

# Bases, alcances y condicionantes de los municipios cordobeses respecto del abordaje ambiental del territorio: el caso de Villa María, Córdoba

Principles, scope and conditioning factors of the Cordoba municipalities regarding the environmental approach of the territory: the case of Villa María, Córdoba.

 <https://doi.org/10.48162/rev.40.016>

**Dafne Aylén Mizdraje**

Centro de Investigaciones y Transferencia (CIT), CONICET-Universidad Nacional de Villa María (UNVM)  
Centro de Estudios Ordenamiento Ambiental Territorial (CEOAT)-UNVM  
Villa María, Argentina.

 [dafne.a.mizdraje@gmail.com](mailto:dafne.a.mizdraje@gmail.com)

**Leticia Ana Guzman**  [orcid.org/0000-0002-9409-7557](https://orcid.org/0000-0002-9409-7557)

Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas  
Centro de Estudios de Ordenamiento ambiental del Territorio, Universidad Nacional de Villa María  
Córdoba, Argentina

 [lguzman@gmail.com](mailto:lguzman@gmail.com)

**Analia Rosa Becker**

Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas  
Universidad Nacional de Villa María, Argentina  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
Departamento de Geología, Facultad de Ciencias Exactas, Físico-Químicas y Naturales  
Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina.

 [abacker@exa.unrc.edu.ar](mailto:abacker@exa.unrc.edu.ar)

## RESUMEN

El ambiente irrumpe en todos los niveles de gobierno, los cuales a través del derecho instrumentan un conjunto de políticas que acaban por afectarlo. Los principales pilares del derecho ambiental argentino se desarrollaron, a finales del Siglo XX, en un contexto socio-político convulsionado que resultó en una serie de cambios institucionales que acabaron por consagrar el protagonismo a los municipios.

En la provincia de Córdoba, la existencia de áreas interjurisdiccionales entre las localidades y la organización política-normativa, constituyen una particularidad que acaba por condicionar los alcances de la gobernanza local del territorio. El análisis del marco evolutivo de las normativas de diferentes escalas, evidenció que la ordenanza de "Ruralidad Urbana" de la ciudad de Villa María-Córdoba, constituye un significativo antecedente legislativo local que posibilita ensayar un paradigma de gobernabilidad sustentable, orientado a la resignificación del propio ambiente.

**PALABRAS CLAVE:** Gobernanza territorial; Derecho ambiental; Interinstitucional.

#### **ABSTRACT**

The environment breaks into all levels of government, which through law implement a set of policies that end up affecting it. The main pillars of Argentine environmental law were developed, at the end of the 20th century, in a convulsed socio-political context that resulted in a series of institutional changes that ended up giving prominence to the municipalities.

In the province of Córdoba, the existence of inter-jurisdictional areas between localities and the political-normative organization constitutes a particularity that conditions the scope of the governance of the territory. The analysis of the evolutionary framework of the regulations of different scales, showed that the ordinance of "Urban Rurality" of the city of Villa María-Córdoba, results in a significant regulatory advance that makes it possible to test a more sustainable governance paradigm, oriented to the redefinition of the environment itself.

**KEYWORDS:** Territorial governance; Environmental law; Interinstitucional.

## **INTRODUCCIÓN**

El auge de la Teoría de la Dependencia, en la década de los 60', marcó un punto de inflexión respecto de las teorías evolutivas y utilitarias del Desarrollo sobre la naturaleza, a través de la cual se buscó evidenciar las desigualdades estructurales existentes al interior del sistema capitalista (Katz, 2016). Dichos años coincidieron con la emergencia del ambiente como objeto de estudio, develando la naturaleza conflictiva, y por ende, marcadamente política de dicho concepto (Foa Torres, 2018).

En torno a la problematización del ambiente intervienen diversos procesos simbólicos, en donde las visiones que se tienen del mundo juegan un rol clave

ya que se encuentran determinadas por las relaciones de poder que disputan el control sobre la naturaleza, poniéndose en juego una serie de capacidades que deben ser identificadas en aras de aportar a un cambio paradigmático. El abordaje ambiental pretendió poner en relieve fenómenos que han tenido escaso grado de injerencia en el momento de formulación de las políticas públicas que evidencia las implicancias que poseen los cambios institucionales<sup>1</sup> sobre la naturaleza.

La década de los años 80 se caracterizó por la pérdida de influencia de los postulados de la Teoría de la Dependencia a raíz de la crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento del modelo latinoamericano de industrialización por sustitución de las importaciones. A su vez, se sucedieron eventos históricos tales como la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, que acabaron por consagrar la hegemonía del capitalismo norteamericano que convergieron en el despliegue de políticas proteccionistas de la economía norteamericana mientras que en el plano internacional se orquestó una avanzada liberal hacia los países latinoamericanos que consistió en la imposición de las lógicas del mercado (Escobar, 1998).

El neoliberalismo en América Latina, se caracterizó por la indiscriminada apertura de las economías nacionales hacia el mercado internacional, el recorte de los gastos públicos y la privatización de empresas estatales, con la promesa de generar escenarios propicios para las inversiones extranjeras. Mientras que se estructuró en torno a la figura de un Estado mínimo, subordinado a las directrices de Organismos Internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Foa Torres, 2018). Las lógicas subyacentes en el discurso neoliberal aportaron a la construcción de nuevos juicios referidos al Desarrollo que fueron sometidos a un nuevo proceso de adjetivación vinculado con la sustentabilidad, por intermedio de

---

<sup>1</sup> Las instituciones, en término de North (1998), hacen mención a las reglas de juego que regulan el comportamiento de una sociedad entera. La Ciencia en sí es una Institución social; no puede ser pensada de forma aislada de la figura del Estado, artífice de las políticas públicas que atraviesan a la misma.

la cual se buscó la armonización del crecimiento económico y medio ambiente (Escobar, 1998).

El Desarrollo Sustentable encontró sus prolegómenos en la publicación del Informe Brundtland (1987) que buscó tensionar por primera vez la relación entre la naturaleza y la satisfacción de las necesidades del ser humano, a través de la incorporación de las problemáticas ambientales en su discursividad. No obstante, la lógica gerencial de dicho concepto, aportó a la consolidación de los postulados neoliberales que planteaban soluciones homogéneas a problemáticas entendidas en clave mundial; desatendieron las relaciones de disponibilidad de los recursos naturales por parte de los diversos países, como así también, las desiguales composiciones sociales en el interior de los mismos.

En la década de los 90' se inauguró el neoliberalismo ambiental que, a través del conjunto de instrumentos políticos, promovió la parametrización de los sistemas naturales que acentuaron los procesos de globalización, y por añadidura las desigualdades estructurales, en el continente latinoamericano (Guimarães, 1998).

Las primeras introducciones del derecho ambiental argentino se desarrollaron en el marco de la reforma constitucional de 1994 (Art. N°41), la creación de organismos estatales y la asignación de jerarquía constitucional a los tratados internacionales referidos al Ambiente y los Derechos de la Tercera Generación y, en años posteriores, con la sanción de la Ley General del Ambiente N°25.675. En tal sentido, la institucionalidad argentina se vio atravesada por una serie de cambios estructurales que acabaron por asignar un rol protagónico a los municipios y reconfiguraron las bases, alcances y condicionantes de las gestiones locales del territorio (Mizdraje, 2019).

No obstante, el grado de afectación del ambiente, como resultante de la perpetuidad del paradigma económico internacional, replicado en la Argentina con el predominio del monocultivo, generan interrogantes en torno a las articulaciones nacionales, provinciales y locales como así,

respecto de las lógicas que imperan en el proceso de normalización del ambiente.

La política y el derecho ambiental se encuentran indisolublemente unidos en el territorio, entendiendo a este como una de las categorías de análisis espacial que permite la determinación de aspectos relevantes para el abordaje del sistema como un elemento complejo y multidimensional. Siendo así, el ordenamiento territorial una de las máximas expresiones de poder económico y político, local; en orden de alcanzar una comprensión integral de dicho vínculo, resulta necesario ahondar en uno sus principales componentes: la gobernabilidad. Respecto a ello, se generan una serie de interrogantes referidos a ¿cuáles son los principales desafíos ambientales que enfrenta un gobierno municipal?, ¿qué abordaje establecen las gestiones municipales sobre el ambiente?, ¿cómo se articula la temática ambiental con las políticas públicas locales?, ¿cómo se pueden enriquecer los procesos de referidos al abordaje ambiental de los territorios?

A los fines de evidenciar la incidencia de los fenómenos sociales, políticos e institucionales- desarrollados en el plano nacional y provincial- respecto de la gobernanza ambiental se llevó a cabo un estudio exploratorio-descriptivo que consistió en la recopilación y análisis del marco normativo nacional, provincial y local, obtenidas a través del acceso a plataformas informáticas oficiales de los diferentes estamentos estatales.

En orden de ensayar una serie de lineamientos que posibiliten potenciar e incrementar las capacidades y los alcances de los municipios cordobeses respecto de la gobernanza ambiental territorial, se efectuó un análisis que consistió en interpretar el abordaje institucional, político y normativo que efectúa el municipio de la localidad de Villa María-Córdoba, tomando como antecedente normativo de abordaje integral a la ordenanza N°7.209.

Cabe destacar que la sistematización y el análisis de la información dio como resultado la elaboración del trabajo final de grado correspondiente a la licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM), denominado “La dimensionalidad ambiental en las políticas

públicas locales. Identificación y valoración de los servicios ambientales del periurbano en Villa María, Córdoba” (Mizdraje, 2019) y forma parte de ello, el desarrollo del presente artículo.

### **Institucionalismo ambiental argentino**

El ambiente es una categoría de los espacios geográficos como unidad de análisis por medio de la politización de la naturaleza (Machado, 2010), sin embargo, este es un componente sistémico y complejo que alude a un entorno vital constituido por elementos físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales y estéticos que interactúan entre sí, con los individuos y la comunidad que determinan la forma, el carácter, el comportamiento y la supervivencia de ambos (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013). Su abordaje, apela al resguardo de los equilibrios biológicos, el bienestar social pleno del ser humano; no obstante, dicho enfoque constituye una asignatura pendiente en las lógicas, globales y locales que sustentan los entramados políticos y normativos.

Si bien el Derecho Ambiental argentino contó con un impulso significativo a partir del proceso de renovación institucional con la vuelta de la Democracia y la reforma constitucional de 1994 que sentó importantes antecedentes legislativos; las primeras introducciones normativas referidas a lo ambiental datan de finales del Siglo XIX y cuya evolución se puede sintetizar en cinco grandes etapas (Tabla 1):

- Regulación estática de los recursos naturales, referida a las normalizaciones segmentadas, tanto de orden nacional como provincial, del manejo de los recursos naturales, constituyéndose en normativas precursoras el Código de Minería de la Nación (1886) y la Ley N°2.797 (1891) de regulación de los procesos de purificación de residuos cloacales e industriales arrojados a los ríos.
- Tratamiento dinámico del ambiente que consistió en la transición, desde el paradigma de la interpretación de las cuestiones referidas a los recursos hacia una conceptualización holística y sistémica del ambiente, entendido como entorno; en el cual interactúan los recursos naturales, el ser humano como

elemento constituyente y transformador, las relaciones culturales que resultan del mismo y los residuos que se generan como consecuencia del accionar antrópico. Dicha etapa se caracterizó con la consolidación de postulados globales sobre el ambiente, tomando como principal hito la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, a través de la aprobación de tratados internacionales; etapa que contó con la activa participación de la Argentina, a través de la adopción de acuerdos bilaterales y la incorporación del principio de protección ambiental al interior de las constituciones provinciales, siendo la de Córdoba una de las pioneras en materia de legislación.

Dichos antecedentes marcaron los inicios de la primera sistematización jurídica de la protección ambiental argentina, a través de la creación del primer Pacto Federal Ambiental de 1993 que establecía una relación de interdependencia entre el desarrollo propiamente económico y el resguardo de los ecosistemas.

- Reforma de la Constitución Nacional (1994), consagró a nivel nacional los principios establecidos en el Pacto Federal Ambiental que posibilitaron la ampliación de una serie de contenidos dogmáticos, referidos a los derechos, libertades y garantías; como así, la adición de nuevos incisos vinculados a las atribuciones del Congreso Nacional (Art. N°75) que otorga rango constitucional a los tratados internacionales. Cada una de las modificaciones dotaron de nuevos componentes jurídicos e ideológicos que posibilitaron la introducción de la cuestión ambiental en la Constitución argentina por intermedio del Art. N°41, que conceptualiza al Desarrollo Sustentable como el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano y que las actividades productivas posibiliten la satisfacción de las necesidades, sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras. Dicho artículo atribuye al Estado la potestad de velar por la racionalización del uso de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural, cultural y de biodiversidad, por intermedio del fomento de la educación ambiental y el acceso a la información (Juliá, 2013).

Otra de las modificaciones introducidas estuvo referida a la reafirmación del dominio originario de los recursos naturales a los Estados provinciales

(Art.N°124) que se tradujo en un incremento de las responsabilidades y potestades. Cabe resaltar que las infraestructuras gubernamentales no disponían de los recursos ni de las capacidades necesarias, para afrontar las gestiones de dichos recursos, sumado a que gran parte de las cuencas, selvas y bosques nativos excedían los límites provinciales.

- Elaboración de normas de Presupuesto Mínimo, etapa que data del año 2002 que consistió en la implementación de leyes de umbrales básicos para la legislación, las cuales estructuraron el esquema normativo de la tutela ambiental de manera uniforme en todo el territorio argentino. Hasta la actualidad, se sancionaron un total de once Leyes de Presupuestos Mínimos referidos a las siguientes temáticas: gestión integral de los residuos industriales y de actividades de servicios (N°25.612), la gestión y eliminación de PCB'S (N°25.670), gestión sustentable y adecuada del ambiente (N°25.675), régimen de gestión ambiental de aguas (N°25.688), información pública ambiental (N°25.831), gestión de residuos domiciliarios (N°25.916), la protección ambiental de los bosques nativos (N°26.331), protección ambiental para el control de las actividades de quema (N°26.562), preservación de los glaciares y del ambiente peri glacial (N°26.639), protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales (N°26.815) y la Ley para la gestión de los envases vacíos fitosanitarios (N°27.279).
- Código Civil y Comercial Unificado, en 2016 entró en vigencia el nuevo código a partir del cual se reconocen los derechos de incidencia colectiva con mención al derecho ambiental y que encuentran sus fuentes en la Constitución Nacional, tales como el derecho de las comunidades indígenas, la primacía jurisdiccional de los presupuestos mínimos y la regulación del ejercicio de derechos individuales sobre los bienes de incidencia colectiva que enuncia una función social vinculada con la sustentabilidad de los ecosistemas (Radovich, 2018; Nonna, 2008).



## **Derecho ambiental en la Provincia de Córdoba**

En la provincia de Córdoba, han sido numerosos los eventos que incidieron en su legislación ambiental, constituyéndose en significativos antecedentes sus reformas constitucionales sucedidas entre 1986 al 1994, a partir de las cuales, gozar de un ambiente sano se constituyó en un derecho (Juliá, 2013).

El Derecho Ambiental cordobés se sustenta en función a las atribuciones enunciadas en los Art. N°121 de la Constitución Nacional, por intermedio del cual “conservan todo poder no delegado” por el Estado Nacional, y los Art. N°123 y 124 vinculados con las facultades que poseen las provincias, de dictar sus propias constituciones, la autonomía municipal y el dominio originario de los recursos naturales.

En 1985, Córdoba se consagró como una de las primeras provincias en contar con una Ley ambiental denominada “Principios Rectores para la Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente”(N°7.343) que estableció los principios rectores vinculados al abordaje de la problemática ambiental, declarando de interés la preservación, conservación, defensa y mejoramiento de todos los elementos constitutivos de los ambientes urbanos, agropecuarios y naturales; cuyo accionar sería alcanzado a través del desarrollo de lineamientos referidos al ordenamiento territorial y la planificación de la expansión industrial y urbana, la utilización racional de los recursos naturales como así también, la creación, protección, defensa y mantenimiento de áreas y monumentos naturales como las cuencas hídricas, áreas silvestres y reservas forestales (Mizdraje, 2019).

La Ley ambiental de la provincia de Córdoba, sometida a periódicas complementaciones, generó importantes antecedentes que incidieron en la reforma constitucional de 1987 donde artículo N°66 enuncia el derecho que toda persona tiene de gozar de un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos, y la

preservación de la flora y la fauna; y a través de la cual se estableció una estrecha relación entre la calidad de vida del ser humano y la valorización del aire, suelo y el agua.

La Constitución cordobesa amplió la defensa del ambiente, a través de la comprensión y consecuente distinción de los recursos renovables y no renovables en base al aprovechamiento racional e integral de los mismos, siendo el suelo definido como bien permanente de producción. Además, promovió la conservación de los bosques nativos, a través de la protección y reposición de las especies, mediante la forestación y reforestación, como respuesta a las acciones que atenten contra la estabilidad ecológica.

En el año 2000, a través del Decreto provincial N°2.131 se complementaron los principios rectores al interior de la Ley N°7.343, los cuales resultaron en la reglamentación (Anexo I y II) de las Evaluaciones, Estudios de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales que deben llevar a cabo los proyectos y planes de desarrollo urbano y las propuestas de ordenamientos territoriales.

En agosto de 2010 se sancionó la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (N°9.814) a través de la cual se buscó evitar la disminución de la superficie ocupada por los bosques nativos, tendientes a promover el resguardo de los Servicios Ambientales. No obstante, la constitucionalidad de dicha Ley provincial se vio sometida a extensos debates, debido al incumplimiento de los requerimientos mínimos del marco de la protección de los bosques establecido por la Ley Nacional N°26.331.

En el año 2014, la normativa provincial fue actualizada a partir de la promulgación de la Ley N°10.208 denominada Política Ambiental Provincia que conforme con la Ley Nacional General del Ambiente (N°25.675) y la Ley Provincial N°7.343, incorporó la obligatoriedad de la participación ciudadana de forma no vinculante, a raíz de un fuerte conflicto en la localidad cordobesa de Malvinas Argentinas, referido al rechazo de la radicación de la planta acondicionadora de semillas perteneciente a la Empresa Monsanto. A su vez, promovió la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica y el

Ordenamiento Ambiental del Territorio en contemplación de los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos.

### **Alcances y condicionantes de los municipios cordobeses para el abordaje ambiental**

En la Argentina, la transición hacia la Democracia en 1983 trajo como consecuencia la revalorización de la gobernabilidad a escala local, donde el auge y la consolidación del municipalismo se llevó a cabo en un escenario marcado por lineamientos políticos y económicos ortodoxos<sup>2</sup>, instrumentados a través de un plan liberal cuyos ejes consistieron en una apertura económica indiscriminada, la privatización de los servicios públicos, la eliminación de los organismos de regulación estatal, como así la reforma del aparato estatal a través de sucesivos procesos de descentralización. A partir de estos últimos, se configuró una nueva geografía de responsabilidades públicas que consistieron en la delegación de funciones vinculadas con la educación, la salud, el manejo de empresas públicas, gestión de los servicios de infraestructura, el manejo de los yacimientos hidrocarbúricos y el poder de policía del trabajo (Seggiaro, 2015).

En la década de los 80' se inauguraron una serie de procesos de descentralización del aparato estatal, a partir de los cuales los estados provinciales se vieron en la necesidad de delegar funciones organizativas y administrativas hacia los gobiernos locales debido a la saturación de sus capacidades, las cuales se encontraban en asimétricas relaciones de poder respecto a los actores del sistema productivo regional y contaban con estructuras administrativas deficitarias (Cao, 2003).

---

<sup>2</sup> Inaugurados en la celebración del Consenso de Washington.

El municipio<sup>3</sup> es la forma natural de autogobierno que se da en comunidades que habitan en un territorio y las cuales poseen como composición una población entendida en términos de una comunidad local, de estructura social compleja y una dinámica cultural particular. En el contexto previo a la descentralización del Estado Nacional, el rol de los municipios en la institucionalidad argentina fue sumamente reducido, el cual se sustentó en torno a tres ejes de exclusiva competencia (Madoery, 2011):

- Alumbrado, barrido y limpieza cuyas competencias se vinculan con la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana por intermedio de la provisión de alumbrado público, aseo y recolección de residuos sólidos urbanos como así, la construcción y reparación de calles y caminos.
- Asistencia a la población a través de la atención de problemas de salud de escaso riesgo, como así la defensa civil ante la eventualidad de desastres naturales.
- La planificación territorial, instrumentada a través de la emisión de permisos de construcción y propuestas de ordenamiento territorial, refiere a la regulación y el control de las actividades vinculadas al hábitat y el sistema productivo local.

Con la reforma constitucional y la descentralización estatal, se inició una tendencia progresiva de incremento de las funciones y capacidades institucionales municipales que alcanzaron una ampliación de las agendas gubernamentales, a través de la incorporación de temáticas referidas al manejo del ambiente, seguridad ciudadana, defensa del consumidor y la promoción económica local.

En los últimos años se han suscitado numerosos debates en torno a los cambios que atravesó la institucionalidad argentina y las consecuencias que impactaron en la gobernabilidad. Las conceptualizaciones esbozadas por López y Tecco (2003) acerca de los componentes formales e informales de las instituciones posibilitan una mayor interiorización respecto de los enunciados constitucionales referidos a la Autonomía Municipal, ya que

---

<sup>3</sup> (Rosales, 2011).

entienden que los cambios deben emerger de una interacción o un aprendizaje social, caso contrario, si dicho cambio se desarrolla a través de un procedimiento de sanción formal tiene pocas posibilidades de adquirir vigencia real. La generalidad de las modificaciones que acompañaron la renovación institucional argentina ha alcanzado una concreción en el plano de la formalidad.

Si bien los cambios propiciados estuvieron orientados a alcanzar un fortalecimiento y la dotación de una estructura administrativa de mayor impronta federal, en lo concreto, la debilidad de las incipientes estructuras organizativas provinciales y municipales, evidenciaron una relación asimétrica de poder, frente a actores de la sociedad civil y sectores productivos (Cao, 2003). A los fines de poder dimensionar los alcances que poseen los municipios cordobeses en torno al abordaje de lo ambiental, resulta indispensable contemplar el principio constitucional de la subsidiaridad que, si bien opera en torno a la ampliación de las competencias de los gobiernos locales, en otras instancias se puede traducir en términos de condicionantes y ambigüedades respecto a lo que sucede en la práctica respecto del manejo integral de los recursos naturales.

La Constitución cordobesa, estableció una serie de modificaciones, a los fines de abarcar la totalidad de las responsabilidades delegadas y ratificadas por parte del Estado Nacional, entre las cuales se encuentra la cuestión referida al manejo de los recursos naturales, y por comprensión, al mismo ambiente. La Ley Política Ambiental Provincia de Córdoba (N°10.208) contiene una serie de enunciados vinculados con el desempeño operativo de las normativas ambientales que acaban por delinear la relación entre los municipios y la provincia; siendo potestad de esta última la de impulsar los procesos de ordenamiento ambiental del territorio.

Entre las competencias enunciadas, se estableció el carácter obligatorio de las licencias ambientales, las cuales deben de exigirse de forma previa a la ejecución de una Evaluación de Impacto Ambiental, siendo el Estado provincial el que tiene la exclusiva potestad de autorizar los proyectos,

incluso aquellos de competencia local. Dicha normativa enuncia una serie de actividades de sujeción obligatoria para la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, entre las cuales se listan los planes de desarrollo urbano y/o regional; por lo tanto, todos los circuitos catastrales requieren de una autorización provincial, relegando a los municipios la exclusiva competencia de autorización de uso de suelo.

Las particularidades territoriales que caracterizan a la división administrativa al interior de la provincia de Córdoba inciden en el abordaje ambiental, ya que posee como sistema de organización los departamentos, pedanías, municipios y comunas. Con un total de 26 unidades administrativas, los departamentos son las máximas unidades de extensión territorial, las cuales a su vez se encuentran, respectivamente subdivididas en 147 pedanías que responden a una funcionalidad catastral.

Interesa remarcar que la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N°9.206 reconoce a dichos departamentos como comunidades regionales que tienen el carácter de personas jurídicas de derecho público con aptitud para adquirir y enajenar bienes, con competencia en todo el territorio jurisdiccional. No obstante, la integración de las comunidades es voluntaria, es decir, que dependen enteramente de la decisión de las respectivas localidades y en cuyo caso, deberá ser dispuesto por ordenanza municipal o resolución comunal.

Las unidades administrativas mínimas son los municipios y comunas, siendo los primeros definidos en la Constitución provincial como un asentamiento de población estable de más de dos mil habitantes, mientras que se constituyen en comunas todo asentamiento menor de dos mil habitantes. Con 165.321 Km<sup>2</sup> y un total de 428 municipios y comunas, Córdoba es la quinta provincia de mayor extensión y la sexta más densamente poblada (INDEC, 2010) que se caracteriza por presentar la mayor cantidad de

jurisdicciones de tercer nivel<sup>4</sup>, por lo que se destaca el desarrollo de su municipalización. A su vez, posee una particularidad referida a la existencia de jurisdicciones provinciales entre los límites de los radios municipales que, a diferencia de otras provincias tales como la de Buenos Aires, en las que las líneas divisorias departamentales colindan entre sí. En innumerables ocasiones se evidencian problemáticas referidas a la deficiente fiscalización de las actividades productivas radicadas en las cercanías de los límites radiales de las localidades como así, respecto de las capacidades y voluntades de conservación y protección de áreas naturales y seminaturales, debido a la coexistencia de jurisdicciones de primer y tercer nivel, ya que además existen límites no colindantes entre municipios siendo, por fuera del radio municipal la comunidad regional la autoridad de contralor.

### **Aproximaciones territoriales en torno del abordaje ambiental: La ordenanza de “Ruralidad Urbana” (N°7.209) de Villa María**

El análisis institucional contextualizado posibilita evidenciar el rol preponderante que cobraron las gestiones municipales en la Argentina, a partir del advenimiento de la Democracia. En consonancia con dichas transformaciones, los gobiernos locales se abocaron a la construcción de identidades políticas que respondan a las realidades de sus propios territorios que se materializaron a través de la ampliación de las agendas gubernamentales, que convergieron en la incorporación paulatina de las problemáticas ambientales.

Villa María, ciudad cabecera del Departamento General San Martín, se ubica en el centro geográfico de la Argentina, por lo que representa un punto neurálgico del desarrollo económico ya que conecta con las ciudades de

---

<sup>4</sup> La organización territorial de la Argentina se estructura en torno a una serie de niveles, en el primer orden refiere a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el segundo comprende las subdivisiones al interior de cada provincia, como lo son los partidos, departamentos y pedanías, mientras que el tercer nivel de organización hace referencia a los municipios y comunas.

Córdoba Capital y Rosario por intermedio de la Autopista N°9 y Ruta Nacional N°9, mientras que a través de la Ruta Nacional N°158 conecta con San Luis. Dicha localidad tuvo su nacimiento a la vera de los rieles del ferrocarril, en torno a los cuales se proyectó la traza urbana y concentró rápidamente el mayor tráfico comercial del centro y oeste del país; siendo que en 1915, a cuarenta y ocho años de ser fundada, adquirió el rango de ciudad.

Las primeras décadas del siglo XXI se tradujeron en años de apogeo para Villa María, cuya urbanización comenzó a proyectarse hacia los barrios periféricos a través de la implementación de programas integrales de mejoramientos barriales. La sostenibilidad de dichos programas acabó por posicionar a la misma en escenarios nacionales e internacionales, consagrándose como la ciudad de mayor transformación del país (Rüedi, 2016). En cuanto su dinámica productiva, registra una significativa actividad agrícola ganaderas, con predominio de la agricultura extensiva, seguida por la actividad tampera y la cría intensiva de animales y la elaboración de ladrillos.

El año 2017 fue trascendente en materia de la planificación territorial y legislación ambiental de dicha localidad, ya que se sancionó la Ordenanza Municipal N°7.209 de “Ruralidad Urbana”, que incluyó entre sus artículos un plano de zonificación que logró integrar y legislar las actividades productivas radicadas en el periurbano<sup>5</sup>, que representan más del 60% del total de la superficie de la ciudad. Entre los aspectos que resultaron de vital importancia en torno al desarrollo de dicha normativa, se encuentran los referidos a la incorporación conceptual de los servicios ambientales, como artífice necesario para alcanzar un ordenamiento territorial que posibilite contemplar los potenciales impactos de las actividades antrópicas sobre los entornos naturales y seminaturales.

Una de las principales variables que incidieron en el desarrollo de dicha ordenanza fueron los lineamientos políticos que caracterizaron la, entonces

---

<sup>5</sup> Entendiendo al periurbano como interface urbano-rural de usos de suelo mixtos.



incipiente<sup>6</sup> gobernabilidad local consistente en la adaptabilidad a los Objetivos de Desarrollo Sustentable, fijados por la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que demandó de una revisión de la tradicional planificación, buscó enfatizar el comportamiento del suelo, en la fragilidad hidrológica, como así también, tendió a preservar y fomentar las actividades productivas de sustento local; propósito que se alcanzaría a través de una fusión de las políticas públicas, los conocimientos técnicos aportados por parte de los colegios de profesionales y los conocimientos esbozados por las universidades nacionales<sup>7</sup> allí radicadas.

Dicha ordenanza sentó significativos antecedentes legislativos regionales, ya que previo a su desarrollo, las políticas, planes y programas vinculados al uso del suelo, no contaban con el respaldo de investigaciones científicas en torno de las posibilidades y limitaciones que ofrecían sus entornos.

A los fines de mitigar dicha deficiencia, se inauguró un espacio de trabajo interinstitucional, conformado por agentes municipales e integrantes de programa interdisciplinario de investigación de la UNVM, cuyo relevamiento permitió identificar una deficiente ejecución de las normativas locales por parte de la administración pública local y vacíos legales vinculados a la integración de las actividades rurales y la regulación de los tipos de usos del suelo existentes en el territorio. La existencia de dichos vacíos se vinculaba con la ampliación del radio municipal, a partir de la cual fueron incorporadas a la jurisdicción extensas superficies de impronta productiva.

En virtud del relevamiento efectuado se inauguraron espacios interinstitucionales articulados en torno a talleres participativos a través de los cuales los actores socio productivos locales, tales como productores agrícolas ganaderos, horticultores, tamberos, loteadores, empresarios

---

<sup>6</sup> Año 2015.

<sup>7</sup> Ellas son la Universidad Nacional de Villa y la Facultad Regional de Villa María de la Universidad Tecnológica Nacional.

industriales y desarrollistas inmobiliarios, lograron constituirse en agentes decisivos.

Como resultados se obtuvo que Villa María cuenta con una dinámica de transformación del espacio dispersa que compromete su sustentabilidad ambiental ya que la transformación de espacios no continuos de la mancha urbana prolifera sobre campos productivos y superficies con relictos de espinal<sup>8</sup>, lo que conduce a la disminución de la capacidad de retención de agua de lluvia e incremento del escurrimiento superficial. A su vez, se evidenció un deficiente conocimiento acerca del soporte físico del territorio, acompañado de la sostenida pérdida de espacios con vegetación nativa, la necesidad de normalizar e integrar a la trama urbana el conjunto de las actividades productivas primarias y la necesidad de establecer límites saludables a la expansión urbana en relación a las condiciones naturales del territorio.

Concluido el relevamiento se procedió a la creación de la ordenanza de Ruralidad Urbana que, orientada al reconocimiento de las características espaciales, estableció en su artículo primero, un nuevo plano de zonificación urbana que integró las numerosas manifestaciones de espacialidad y se contempló que las modificaciones de los usos del suelo demandarán, de forma obligatoria, de una serie de valoraciones vinculadas con el grado de perturbación presente en dichos procesos, a los fines de ser remediada.

Respecto de la necesidad de integración urbano-rural, la nueva normativa estableció la creación de una Unidad Ejecutora Técnica de Ruralidad Urbana, conformada por un equipo interdisciplinario de profesionales con competencia a lo referido al sector productivo rural, en contemplación de los aspectos sociales y ambientales<sup>9</sup>. En respuesta a las demandas, se enunció el

---

<sup>8</sup> Ecorregión característica del lugar, donde predominan especies de tipo *Prosopis* (algarrobos).

<sup>9</sup> Dicha normativa sentó valiosos antecedentes referidos a la incorporación y correspondiente conceptualización de los servicios ambientales como las condiciones favorables que ofrece el ambiente

compromiso de crear y promover programas de acceso al suelo productivo. Los aportes efectuados por la ordenanza implican un significativo desarrollo en torno del abordaje ambiental por parte del municipio de Villa María, ya que complejizan la sustentabilidad de los entornos naturales e intervenidos, integrando al análisis las dinámicas urbano-rurales, que fueron considerados hasta su momento como antagónicos; siendo posible con la conformación de espacios interinstitucionales e interdisciplinarios de intervención del territorio.

## **CONCLUSIONES**

La identificación de los debates existentes en torno al desarrollo y al ambiente permitió evidenciar paralelismos entre ambos conceptos, por lo que los esfuerzos teóricos vinculados a su resignificación estuvieron orientados a evidenciar la linealidad existente respecto de los eventos nacionales e internacionales y sus implicancias en lo local.

El deficitario estado ambiental reviste la necesidad de ensayar una serie de soluciones de proximidad territorial. Romper con los preceptos, aún vigente, del neoliberalismo ambiental demanda de la revisión constante de la institucionalidad y gobernabilidad, que deben de estar dotados de una racionalidad ambiental que esté fundada en torno a las particularidades de cada territorio; y que posibiliten enunciar nuevos paradigmas de sustentabilidad.

Las limitaciones existentes en torno a los abordajes ambientales, los actores e instituciones intervinientes constituyen una temática compleja que reviste de un periódico desarrollo y reglamentación de los enunciados legislativos. Si bien las normativas ambientales de la provincia de Córdoba han contado con numerosas actualizaciones, sus aplicabilidades han sido escasas, y en

---

que dependen, intrínsecamente, de las variables propias del sistema productivo local, la pérdida de redes sociales y las capacidades de regulación de los entornos.

ocasiones deficientes, ya que su cumplimiento como el accionar de los municipios cordobeses se encuentra supeditado a disposiciones legislativas de primer y segundo nivel debido a la existencia de superposiciones de jurisdicciones, resultante de las características geográficas y divisiones administrativas de dicha provincia.

Las particularidades acaban por condicionar los alcances y las capacidades de los municipios cordobeses respecto de la fiscalización del desarrollo de las actividades productivas y la protección de los entornos naturales radicados en la proximidad de sus radios municipales.

En orden de responder al interrogante vinculado con las formas de poder enriquecer las bases se considera necesario el desarrollo de un paradigma innovador de gobernanza local que contemple las particularidades sociales, económicas, políticas y culturales del territorio. El proceso de creación y los enunciados legislativos de la ordenanza villamariense constituye un ejemplo de que resulta insuficiente limitarse a la mera ejecución de herramientas de conservación que no contemplen los aspectos socio productivos; sino que se debe apostar a la preservación de los entornos a través del estudio de los comportamiento del suelo y la fragilidad ambiental y que, de igual manera, se promuevan mayores articulaciones urbanos-rurales, la integración de actividades productivas sustentables y la consolidación de articulaciones interinstitucionales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Bocco, G. y Urquijo, P. S. (2013). Geografía ambiental: reflexiones teóricas y práctica institucional. *Región y sociedad*. (26) 75-101 <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v25n56/v25n56a3.pdf>

Cao, H. (2003). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales. Conferencia llevada a cabo en *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*, Córdoba, Argentina.

Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En J. M. Ruano de la Fuente y M. Camilo Vial Cossani. (Eds.), *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica* (pp.15-40). Santiago de Chile, Chile: CLAD.

Escobar, A. (1998). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela: Editorial Norma.

- Foa Torres, J. (2018). *Política ambiental y desarrollo sustentable: Un enfoque latinoamericano*. Villa María: EDUVIM.
- Gómez Cárdenas, C. W. (2011). *Hacia un entendimiento necesario de Políticas Públicas en las Ciencias Sociales*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/409169271/Carlos-W-Gomez-HACIA-UN-ENTENDIMIENTO-NECESARIO-DEL-CONCEPTO-DE-POLITICAS-PUBLICAS-EN-LAS-CIENCIAS-SOCIALES>
- Gómez Orea, D., y Villarino, M. T. G. (2013). *Evaluación de impacto ambiental*. Madrid, España: Mundi-Prensa Libros.
- Guimarães, R. P. (1998). *Aterrizando una cometa: Indicadores territoriales de sustentabilidad*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. Recuperado de [https://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135](https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135).
- Juliá, M. S. (2013). La formulación de políticas ambientales desde su origen. En M.S. Juliá, C. Del Campo y J. Foa Torres (Eds.), *Formulación de Políticas Públicas Ambientales: Los casos de "Aguas", "Bosque Nativo" y "Residuos Peligrosos"* (33-55). Córdoba: Lerner Editora SRL.
- Katz, C. (2016). El surgimiento de las teorías de la dependencia. *Revista O Olho Da História*. Recuperado de <http://oolhodahistoria.ufba.br/wp-content/uploads/2016/07/Surgimento-teorias-dependencia-C-Katz.pdf>
- López, S. R. y Tecco, C. (2003). El papel de las instituciones formales e informales en la gobernabilidad local. Conferencia llevada a cabo en *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*, Córdoba, Argentina.
- Madoery, O. (2011). Política y territorio en Argentina. *Revista eletrônica do Programa em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado*, 1(1), 24-39.
- Nonna, S. (2008). La protección ambiental en las normas del nuevo milenio. Un nuevo rumbo. En L. Devia (coord.), *Nuevo rumbo ambiental*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ciudad Argentina.
- North, D. (1998). *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Barcelona: PNUD. Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- OCLA. Observatorio de la Cadena Láctea Argentina. (2020). ARGENTINA: *Ranking de industrias lácteas 2019/2020*. Recuperado de <http://www.ocla.org.ar/contents/news/details/16607593>.
- Radovich, V. S. (2018). Consideraciones sobre la evolución del derecho ambiental en la República Argentina, con especial mención al principio precautorio en la Ley de Bosques y en la Ley de Glaciares. *Revista catalana de dret ambiental*. IX (1), 1-30.
- Rosales, M. (2011). Descentralización en América Latina y tareas del municipalismo. *Colección ideas*, 12 (120), 1-37.
- Rüedi, R. S. (2016). *Historia de Villa María*. Villa María, Argentina: El Narval Ediciones.
- Seggiano, C. (2015). *La economía argentina*. Villa María, Argentina: eduvim.

## LAS AUTORAS

**Dafne Aylén Mizdraje** es Licenciada en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Doctoranda en Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Río Cuarto (Córdoba). Actualmente se desempeña como becaria doctoral del Centro de Investigación y Transferencia de Villa María (CIT)-Conicet, a través de la cual se especializa en el establecimiento de lineamientos para la gobernanza del territorio local, la valoración integral de los servicios ambientales; como así, ordenamiento territorial en clave ambiental. Investigadora en el proyecto Diagnóstico integral en el periurbano de las ciudades intermedias en el área central del Departamento General San Martín. Miembro directivo del Centro de Estudios de Ordenamiento Ambiental Territorial (CEOAT) de la UNVM. Recientemente, ha formado parte del del programa "Integración con la comunidad", financiado por el Ministerio de Agricultura de Córdoba, Argentina (2020-2021).

**Leticia Ana Guzmán** es Doctora en Ciencias Geológicas, Universidad Nacional de Río Cuarto, de Argentina. Ingeniera en Ecología, Universidad de Flores, de Argentina. Docente en el Instituto del Rosario, de Argentina, y en el Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas, de la Universidad Nacional de Villa María, de Argentina. Directora del Centro de Estudios de ordenamiento Ambiental del Territorio e investigadora en el Grupo Periurbano y Ordenamiento Territorial, de la Universidad Nacional de Villa María, de Argentina. Coordinadora del Grupo periurbano del programa integración con la comunidad, financiado por el Ministerio de Agricultura de la provincia de Córdoba, Argentina (2020-2021).

**Analía Becker** es Profesora, Licenciada y Doctora en Ciencias Geológicas por la Universidad Nacional de Río Cuarto. Actualmente Profesora Asociada Efectiva Exclusiva del área Geología Ambiental en las asignaturas Pedología, Planificación Territorial, Manejo Recursos Naturales, Geología Legal, Facultad de Ciencias Exactas, Físico-Químicas y Naturales, Universidad Nacional de Río Cuarto. Además, Profesora Asociada Efectiva Simple del espacio curricular Geología y Gestión de Suelos, Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas, Universidad Nacional de Villa María. Investigadora Categoría II del Programa de Incentivos SPU. Su actividad científica mayormente se ha desarrollado en el ámbito de la Geología Ambiental, siendo directora de programas y proyectos de investigación en esa disciplina, autora/coautora en publicaciones en revistas científicas, libros y de capítulos de libros. Ha obtenido becas de estancias internacionales. Director/Co-director de Becas y Tesis doctorales. Miembro de Comités Científico de Publicaciones y eventos científicos internacionales y nacionales. Obtuvo "Premio Doctor Carlos María Biedma" Mejor trabajo original sobre Geografía Didáctica Argentina. Suelos con acumulaciones calcáreas y yesíferas de Argentina. Sociedad Argentina d estudios geográficos y Premio Latinoamericano de la Ciencia del Suelo "Andrés Aguilar Santelisis 2014" - Libro: Suelos con acumulaciones calcáreas y yesíferas de Argentina. Sociedad Latinoamericana de la Ciencia del Suelo.