

## **“IMPACTO DE LOS PROCESOS URBANOS SOBRE LAS AREAS VACANTES ESTUDIO DE CASO: EX HIPÓDROMO CIUDAD DE CORRIENTES”**

Ing. Arce, Guillermo A. [gar\\_arce@yahoo.com.ar](mailto:gar_arce@yahoo.com.ar), Arq. López, Silvina [silvina\\_lopez@hotmail.com](mailto:silvina_lopez@hotmail.com), Prof. Mg. Alberto, Jorge A. [jaalberto@hotmail.com](mailto:jaalberto@hotmail.com)  
Centro de Geociencias Aplicadas. UNNE

### **RESUMEN**

Corrientes es una ciudad en la que se puede verificar un proceso de expansión periférica, con bajas densidades, muy bajo nivel de consolidación de infraestructuras y servicios, y grandes vacíos urbanos intersticiales.

Uno de los vacíos urbanos más importantes de la ciudad es el predio de 27 ha. que, históricamente, fue ocupado por el Hipódromo, y que en los últimos años ha sufrido importantes cambios en los usos de suelo por la localización de emprendimientos comerciales y recreativos.

Considerando que el uso del suelo urbano depende del impulso que las distintas fuerzas productivas y del consumo ejercen sobre el espacio, y genera contradicción y tensiones entre los distintos actores de la sociedad, se analiza la evolución de este sector intentando poner de manifiesto los aspectos relevantes de los procesos urbanos generados por los mismos y de la problemática ambiental resultante en el territorio.

El área del ex Hipódromo es un reflejo del dinamismo complejo de la ciudad, y desde el marco conceptual de indicadores de sostenibilidad urbano-ambientales, se intenta identificar los impulsos, determinar los niveles de presión ejercido sobre el territorio, y las respuestas institucionales y sociales que surgieron como consecuencia de ello.

**PALABRAS CLAVE:** crecimiento urbano, tierra urbana vacante, usos del suelo, sostenibilidad urbano- ambiental

### **ANTECEDENTES**

Este trabajo se enmarca dentro de un proyecto de investigación referido a la aplicación de geoindicadores a distintos aspectos de la problemática ambiental del territorio, que toma como objeto de estudio a los centros urbanos del Gran Resistencia y el Gran Corrientes y sus áreas de influencia. En diferentes aproximaciones se ha avanzado en el análisis de los procesos de ocupación del espacio que han generando una fuerte presión sobre el área periurbana y rural del área de estudio y las problemáticas ambientales derivadas de los mismos.

En este trabajo se analiza otro de los fenómenos del proceso de expansión de las ciudades, la producción de suelo urbano dejando grandes vacíos intersticiales, los que luego pueden representar oportunidades o graves problemáticas en el proceso de desarrollo urbano.

A partir del estudio de ciudades argentinas, en el Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana se verificaron entre los fenómenos recurrentes en la dinámica de expansión de las ciudades, los grandes vacíos intersticiales que la producción de suelo urbano de modo disperso deja en las mismas. Esto permite inferir que las

ciudades medias argentinas comparten la lógica de producción de suelo urbano propia de la dinámica de urbanización de las grandes aglomeraciones contemporáneas, pautada por el comportamiento del mercado de suelo ante la presión de la demanda, y asociada a prácticas especulativas de retención de suelos. En ausencia de regulaciones dispuestas a intervenir en dicha lógica, el propietario de una fracción no urbanizada verá aumentado el valor de su bien gracias a las inversiones que tanto el sector público como el privado realicen en la zona, sin participar de los costos, y captando en el momento de la venta, una renta diferencial. Este agregado de valor se acrecienta a su vez por la acción municipal, que fija los parámetros del derecho de construcción mediante las normas urbanísticas.

Ante la necesidad de revisar las acciones ejecutadas desde la planificación y la gestión urbana, sus herramientas, métodos y objetivos, Ciccolella advierte sobre la necesidad de volver a pensar las ciudades como lugares de producción, socialización y trabajo, y no como espacios de realización de beneficios y organización de ganancias (Ciccolella, 2007),

La Agencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) reconoce a los indicadores urbanos como un conjunto de instrumentos de gestión que permiten identificar la realidad urbana, y servir de base para la formulación de políticas, programas y proyectos que la mejoren de forma continua y sostenible.

Por otra parte, según Gallopín, los indicadores como variables que vuelven visibles o perceptibles fenómenos de interés y miden y comunican información relevante, deben representar atributos considerados importantes por los tomadores de decisión y/o la población, para aportar a los procesos de toma de decisión sobre el territorio (Gallopín, 2006).

El marco ordenador de indicadores de “Impulso-Estado-Respuesta” (IER)<sup>1</sup>, muy utilizado debido a su simpleza y a la posibilidad de aplicación a diferentes niveles y escalas, resulta de utilidad para la formulación y seguimiento de políticas públicas. Este marco metodológico estructura los indicadores en tres categorías: los indicadores de impulso (anteriormente denominados de presión) que indagan sobre las causas de un problema, los de estado realizan un diagnóstico sobre la situación presente del ambiente, y por último los de respuesta, que inquietan sobre las intervenciones institucionales realizadas para resolver una problemática determinada.

El modelo utilizado para estructurar los indicadores requiere necesariamente una aproximación a la escala apropiada, en este caso, la que permita visibilizar y monitorear las condiciones y tendencias urbanas, con el objetivo de aportar a la mejora de las políticas de desarrollo urbano.

## **MARCO TEÓRICO**

Siguiendo a Milton Santos, puede pensarse la ciudad como un sitio en el que el suelo como elemento material no muda de significado, pero como espacio de la ciudad es continuamente reconstruido con implantación de nuevas y cambiantes instalaciones físicas que responden a las decisiones y acciones que se realicen (o se omitan) sobre él, en el contexto histórico de los condicionantes económicos y políticos que las generen.

---

<sup>1</sup> Desarrollado por la OCDE (1991, 1993) a partir del modelo original de Presión-Respuesta de Friends y Raport. Posteriormente la UN reemplazó el término “presión” por “impulso”, para extender la dimensión ecológica a los indicadores sociales, económicos e institucionales.

La ciudad es entonces, el campo de disputa y tensiones entre los diferentes usos que los individuos hacen del suelo. El suelo tiene usos múltiples y simultáneos, su uso se extiende por un largo tiempo, aunque su cambio en el mercado ocurra en un determinado momento (Harvey, 2005).

La ciudad se convierte así en un sitio de producción, consumo o morada. El uso del suelo dependerá del impulso que las distintas fuerzas productivas y del consumo ejerzan sobre el espacio y generará contradicción y tensiones entre los distintos actores de la sociedad. Ese conflicto quedará manifestado en el territorio con la aparición de infraestructura y equipamiento urbano que responderá a la lógica del segmento de población que más se desarrolle o solicite el espacio con mayor presión en un determinado momento.

Esta continua puja tiene diferentes temporalidades, se trata de un proceso dinámico que queda plasmado en el territorio como resultado de la complejidad de las relaciones sociales que las originan. Esta situación, librada exclusivamente a las necesidades del mercado, sin planificación o con escasa intervención del Estado, frecuentemente penaliza a las personas de menores recursos o con menor representatividad específica. Propicia la aparición de lo mejor y lo peor que la ciudad puede ofrecer a sus habitantes y crea las dualidades de la ciudad formal y la informal; la urbanizada y la precaria, la brillante y la opaca.

Al igual que la sociedad, el espacio urbano es dinámico y complejo. Por ello son necesarias diversas dimensiones de análisis, tales como su proceso histórico, las actuaciones de diversos agentes modeladores de su espacio, la valoración del suelo y la legislación vigente para poder lidiar con toda su complejidad. (Neves, 2003)

En cuanto al rol del Estado, las políticas públicas son herramientas del Estado para la conformación, regulación y legitimación de grupos sociales y, al mismo tiempo como acciones, generan transformaciones en la realidad social conducentes al cambio o al mantenimiento del orden establecido (Jobert, 2004). El análisis de la política y sus instrumentos normativos permite visibilizar como el Estado interviene en la problemática, entendiendo que la política territorial no es neutral respecto del modelo de desarrollo de la sociedad.

En relación con la tierra vacante en las ciudades de América Latina dice Nora Clichevsky "*...estos espacios libres son elementos integrales de los complejos mercados de tierras de dichas ciudades y que afectan las políticas fiscales en materia de desarrollo urbano. Así, tienen un gran potencial para desarrollos a gran escala que podrían llevar a mejorar las condiciones de las áreas urbanas, reducir la polarización social y fomentar mayor igualdad para sus habitantes.*" Plantea además que en la mayoría de las ciudades latinoamericanas no existen políticas explícitas ni marcos jurídicos referentes a la tierra vacante, y cuando las leyes existen se limitan a "recomendar" y por tanto resultan ineficaces. Otra característica es la falta de articulación entre la política de desarrollo urbano y políticas específicas de mercados de tierras con la política tributaria. (Clichevsky, N. ,1999)

El control absoluto del suelo por el sector privado, dificulta seriamente que los proyectos contribuyan a un desarrollo urbano socialmente sostenible, a pesar de que en muchos casos generen importantes tributos a la ciudad (Polese y Stren, 2000).

En el mismo sentido y relación a la función del sector público en la gestión de los proyectos urbanos, según Lungo y Smolka, las grandes intervenciones urbanas que aportan la mayor contribución al desarrollo de la ciudad tienen como base la gestión pública del suelo y el sistema de gestión pública debe apoyarse en la mayor

participación social posible e incorporar al sector privado en el financiamiento y la ejecución de los proyectos. (Lungo y Smolka, 2005)

Lungo y Smolka plantean que no se puede hacer un análisis de los proyectos urbanos sin tomar en cuenta el desarrollo total de la ciudad. De la misma manera, el componente del suelo debe evaluarse respecto a la combinación de escala y complejidad de cada proyecto, mientras que la escala tiene más peso en los impactos urbanísticos y ambientales, la complejidad lo tiene en los impactos sociales y la política urbana. En este sentido, los tres puntos básicos que los proyectos urbanos deberían considerar son: a) la capacidad institucional de gerenciar el proceso del proyecto de acuerdo a la complejidad y la escala del mismo, b) la vinculación del proyecto con el Plan de la ciudad y c) la vinculación con el marco normativo.(Lungo y Smolka, 2005).

## ENFOQUE METODOLOGICO

En el caso que se analiza, se toman dos períodos marcados por puntos de inflexión en el proceso de ocupación y de cambios en los usos del suelo del sector, y que además coinciden con dos gestiones municipales de diferente signo político.

El trabajo presenta la siguiente organización en etapas:

1. Problemática y caracterización del predio y la zona del ex Hipódromo,
2. Análisis de los cortes temporales identificados, aplicando el marco ordenador de indicadores (IER), donde:
  - los impulsos se relacionan con **procesos de localización de emprendimientos comerciales e inmobiliarios** fundamentalmente por la ubicación estratégica del predio en relación con el área central de la ciudad.
  - el proceso de localización de inversiones y proyectos está modificando las condiciones de uso del suelo del espacio y provocando diversos **impactos en el territorio**, los que se evidencian con los indicadores de estado.
  - las respuestas se relacionan con los **instrumentos de política pública** puestos en juego en el control de procesos territoriales y urbanos, de la incorporación de suelo al área urbana y de los usos del suelo.
3. Análisis comparativo de los cortes temporales, y
4. Conclusiones obtenidas y consideraciones finales.

Finalmente, es necesario aclarar que si bien forman parte del análisis el reconocimiento de los procesos y fenómenos sociales y políticos, el trabajo se centra en las manifestaciones de los mismos que pueden ser visibilizadas en el territorio.

## PROCESOS, IMPACTOS Y RESPUESTAS (Resultados preliminares)

### 1. Problemática y caracterización del predio y la zona del ex Hipódromo

Corrientes<sup>2</sup> es una ciudad media en la que predominan las actividades vinculadas con la prestación de servicios a escala de la ciudad y de un entorno regional<sup>3</sup>.

La ciudad capital, que presentó un crecimiento inferior a la media del país (variación intercensal 2001 – 2010), tiene baja densidad (promedio 55,5 hab/ha) y muy bajo nivel

---

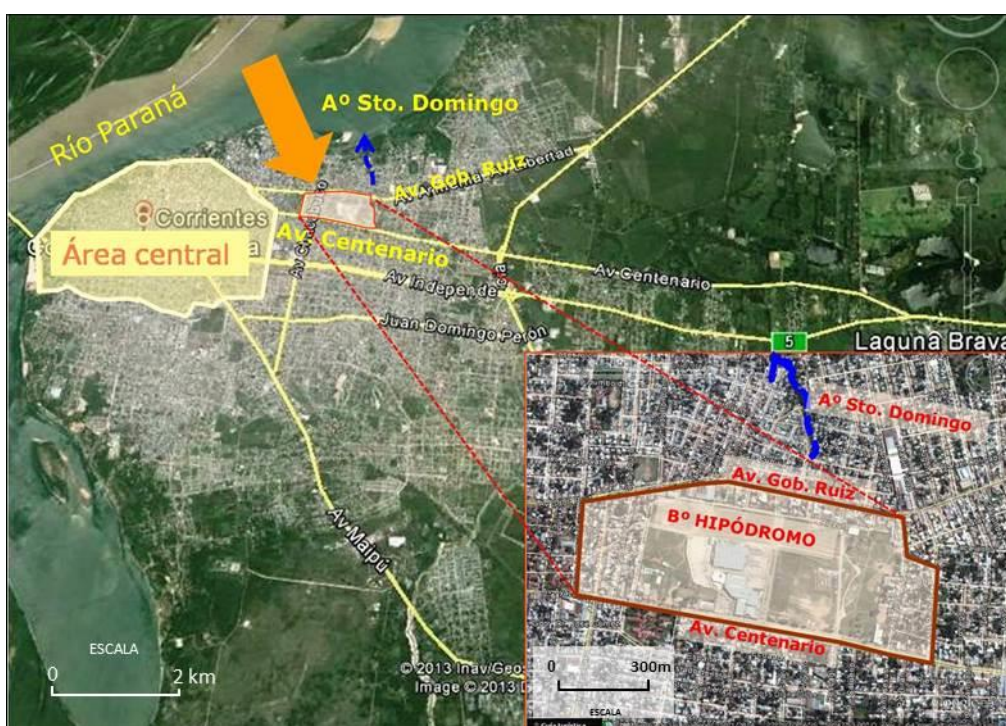
<sup>2</sup> 352.374 habitantes Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

<sup>3</sup> Identificada como “Nodo Regional” en el Plan Estratégico Territorial 2011

de consolidación de infraestructuras y servicios urbanos<sup>4</sup>. Un área central que concentra las actividades comerciales, administrativas, de salud, educativa, recreativa y cultural, y además su valioso patrimonio arquitectónico, y por otro lado una periferia muy extensa con grandes vacíos urbanos, déficits de infraestructura y servicios urbanos, y serios problemas de accesibilidad y conectividad.

Uno de los vacíos urbanos más importantes de la ciudad es el predio que históricamente fue ocupado por el antiguo Hipódromo de la ciudad. El ex Hipódromo está emplazado aproximadamente, a unos 3 km al este del casco céntrico de la ciudad, dentro del barrio al que le da el nombre, un sector de 72 ha, limitado por dos importantes ejes viales: la Avenida Armenia al Norte y la Avenida Centenario al Sur, ambos de acceso a la ciudad desde RN12. (Imagen N°1).

Imagen N° 1: Localización del Barrio Hipódromo - Ciudad de Corrientes



Fuente: elaboración propia sobre imagen Google Earth, fecha de consulta 2015

En el año 1999, en el marco de un comodato entre el Jockey Club y la Municipalidad de Corrientes, la gestión municipal construyó un pavimento asfáltico de unos 800 metros de longitud y 12 metros de ancho para el funcionamiento del Corsódromo de la ciudad. El Corsódromo "Nolo Alías" funcionó en un sector del predio sobre la Av. Centenario, entre 1999 y 2006, con interrupción en los años 2000 y 2001 bajo la Intervención Federal.

El área en la que se localiza este vacío urbano, con una ubicación estratégica respecto del centro de la ciudad, presentaba en 2006 una multiplicidad de situaciones en términos físicos y ambientales. La aparición de emprendimientos comerciales y

<sup>4</sup> menos del 25% del área urbana consolidada con infraestructuras y servicios urbanos

recreativos de escala urbana han generado importantes cambios en los usos de suelo como se verá en el análisis de las etapas siguientes.

## 2. Análisis de los cortes temporales identificados, aplicando el marco ordenador de indicadores (IER):

### 2.1 Etapa 2006 - 2010

Esta etapa corresponde a la gestión Municipal del Dr. Carlos Vignolo y a la gestión del Gobierno Provincial del Ing. Arturo Colombi, ambos radicales pero pertenecientes a distintas líneas internas en conflicto.

#### Proyectos del Hipermercado Wal Mart y Shopping Centenario

A principios del año 2006 el Jockey Club Corrientes vende un sector del predio del ex Hipódromo, que ya había sido subdividido en tres parcelas por Mensura del año 2004. Los inversores privados que adquirieron las parcelas solicitan a la Municipalidad la autorización de uso de suelo para la construcción de un centro comercial (Centenario Shopping Mall) e Hipermercado (Wal Mart) en un sector de 80.000 m2 del predio localizado sobre la Av. Centenario.

Ante la noticia de la localización de los emprendimientos comerciales, las Cámaras de Comercio y Supermercados locales y pequeños comercios linderos, se oponen a la instalación del Hipermercado.

Los vecinos que hacían hasta ese momento uso espontáneo del predio para actividades recreativas, reclaman públicamente que el predio se mantenga como espacio verde de la zona, dado el déficit de equipamientos recreativos y deportivos en esa área de la ciudad.

Imagen N° 2: Recorte periodístico Instalación Hipermercado

Principal > Corrientes > Sociedad >  
300 PUESTOS GENUINOS DE TRABAJO

### Wal-Mart convocó a miles de postulante ante una perspectiva laboral única en Corrientes

Lunes 11 junio 2007

La futura sucursal de Wal Mart funcionará en el ex hipódromo de la ciudad capital. Junto al Gobierno de Corrientes se concretó este lunes, la primera jornada en la que los aspirantes a cubrir los más de 250 nuevos puestos de trabajo acudieron masivamente a la convocatoria que tuvo como epicentro el Club Regatas Corrientes.

**ZONA DEL EX HIPODROMO**  
**APICC iniciará sondeos para determinar impacto económico y social de Wal Mart**

La Asociación de la Producción Industria y Comercio (APICC), realizará un estudio respecto al impacto real que podría causar en pequeños y medianos comercios la instalación del supermercado Wal Mart en la zona del ex Hipódromo General San Martín.

Miércoles 24 de enero de 2006

Fuente: diarios de Corrientes. 2006

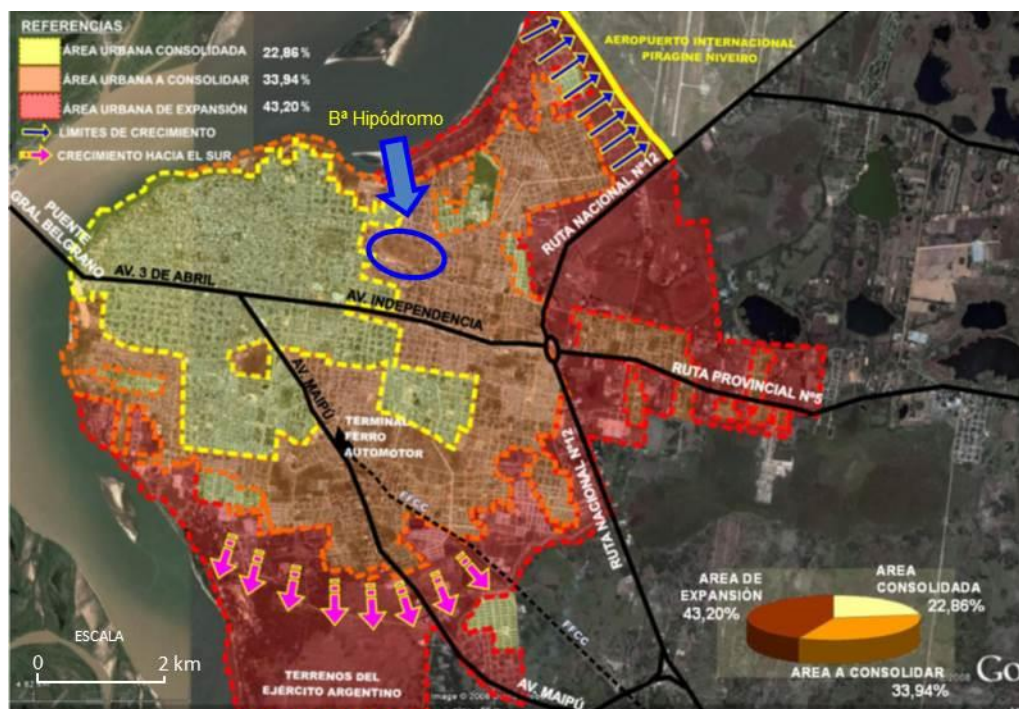
## Situación del Barrio y el predio del ex Hipódromo

EL Barrio ex Hipódromo, predominantemente residencial, albergaba en ese momento una población de menos de tres mil habitantes<sup>5</sup>, con una densidad de 32 hab/ha., marcadamente inferior a la densidad promedio de la ciudad de 55 hab/ha.

En la zona perimetral del barrio se localizaban los equipamientos más importantes, una comisaría y dependencias de seguridad, una estación de bomberos, una escuela EGB y una delegación municipal. Sobre las avenidas Armenia y Centenario numerosos locales y depósitos comerciales.

Con respecto a la provisión de infraestructura, estaba localizado en la identificada como “área a consolidar”, ya que el servicio de red eléctrica, agua potable, desagües pluviales, cloacales, así como red vial pavimentada solo se daban en la franja perimetral del barrio. (Imagen N° 3)

Imagen N° 3: Áreas según niveles de consolidación a 2006



Fuente: lineamientos estratégicos de base territorial. Municipalidad de Corrientes. 2009

El predio del ex Hipódromo es una zona deprimida de muy baja pendiente (alrededor de 0,5%), que está principalmente compuesta por un manto de arcilla de baja plasticidad hasta una profundidad de 6.00 metros<sup>6</sup>, lo que favorece la formación de humedales y de zonas encharcadas de muy poca profundidad.

Desde el punto de vista hidrológico, pertenece a la cuenca del antiguo Arroyo Santo Domingo, el cual se hallaba entubado en casi toda su extensión hasta su descarga en el Río Paraná a unos 600 m al Norte de la zona en estudio.

Debido a su morfología la zona se comporta como una cuenca de tipo arreica (sin aporte ni descarga a las cuencas vecinas) en la que existen depresiones locales que actúan como acumuladores y retardadores del escurrimiento.

<sup>5</sup> 2.304 habitantes según el Censo 2001.

<sup>6</sup> Estudio Geotécnico para el Centenario Shopping Mall. 2006

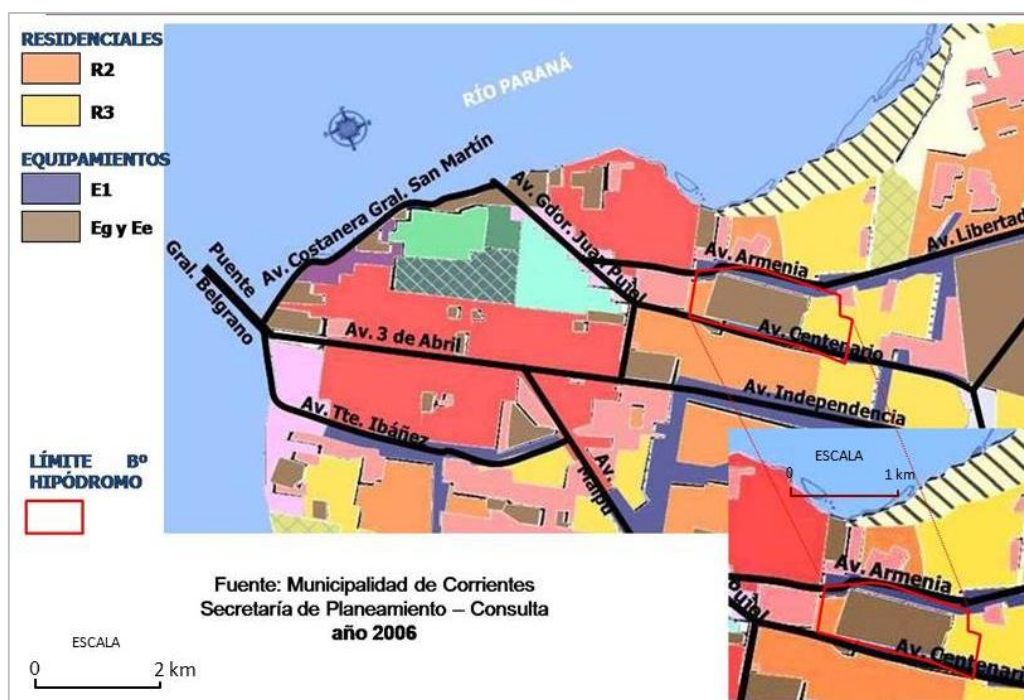
En ese momento el sector Oeste del barrio desagaba a través de cañería, directamente al Río Paraná y el sector Este, a través del arroyo Santo Domingo, con un servicio muy precario hacia el interior del barrio, por falta de mantenimiento.

El predio del ex Hipódromo estaba rodeado de zanjas a cielo abierto y presentaba grandes espacios cubiertos de vegetación (pastizales y pequeños arbustos), donde los vecinos realizan actividades recreativas espontáneas.

Con relación a las regulaciones urbanas, la ciudad no tenía un Plan vigente, el Código de Planeamiento Urbano (Ord. 1071/81 y sus modificatorias), estaba desactualizado y no tenía previstos los usos planteados por los proyectos<sup>7</sup>.

A pesar de haber desaparecido la actividad, el CPU identificaba al predio como Distrito Eg22, que corresponde a Equipamiento general Hipódromo de la ciudad de Corrientes. Por otra el CPU define los distritos de este barrio como residenciales: R2 (zona Oeste del barrio), R3 (zona Este del barrio), y de equipamientos: Eg21. (Imagen N° 4)

Imagen N° 4: Distritos del Barrio Hipódromo Ord. 1071/81 y modificatorias



Fuente: Elaboración Propia sobre mapa Municipalidad de Corrientes. Consulta 2006

### Gestión de los proyectos y respuesta Institucional <sup>8</sup>.

El Proyecto se localizaba en un área urbana con un distrito a redefinir y la Municipalidad toma el criterio de asimilar la zona a los distritos circundantes, de tal manera que la franja sobre la Av. Centenario se asimila al Distrito E1, que no presenta limitaciones para las actividades que describe el Proyecto.

<sup>7</sup> el uso “hipermercado” no estaba incluido en la nómina de posibles actividades en los usos de suelo previstos por la normativa

<sup>8</sup> En base a (YANZI, 2013) “La planificación urbana general y su desarrollo. El caso Corrientes”, presentaciones realizadas por los participantes en la Audiencia Pública Ambiental, información periodística de medios de ciudad de Corrientes, y Ordenanzas publicadas.

La Municipalidad, ante el impacto urbano – ambiental que la localización de los equipamientos comerciales generarían en la zona, solicitó la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto, instancia reglamentada por Ley 5067 de Evaluación de impacto ambiental cuya Autoridad de Aplicación es el Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ICAA).

Por otra parte, los vecinos con su reclamo lograron la creación de un “Eco parque” en la Reserva Municipal del ex Hipódromo, por medio de la Ordenanza N° 4301 del año 2006, un espacio destinado a realizar actividades culturales, deportivas y musicales.

Ante la falta de un proyecto de estructura vial, y a partir de los nuevos usos, el Ejecutivo Municipal elevó al Concejo Deliberante un proyecto de estructura vial para el sector y la revisión de la subdivisión parcelaria, plasmado en un Proyecto de Ordenanza presentado en julio del 2006, definiendo *“un trazado vial que posibilite la conexión de sectores consolidados al N, S, E y O del predio, así como la jerarquía de las vías, conforme a lo reglamentado por el Código de Planeamiento Urbano – Ordenanza 1071- en los Títulos 2 y 3..”* y que en cumplimiento de la reglamentación vigente, se deberá garantizar la continuidad de la trama urbana existente en el entorno.

La construcción del complejo comercial y su área de estacionamiento, haría desaparecer o disminuiría los reservorios existentes por relleno e impermeabilización de una importante fracción de la zona, lo que provocaría el anegamiento de barrios aledaños, lo que hizo evidente la necesidad de una intervención del sistema pluvial existente y/o creación de una nueva red.

En cuanto a las obras físicas necesarias, tanto el Gobierno provincial y Municipal se comprometieron a realizar la construcción de una avenida transversal (futura Av. Pomar) de 8500 m<sup>2</sup> y una obra de desagüe pluvial colector.

La alta conflictividad y desacuerdos políticos, entre el Gobierno provincial y municipal dificultó la necesaria coordinación de los organismos técnicos para la elaboración de los proyectos de infraestructura de la zona. Debían intervenir diferentes organismos provinciales (DPEC, AOSC, ICAA) y municipales (Obras y Servicios Públicos, Planeamiento), además de la Concesionaria de aguas y cloacas de la ciudad, la empresa Aguas de Corrientes S.A.

En ese momento, el gobierno Provincial, a través del Instituto de Vivienda, se hallaba ejecutando el entubamiento de la cuenca alta del Arroyo Santo Domingo (al Norte del Ex Hipódromo) para consolidar la traza del barrio bajo Pujol y mejorar las condiciones de asentamientos precarios en dicha zona. El pluvial colector proyectado para el barrio hipódromo debía conectarse a dicha obra de entubamiento para desaguar al río Paraná y deben realizarse verificaciones y adecuaciones para lograr la acometida.

En la Audiencia pública ambiental<sup>9</sup> realizada en octubre de 2006 como parte del proceso de Evaluación de impacto Ambiental del proyecto, de la que participan numerosos actores sociales y plantearon las cuestiones problemáticas que podría generar el proyecto como inundaciones pluviales por colapso de la infraestructura existente, aumento de la inseguridad vial y circulación peatonal por creación de una nueva avenida, impacto sobre las ventas de pequeños comercios, pérdida de zonas de recreación, etc.

Una vez realizada la Evaluación de Impacto ambiental, la Municipalidad otorga el uso del suelo al proyecto y se inicia la etapa de construcción, finalizando en noviembre de 2007 el Hipermercado Wal Mart, y en octubre de 2008 el Centenario Shopping Mall.

---

<sup>9</sup> Audiencia Pública Ambiental Hipermercado Wall Mart y Shopping de Entretenimientos y Servicios -Ex Hipódromo General San Martín ciudad de Corrientes. 12 de octubre de 2006.

Imagen N° 5: Inauguración del hipermercado



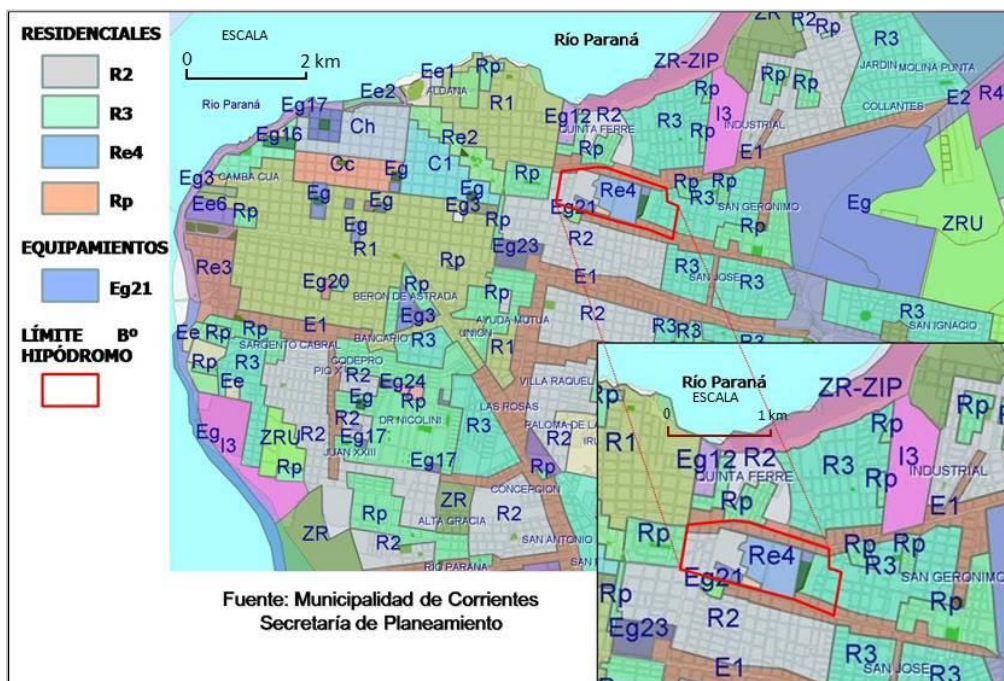
Fuente: Diario digital Corrientes al día

Por otra parte, a raíz de la problemática generada en esta zona y otros distritos de la ciudad con normativa desactualizada, la Municipalidad creó una Comisión permanente de revisión del CPU<sup>10</sup>, para trabajar sobre el Distrito del ex Hipódromo y otros problemas prioritarios.

Como producto del trabajo de la Comisión del CPU, para regular los usos y normas de tejido del predio, se crea el Distrito Re4 ex Hipódromo, aprobado por Ordenanza N°4544. Este Distrito especial, de carácter mixto: comercial, recreativo, socio-cultural predominante, se propone como distrito residencial de alta y mediana densidad.

Se establece superficie mínima de parcela de 500 m<sup>2</sup> y frente mínimo de 15 m, se permiten solo edificios de perímetro libre, y no se establece altura máxima, la resultará de la aplicación de las normas de tejido<sup>11</sup>. (Imagen N°6)

Imagen N° 6: Distritos del Barrio Hipódromo Ord. 1071/81 y modificatorias



Fuente: Elaboración Propia sobre mapa Municipalidad de Corrientes. Consulta 2015

<sup>10</sup> Resolución N° 2472/06 conformada por funcionarios Municipales y representantes de Instituciones y Asociaciones profesionales.

<sup>11</sup> F.O.T. máximo de 7.0 tanto para uso residencial y usos complementarios y F.O.S. máximo para Uso residencial de 0.60 y para Usos complementarios de 0.75.

A principios de 2008 la Municipalidad elaboró una propuesta para la instalación de locales bailables en un sector del Eco - parque, como alternativa de localización para los boliches que necesitaban reubicar sus instalaciones debido a la prohibición de funcionamiento de los mismos en el centro de la ciudad, que había obligado al cierre de los establecimientos desde el 31 de diciembre de 2007.

El proyecto incluía un centro de esparcimiento cultural, deportivo y nocturno, donde se destinaba un porcentaje de la reserva municipal de 3,2 hectáreas, a la licitación privada para la construcción de los pubs o locales bailables. (Imagen N°7)

La resistencia de los vecinos planteada en la Audiencia Pública realizada en junio de 2008, logró que el Municipio desistiera del proyecto. (Imagen N° 8)

Imagen N° 7: Propuesta urbana para zona Este del ex Hipódromo



Fuente: Diario digital Radio Sudamericana. 2008

Imagen N° 8: Recorte Periódístico. Propuesta urbana para zona Este del Ex Hipódromo



Fuente: Diarios digitales Corrientes. 2008

La construcción de la Avenida doble mano (actual Av. Pomar) y el pluvial colector se ejecuta en 2008 y el mismo año por Ordenanza N°4919 se aprueba el Plan vial sectorial para el Distrito Ex Hipódromo con modificaciones al proyecto originalmente de la Municipalidad.

Es importante destacar que en 2009 La Municipalidad de Corrientes presenta sus "*Lineamientos estratégicos de base territorial*", donde determina ejes de desarrollo urbano para la ciudad.

En estos lineamientos se incluye al predio del ex Hipódromo en el Eje 7: recuperación para usos urbanos de áreas subutilizadas, proponiendo en el mismo el desarrollo de procesos de regeneración y renovación urbana en el sector.

## 2.2. Etapas 2010 - 2014

Esta etapa corresponde a la gestión Municipal de Carlos Mauricio Espínola (Frente para la Victoria) y a la gestión del Gobierno Provincial del Ing. Ricardo Colombi (Radicalismo), pertenecientes a líneas políticas en conflicto.

### La instalación de la central termo-eléctrica

Como consecuencia de la emergencia eléctrica declarada para todo el territorio provincial a fines del año 2010, la Secretaría de Energía dependiente del gobierno provincial inició la gestión de un sector del predio del ex Hipódromo para la instalación de una Central termoeléctrica.

El anuncio de la instalación de la usina en ese predio motivó un conflicto con los habitantes del barrio, nucleados en la Red Vecinal Zona Norte, lo que derivó en reiterados reclamos institucionales y judiciales. (Imagen N° 9)

A partir de la intervención de la Defensoría del Pueblo<sup>12</sup> y tras numerosas reuniones, las distintas áreas del Estado involucradas en el conflicto firmaron un acta acuerdo en la que se plasmaba la voluntad de los vecinos de aceptar la permanencia de la usina en el terreno de manera provisoria (300 a 450 días). Fueron firmantes del acta acuerdo en 2011, el Instituto Correntino del Agua (ICAA), la entonces Subsecretaría de Energía de Corrientes (actual Secretaría), la Red Vecinal Zona Norte, la Dirección Provincial de Energía (DPEC) y la Municipalidad de Corrientes. El convenio permitía que los vecinos y la comunidad pudieran realizar controles y monitoreos ante probables afectaciones ambientales, hasta tanto se retiraran del lugar los motores generadores de energía.

El predio se arrendó a un propietario privado para la localización de la usina. El ICAA otorgó la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y las instalaciones fueron construidas a inicios de 2012.

---

<sup>12</sup> Órgano que funciona en la órbita del Poder Legislativo de la Provincia de Corrientes.

Imagen N° 9: Recorte Periodístico. Protesta vecinal por instalación Usina



Fuente: Diarios digitales de Corrientes. 2010

La red Vecinal Norte presentó en La Feria del Libro de Corrientes en 2012 su obra *¿Qué hacer con el espacio público?*, que recopila la experiencia de organización, trabajo y resultados del grupo, siendo la materialización del Parque Hipódromo una de las metas principales de la Red, la cual continua gestionando hasta la actualidad.

En este período la intervención del Municipio estuvo centrada en la ejecución de obras en el predio. Se realizaron trabajos en la reserva municipal con destino a la Plaza de la Ecología, la nivelación del terreno, ejecución de instalaciones eléctricas y equipamiento para esparcimiento y circulación peatonal, y la construcción de pavimento de hormigón sobre la calle Don Justino Solari (ex 22 de Mayo) que une la Avenida Centenario (al Sur) con la calle Rizzuto (al Norte). Esta calle es la segunda intervención vial en el barrio. Presenta un tramo de unos 20 metros, no logra conectar totalmente las vías mencionadas por la existencia sobre su traza, de un antiguo tanque de agua perteneciente al hipódromo. Esta situación se mantiene en la actualidad. Además parte de su desagüe pluvial se conecta de manera precaria y a través de una zanja a cielo abierto al pluvial colector de la Avenida Pomar. (Imagen N°10)

#### Situación del Barrio y el predio del ex Hipódromo

En el área del barrio, no se han identificado grandes cambios y en el predio se han modificado las condiciones de uso de suelo en relación a la etapa anterior, pero sigue siendo importante la presencia de vacíos urbanos.

En relación con la central termoeléctrica instalada en el predio, obviamente no se encuentra contemplado como uso en la normativa del Distrito, y además ha sido un factor determinante en la falta de desarrollo de nuevas actividades y proyectos en el entorno inmediato por incompatibilidad con una instalación de esas características.

El relleno del sitio del parque ecológico con alrededor de 2.000 m<sup>3</sup> de tierra, en junio de 2012 para elevarlo por encima de la nueva calzada construida, ha traído como consecuencia la modificación de las condiciones de escurrimiento natural. Este sitio que actuaba como receptor y retardador del drenaje de los excesos pluviales se ha transformado en una zona sobre elevada que desagua hacia los predios linderos favoreciendo su anegamiento y aumentando el aporte superficial al sistema.

Por esta causa, se construyó un canal con el objetivo de direccionar el exceso pluvial hacia la cañería colectora de la avenida Pomar, pero con escaso éxito debido a la poca pendiente del terreno. (Imagen N°10)

Imagen N° 10: Intervención Municipal zona eco parque (Sector Este B° Hipódromo)



Fuente: Imágenes propias sobre relevamiento de campo año 2011 y 2012

La existencia de basurales y superficies usadas para el reciclado informal de RSU, en la zona lindera al hipermercado Wal Mart, hizo que el sector se perciba como un espacio abandonado y con escaso control del Estado, como lo testimonia el hallazgo de un feto humano en dicha zona, en el año 2013. (Imagen N°11)

Imagen N°11: Mini basurales y reciclado informal de RSU en zona lindera a hipermercado Wall mart.



Fuente: Imágenes Radio Sudamericana y Municipalidad. 2012 y 2014

La persistencia de los mini basurales, resulta en procesos de contaminación de agua y suelos. Esto pone en riesgo sanitario, no sólo a los vecinos del barrio sino que multiplican a vulnerabilidad de la población si se considera que el basural se encuentra emplazado de un humedal, que forma parte de la cuenca del arroyo Santo Domingo, el cual atraviesa varios barrios de la ciudad antes de desaguar el Río Paraná y aguas arriba de la toma de agua de la ciudad.

### Gestión y respuesta Institucional<sup>13</sup>

En cuanto al impacto generado por la central eléctrica, el monitoreo es realizado por el Área de Gestión Ambiental del ICAA, que como autoridad de aplicación pone en práctica la Ley N° 5067 de Evaluación de Impacto Ambiental aplicable a todas las obras, instalaciones o actividades, tanto públicas como privadas, que puedan impactar al medio ambiente de la provincia.

La medición de los niveles de parámetros ambientales que podrían tener efectos adversos en la zona son realizados por la Consultora Deminson cada seis meses en diferentes puntos cercanos a la central térmica Así, con equipos de alta tecnología mide niveles de aire (posibles gases) en diferentes puntos cercanos, para lo cual y a los efectos de obtener la mayor fidelidad se ponen en funcionamiento la mayor cantidad de transformadores posibles, de acuerdo a lo que el sistema eléctrico esté en condiciones. También, los niveles de sonido se toman en distintos puntos alrededor de la central, uno de los cuales se encuentra en el eco-parque ubicado frente a la central. De igual manera, se toman muestras de agua subterránea de una de las perforaciones existentes en el predio de la central, ubicada en el sector acceso de la misma que permite monitorear el estado de la napas.

Los Informes de monitoreo<sup>14</sup> realizados hasta el momento han mostrado niveles de calidad de aire, agua y suelo, así como niveles de ruido, dentro de los parámetros establecidos como normales por cada una de las reglamentaciones específicas.

Si bien el acuerdo del año 2011 dejaba en claro la provisoriedad de la central (hasta julio de 2012), y condicionaba su retiro a la puesta en marcha de la Estación Transformadora Corrientes Este, la misma se puso en funcionamiento, pero no se ha realizado la remoción de la instalaciones del ex Hipódromo, a pesar de los reiterados reclamos de la red Vecinal Norte<sup>15</sup>.

### **3. Análisis comparativo de los cortes temporales**

Al comparar los cortes temporales, la diferencia más evidente es la transformación de tierra vacante en bloque, que impedía la conexión entre el N y S del sector. La calles materializadas han generado la vinculación entre las avenidas Centenario y Armenia, modificando los flujos circulatorios de toda el área (Imagen N°12).

En la situación inicial no existía espacio recreativo público en el barrio, la reserva municipal no estaba delimitada ni equipada, mientras que a partir de las intervenciones se ha consolidado como espacio verde de escala barrial.

---

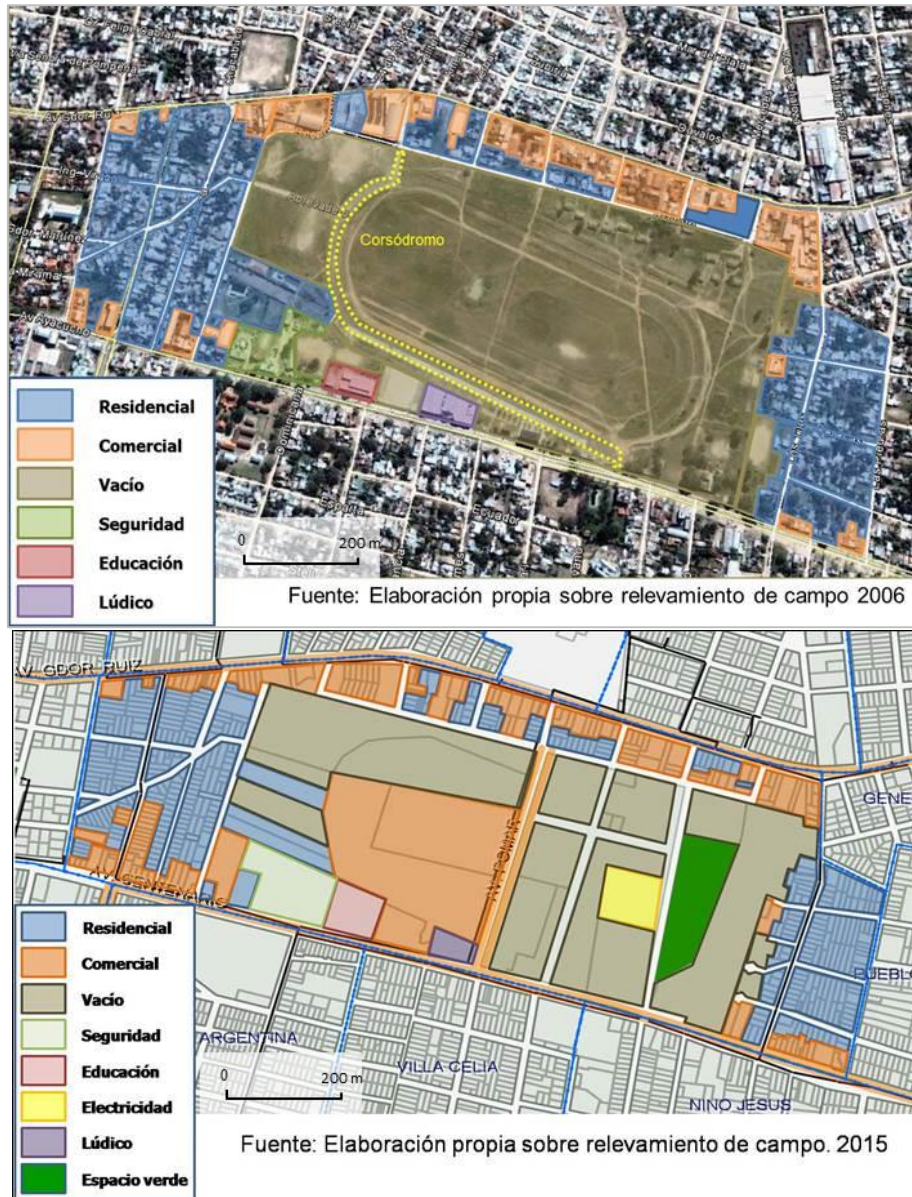
<sup>13</sup> En base a datos de la Pág del ICAA, de la Defensoría de los Vecinos, información periodística de distintos medios de ciudad de Corrientes,

<sup>14</sup> Informes Monitoreo de Central Térmica ex Hipódromo.

[http://www.icaa.gov.ar/?page\\_id=3981](http://www.icaa.gov.ar/?page_id=3981). Consulta abril 2015.

<sup>15</sup> [http://www.elfensordelpueblo.gov.ar/vernota.asp?id\\_noticia=495](http://www.elfensordelpueblo.gov.ar/vernota.asp?id_noticia=495)

Imagen N°11: Usos de suelo Bª Hipódromo 2006 y 2015



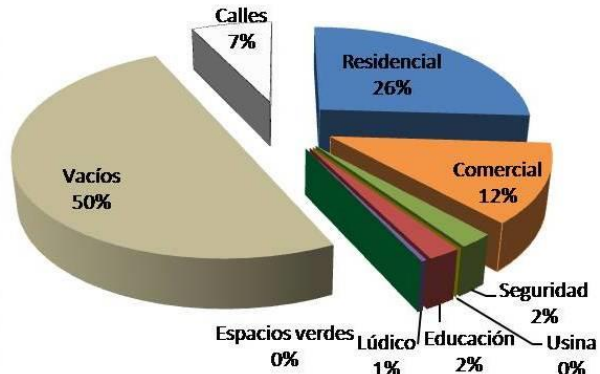
Como se puede observar en los cuadros N°1 y N°2, donde se muestran las superficies según tipo de usos del suelo, el porcentaje de predios vacantes sigue siendo importante, pero se ha reducido del 56% al 33% de la superficie del sector. Las posibles causas de la lenta subdivisión, loteo y ocupación, estarían en la instalación de la central eléctrica que condiciona la ocupación del sector Este, y la falta de consolidación de las infraestructuras y de solución al problema de anegamiento del sector NO del predio.

Con respecto a los usos del suelo, se puede observar el incremento de más del doble de la actividad comercial en el barrio que pasó del 10% al 23%, si bien es importante la incidencia de las nuevas instalaciones de hipermercado y shopping, es visible la instalación de nuevos comercios sobre la Av. Centenario.

Cuadro Nº 1: Usos de suelo del Barrio Hipódromo. Año 2006

| USOS DE SUELO   | SUPERFICIE QUE OCUPA (m2) | PORCENTAJE SOBRE SUPERFICIE TOTAL DEL BARRIO |
|-----------------|---------------------------|--|
| Residencial     | 187.000                   | 26%  |
| Comercial       | 88.750                    | 12%  |
| Seguridad       | 15.750                    | 2%   |
| Usina           | 0                         | 0%   |
| Educación       | 15.000                    | 2%   |
| Lúdico          | 2.500                     | 0%   |
| Espacios verdes | 0                         | 0%   |
| Vacios          | 359.250                   | 50%  |
| Calles          | 51.750                    | 7%   |
| Total           | 720.000                   | 100%   |

**B° Hipódromo - usos de suelo - año 2006**

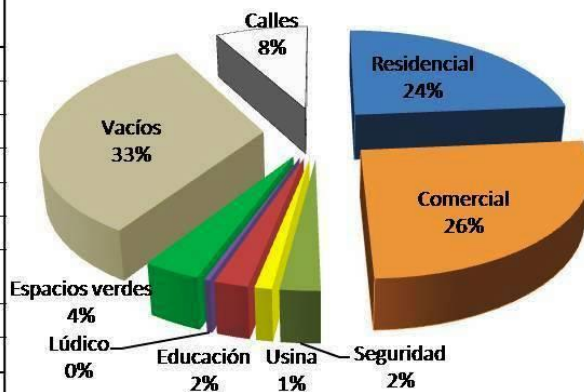


Elaboración Propia sobre Relevamiento de campo año 2006

Cuadro Nº 2: Usos de suelo del Barrio Hipódromo. Año 2015

| USOS DE SUELO   | SUPERFICIE QUE OCUPA (m2) | PORCENTAJE SOBRE SUPERFICIE TOTAL DEL BARRIO |
|-----------------|---------------------------|--|
| Residencial     | 170.000                   | 24%  |
| Comercial       | 187.500                   | 26%  |
| Seguridad       | 17.500                    | 2%   |
| Usina           | 7.500                     | 1%   |
| Educación       | 15.000                    | 2%   |
| Lúdico          | 2.500                     | 0%   |
| Espacios verdes | 25.000                    | 3%   |
| Vacios          | 237.500                   | 33%  |
| Calles          | 57.500                    | 8%   |
| Total           | 720.000                   | 100%   |

**B° Hipódromo - usos de suelo - año 2015**



Elaboración Propia sobre Relevamiento de campo año 2015

En relación con las regulaciones de los usos del suelo, que se producen en la primera etapa, el tamaño de algunos predios supera la superficie máxima permitida por el CPU para las manzanas urbanas, lo que hace suponer que se realizarán más subdivisiones y se generarán las calles previstas en el proyecto de estructura vial del sector establecido por la Ordenanza correspondiente.

Por otra parte, la potencialidad constructiva generada por el nuevo Distrito Re4, no se ha desarrollado, no se han incorporado usos residenciales al sector ni ha variado la densidad de ocupación del suelo prevista por la norma. La causa determinante sería la presencia de la planta de energía.

Posteriormente a las etapas que se consideraron en el análisis no se han producido cambios importantes. Se pueden mencionar como hechos más recientes los siguientes:

- en julio de 2014 la Municipalidad, realizó una intervención ambiental con un operativo de erradicación de mini basurales en las inmediaciones de la calle Rizzuto y la avenida Pomar, con camiones volcadores y máquinas viales para retirar los mini basurales de la zona. La Municipalidad además ejecutó el cercado perimetral de los predios particulares para evitar ingreso y reciclado informal de RSU.
- en diciembre de 2014 el Municipio y la Red Vecinal Zona Norte firmaron un convenio de gestión asociada, colaboración y asistencia para el desarrollo y mantenimiento del “Eco Parque Hipódromo”. El acuerdo establece la conformación de un consejo de amigos y protectores del Eco Parque, al que serán invitados a participar vecinos, organizaciones vecinales y de la sociedad civil, empresas, clubes, iglesias, universidades, empresarios, etc., cumpliendo además con funciones de fiscalización, control y auditoría, que contribuyan a la transparencia de la gestión.
- en abril de 2015, la comuna ha retomado la construcción de las instalaciones de un Centro deportivo de alto rendimiento.

#### **4. Conclusiones obtenidas y consideraciones finales.**

Considerando el marco teórico planteado, las primeras observaciones se relacionan con la capacidad institucional de gerenciar el proceso del proyecto que inicia la transformación del sector urbano, recuperando lo que plantean Lungo y Smolka en relación con que la escala tiene más peso en los impactos urbanísticos y ambientales, mientras la complejidad lo tiene en los impactos sociales y la política urbana.

Se puede observar en el proceso analizado, que no se trató de un proyecto de gran escala (representa el 11% de la superficie del vacío urbano), sino más bien de gran complejidad urbana. En este sentido, si bien se realizó una evaluación de impacto ambiental, no fue evaluado el impacto social ni el impacto en la política urbana que implica la intervención en un sector de estas características. Esto último se hizo evidente a lo largo de los cortes temporales analizados, fundamentalmente en las manifestaciones de malestar social que se manifiesta con denuncias, protestas públicas y cortes de calles.

Otra situación importante de remarcar es la falta de políticas de producción de suelo urbano, lo que se evidencia en el caso analizado en el hecho de que ha quedado a cargo del estado provincial y municipal la carga de la construcción de infraestructura y provisión de servicios. Las obligaciones de los propietarios y emprendedores fueron pocas, y los beneficios fueron y son recogidos por los actores económicos del mercado inmobiliario.

Por otra parte, aparecen en ambas etapas consideradas, serios inconvenientes de articulación y acción política coordinada entre los gobiernos municipal y provincial, lo que se tradujo en acciones contrapuestas en el territorio.

El municipio alentó el desarrollo y la densificación del sector, a través de un cambio en la normativa, la instalación de una reserva para espacio verde y recreación y pavimentación de una calle en el interior del barrio y de las calles Güemes y Tacuarí para conectar la Av. Pomar con la Av. Independencia al Sur.

Por otro lado, el gobierno provincial gestionó e impulsó la instalación de la central eléctrica que detuvo el proceso de desarrollo iniciado. Dicha instalación no redundó en beneficio del barrio, pues no se realizaron mejoras en la red eléctrica del barrio, sino sólo los correspondientes a la usina. A la fecha, la permanencia de la Usina viola el acuerdo firmado con los vecinos pues su funcionamiento se limitaba a julio del 2012.

Si bien la Municipalidad de Corrientes ha establecido lineamientos estratégicos de base territorial en el año 2009, no se ha avanzado en el diseño y/o aplicación de instrumentos de gestión y regulación urbanística, que son esenciales en la gestión de la tierra urbana en la medida que inciden directamente en la construcción y configuración del territorio.

Con respecto a la vinculación del proyecto con el Plan de la ciudad, la gestión municipal no tenía definido un plan sectorial o un proyecto urbano para el sector, y si bien hubo capacidad de respuesta manifestada en los proyectos de estructura vial y modificación de los distritos urbanos, fueron respuestas parciales y no han logrado integrar con éxito este espacio al entorno.

Es evidente, que aún se lo percibe como un vacío urbano por la proliferación de basurales y zonas de reciclado de RSU, que obligan a continuas intervenciones de la Municipalidad.

En cuanto a los servicios de transporte urbano, la conexión a través de dos vías que atraviesan el barrio de N a S no ha modificado las trayectorias de los colectivos que aún circulan sólo por las principales avenidas externas al barrio. Tampoco se ha modificado la frecuencia de la recolección de residuos domiciliarios que se mantiene en tres veces por semana. La misma reflexión merece, la falta de desarrollo de la red agua potable, cloacal y pluvial.

En relación con el marco normativo se pudo verificar en este caso el rol dinamizador de los proyectos de inversión en la revisión de la normativa, que fue actualizada y modificada, pero no así los instrumentos que hacen operativos los procesos de intervención en la regulación y el control social del suelo.

El accionar del Estado en la gestión del suelo y las políticas urbanas está respaldado en un marco legal de regulación y control relacionados con la planificación del territorio, que se verifica en la Constitución de la Provincia y la Carta Orgánica de la ciudad de Corrientes.

Como reflexión final, se debe destacar que el control de los procesos de incorporación de suelo al área urbana y de recuperación de plusvalías es indispensable. La política de control de procesos urbanos y usos del suelo, constituye una potestad indelegable del Estado, que éste debe utilizar para recuperar para la comunidad plusvalías originadas en los esfuerzos privados y públicos, que esa misma comunidad realiza.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALBERTO, Jorge A. (2012) *"Papel de los geoindicadores en el análisis espacial. Una herramienta de apoyo a la ciencia geográfica"*. Revista Geográfica Digital. IGUNNE. Facultad de Humanidades. UNNE. Año 9. N° 17. Resistencia, Chaco.

CEPAL - SERIE Manuales. *"Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas"*.

CICOLELLA, P., (et. al.), coordinado por Fernandez, M. (2007) *"Geografías y territorio en transformación: Nuevos temas para pensar la enseñanza"* Buenos Aires, Centro de publicaciones educativas y material didáctico

CLICHEVSKY, Nora. (2007). *"La tierra vacante revisitada. Elementos explicativos y potencialidades de utilización"*. Cuaderno Urbano N° 6, pp. 195-220, Resistencia, Argentina.

GALLOPÍN, G.C. (2006). *"Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico"*. Serie medio ambiente y desarrollo N° 64, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago, Chile.

HARVEY, David. (2005). *A produção capitalista do espaço*. Ed. Annablume. Sao Paulo, Brazil. En <http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/babel/textos/harvey-producao-capitalista-espaco.pdf>

JOBERT, B. (2004). Estado, Sociedad, Políticas Públicas. Santiago de Chile. LOM

LOPEZ, S, ARCE, G., ALBERTO, J. (2014). "Indicadores de desarrollo sostenible para espacios sujetos a la presión del crecimiento urbano. Santa Ana de los Guácaras. Corrientes". XXXIV de Geohistoria Regional. En prensa.

NEVES, LUIZ (2003). "Vazios urbanos na área central do Rio de Janeiro - preservação e reabilitação urbana" Rio de Janeiro:

En:[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/Biblioteca\\_Vazios\\_Urbanos\\_Area\\_Central\\_RJ.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/Biblioteca_Vazios_Urbanos_Area_Central_RJ.pdf) . Consulta marzo 2015.

ONU HABITAT (2009). Indicadores de la Agenda Hábitat dentro del marco global de los Objetivos de desarrollo del Milenio. Oficina Regional para A. Latina y el Caribe. En: [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=74&Itemid=71](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=74&Itemid=71) . Consulta febrero 2015

PLAN ESTRATEGICO TERRITORIAL Avance II: Argentina Urbana. (2011). Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. 1a ed. Buenos Aires.

REESE, E. (2012) "*Instrumentos de Gestión urbana fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*" Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Buenos Aires - Argentina).

SANTOS, M (2000) *La Naturaleza del Espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona. Ariel.

SISTEMA DE INDICADORES de Desarrollo Sostenible. (2013). Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. En <http://www.ambiente.gov.ar>

YANZI, C. (2013). "*La planificación urbana general y su desarrollo. El caso Corrientes*". Ed. Moglia. Corrientes, Argentina.

ZÁRATE MARTÍN, A. (2003). "*El espacio interior de la ciudad*". Editorial Síntesis

### **Antecedentes consultados**

Audiencia Pública Ambiental. Hipermercado Wall Mart y Shopping de Entretenimientos y Servicios -Ex Hipódromo General San Martín ciudad de Corrientes. (2006). Documento del ICAA. 12 de octubre de 2006.

BOSCH D., SOTELO R. (2006). Estudio Geotécnico para el Centenario Shopping Mall.

CARTA ORGANICA Municipal de la Ciudad de Corrientes. Reforma 2013

CODIGO DE PLANEAMIENTO URBANO de la ciudad de Corrientes. Ordenanza Nº1071 y modificatorias.

CONSTITUCION de la Provincia de Corrientes. Reforma 2007.

Instituto Correntino del Agua y el Ambiente. Gobierno de la Provincia de Corrientes.

<http://www.icaa.gov.ar/>

Defensoría del Pueblo. Provincia de Corrientes.

<http://www.eldefensordelpueblo.gov.ar/>

SIG de la Municipalidad de Corrientes en <http://gis.ciudaddecorrientes.gob.ar/>. 2014