanización (2001-2010-2020) en los municipios de A. Roca, Almafuerde y Quilino - FUENTE: elaboración propia en base a fichas DPIP - DNPET	80
Ilustración 48: comparativo de barreras físicas y tendencias de crecimiento (2001-2010-2020) en los municipios de A. Roca, Almafuerde y Quilino - FUENTE: elaboración propia en base a DPIP - DNPET	81
Ilustración 49: Diagrama del Proceso de Decisiones. FUENTE: El proceso de toma de decisiones en políticas públicas (2007)	86

Indice de tablas

Tabla 1: Cuadro comparativo. Información de base. Datos en base a trabajo de campo y ATLAS ID – Fuente: DNPET 2020 _____	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 2: Cuadro comparativo. Datos poblacionales de la muestra del estudio. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020	Tabla 3: Cuadro comparativo. Información de base. Datos en base a trabajo de campo y ATLAS ID – Fuente: DNPET 2020 _
Tabla 4: Cuadro comparativo. Datos poblacionales de la muestra del estudio. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020	Tabla 5: Cuadro comparativo. Información de base. Datos en base a trabajo de campo y ATLAS ID – Fuente: DNPET 2020 _
Tabla 6: Cuadro comparativo. Datos poblacionales de la muestra del estudio. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020	Tabla 7: Cuadro comparativo. Información de base. Datos en base a trabajo de campo y ATLAS ID – Fuente: DNPET 2020 _
Tabla 8: Cuadro comparativo. Datos poblacionales de la muestra del estudio. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020	Tabla 9: Cuadro comparativo. Información de base. Datos en base a trabajo de campo y ATLAS ID – Fuente: DNPET 2020 _
Tabla 10: Cuadro comparativo. Datos poblacionales de la muestra del estudio. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020	Tabla 11: Cuadro comparativo. Información de base. Datos en base a trabajo de campo y ATLAS ID – Fuente: DNPET 2020 _
Tabla 12: Cuadro comparativo. Datos poblacionales de la muestra del estudio. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020	Tabla 13: Cuadro comparativo. Información de base. Datos en base a trabajo de campo y ATLAS ID – Fuente: DNPET 2020 _
Tabla 14: Cuadro comparativo. Datos poblacionales de la muestra del estudio. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020	Tabla 15: Cuadro comparativo. Información de base. Datos en base a trabajo de campo y ATLAS ID – Fuente: DNPET 2020 _____
Tabla 16: Cuadro comparativo. Datos poblacionales de la muestra del estudio. Información en base a los trabajos de campo DPIP e INDEC – Fuente: DNPET 2020 _____	27

Bibliografía

Zarate Martín, A. (1990) Notas sobre el modelo urbano latinoamericano – Espacio, Tiempo y Forma, Serie VI, Geografía, Tomo II, págs. 267 a 290 – España - ISSN 1130-2968

Ley Nº 8102. (1991). Régimen de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba.

Ortells Chabrera, V. (1992). Macrocefalia urbana y desequilibrios territoriales en América Latina. Boletín de la A.G.E. no. 15-16, págs. 175-187 – Departament d’Humanitats, Universitat Jaume I (Castelló) – España

Moreno Pestaña, J.; Domínguez Sánchez-Pinilla, M. (2000). Teoría de sistemas, trabajo social y bienestar. Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences. ISSN: 1578-6730.

Ávila Sánchez, H. (2001). Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América- Investigaciones Geográficas no.45, Programa de Estudios Regionales, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM-UNAM) - México - ISSN 0188-4611

Lungo, M. (2004). Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos. En: El rostro urbano de América Latina. Capítulo de Libro. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Consejo Directivo de la Corporación Universitaria Americana (2006.) Mapa de proceso institucional. (2006). Documentos Institucionales. Ministerio de Educación Nacional. Colombia. NIT. 900.114.439-4

González Campo, C; Gómez Cárdenas, C. (2007). El proceso de toma de decisiones en políticas públicas. PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e intervención social. núm. 12, 2007, pp. 75-104. Universidad del Valle, Colombia. ISSN: 0122-1213

Yacuzzi, E. (2008). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación. No 296, CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo. Universidad del CEMA.

Alberto, J. (2009). Geografía y crecimiento urbano. paisajes y problemas ambientales – Departamento e Instituto de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste. Argentina. ISSN 1668-5180

Smolka, M.; Mullahy, L. (editores) (2010). Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts. ISBN 978-1-55844-176-7

Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate - Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad, Vol. 11, No. 1, Págs.: 8-31 - ISSN 0718-6924

Ferraro, R.; Zulaica M.; Echechuri, H. (2013). Perspectivas de abordaje y caracterización del periurbano de Mar del Plata, Argentina - Artículo en Letras Verdes, FLACSO Ecuador. ISSN 1390-6631

Vecslir, L.; Tommei, C.; Mancini, C.; Noceti, I. (2013). Lecturas territoriales: Nuevas cartografías interpretativas de la Quebrada de Humahuaca – Apuntes Vol. 26, núm. 1. Colombia. ISSN 1657-9763

Tommei, C.; Benedetti, A. (2014). De ciudad-huerta a pueblo boutique. Turismo y transformaciones materiales en Purmamarca - Revista de Geografía Norte Grande No. 58: 179-199. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Landínez León, Mi. (2015). De lo rural a lo urbano: el caso de dos provincias de la región capital como geografía de la transformación socio ambiental. Percepciones desde la comunidad – Revistas Científicas, Universidad de Caldas. DOI: 10.17151/luaz.2015.41.6

Martí, R. (2015). Ley de Regionalización. Comunidades Regionales. Una posibilidad real de desarrollo. Editorial Universidad de Córdoba.

Zingoni, J. (2015). Gobernar la ciudad: desarrollo local y políticas urbanas municipales. - 1a ed. - Editorial de la Universidad Nacional del Sur. ISBN 978-987-655-047-5

Salbitano, F.; Borelli, S.; Conigliaro, M.; Chen, Y. (2016) Directrices para la silvicultura urbana y periurbana. Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura. Italia. ISBN 978-92-5-309442-4

Hernández Puig, S. (2016). El periurbano, un espacio estratégico de oportunidad. Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales Vol. XXI, núm. 1.160 – Universidad de Barcelona – ISSN: 1138-9796

Reig Martínez, E.; Gorelich Gisbert, F.; Cantarino Marti, I. (2016). Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local – Demografía, cobertura de suelo y accesibilidad – Fundación BBVA, Bilbao, España – ISBN 798-84-92937-64-6

Rodríguez Alonso, R.; Simón Tenorio, S. (2016). Oportunidades en la planificación del espacio periurbano. Los casos de Aranjuez y Ciudad Real – Bitácora 26, Dossier Central, Universidad Nacional de Colombia. DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n1.43164>

Martínez Godoy, D. (Coordinador). (2017). Relaciones y tensiones entre lo urbano y lo rural – Serie Territorios en Debate No 4. CONGOPE. ISBN 978-9942-09-469-8

Svetlitz, A. (coord.). (2017). Globalización y agricultura periurbana en la Argentina - Escenarios, recorridos y problemas – FLACSO, Maestría en Estudios Agrarios - Serie Monografías 1 - ISSN 2218-5682.

Catenazzi, A. C. (2017). El borde metropolitano desde las redes de saneamiento. Anales del IAA, 47(2), 223-238. ISSN 2362-2024

González, J. (2017). Plan Estratégico para el Desarrollo Territorial de Almaguer. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la República Argentina.

Gaudiño, E. (2018). Regulación del mercado para conservar suelo agrícola. Interfaz urbano-rural, zona metropolitana de Mendoza, Argentina. Rev. FCA UNCUYO 50(2): 155-172. ISSN impreso 0370-4661. ISSN (en línea) 1853-8665

García, R. (2018). Plan Estratégico Territorial Quilino. Secretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la República Argentina.

Lanfranchi, G., Nacke, M.; Cosentino, A. (2019). Volver a hacer ciudad. Metas estratégicas para transformar Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.

Schmidt, M.; Wertheimer, M.; Astelarra, S.; Ejarque, M. (2019). Desbordes de la dicotomía urbano-rural – Dossier No. 11 - QUID 16, Revista de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales UBA – ISSN 2250-4060

Vigil, J. (editor). (2018). Documentos y aportes en administración pública gestión estatal. Publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, Argentina. ISSN 1666-4124 (versión impresa), ISSN 1851-3727

García, R.; Peyrano, F. (2020). Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública Alejandro Roca (DPIP). Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación.

García, R.; Peyrano, F. (2020). Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública Almaguer (DPIP). Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación.

García, R.; Peyrano, F. (2020). Directrices de Planeamiento y de la Inversión Pública Quilino (DPIP). Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación.

Salizzi, E. (2020). Fronteras argentinas: aportes para una sistematización de su campo de estudios - Frontera norte vol.31 - ISSN 2594-0260 (versión On-line) ISSN 0187-7372

Inzulza Contardo, J. (2021). Efectos de la planificación urbana en el territorio habitado y los cambios en el espacio público. Departamento de Urbanismo, Universidad de Chile. Santiago, Chile. Revista de Urbanismo nro. 44 - DOI: 10.5354/0717-5051.2021.64112

Ambroggio, M.; Marinelli, A. (2021). Expansión de la mancha urbana en Río Cuarto. Revista digital TecYt, número 7. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba. ISSN: 2525-1031

Carrasco Purull, G. (). La ciudad como motor de cambio. El Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina de Santiago de Chile (1959) y el proceso histórico del desarrollo.

Quijano, A. (2014). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. Colección Antologías, Cuestiones y Horizontes - Capítulo de Libro. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506021025/eje1-1.pdf>