

**Ciudad, Región y Proyecto.
Instrumentos para la Gestión Estratégica.**

La experiencia del “Proyecto del Corredor de la Costa – Ordenamiento Territorial
para un Desarrollo Sostenible de las Infraestructuras Turísticas”.

Santa Fe - Argentina

**Arquitecto Ricardo Kingsland.
Director de Coordinación Metropolitana.
Municipalidad de la Ciudad de Rosario - Argentina.
Curso sobre "*Gobernanza territorial y Competitividad local*". UIM 2009.**

ÍNDICE

1. Presentación.

2. Introducción.

Parte I

3. La Región y el Proyecto Territorial

4. Descripción del caso de estudio: El Proyecto del Corredor

4.1. Alcances originales del Proyecto y síntesis descriptiva del Corredor

4.2. Caracterización Territorial

4.3. Patrón de asentamientos urbanos en el territorio

4.4. Población. Crecimiento intercensal

4.5 Estructura funcional del sistema territorial

4.6 Infraestructuras de movimiento

4.7 Usos generales del territorio

4.8 Componentes del paisaje

4.9 Escala territorial

5. Reflexiones acerca de la actividad turística

6. Las localidades y el ordenamiento urbano

Parte II

7. Una nueva dirección para el Proyecto

8. Reformulación de la propuesta

8.1. Manual de recomendaciones para el ordenamiento urbano-territorial

8.2 Directrices de transformación para las localidades

8.3 Instrucciones normativas para el ordenamiento de las localidades

8.3.1. El Plan de Ordenamiento y la clasificación de suelo

8.3.2. Las condiciones normativas según la clase de suelo

8.3.3. Condiciones para las infraestructuras territoriales

8.3.4. Condiciones para los sistemas naturales

9. Criterios para la gestión estratégica urbana y del territorio

9.1. Acciones directas

9.2 Propuestas de gestión estratégicas

10. Conclusiones

11. Bibliografía

1. Presentación

El presente escrito aborda, a través del estudio de una experiencia de planeamiento inconclusa: El ordenamiento territorial para un desarrollo sostenible de las infraestructuras turísticas en el corredor de la Ruta Provincial N° 1 de Santa Fe – Argentina¹, la tarea de completar la fase propositiva del mismo en el contexto de una indagación teórica-operativa en torno a;

. Reconceptualizar la región y sus relaciones con el proyecto territorial, como nuevo espacio de oportunidad.

. Aportar un conjunto de reflexiones que permitan fortalecer la gestión estratégica para el desarrollo local.

El objetivo final es contribuir, en fase de propuesta, a delinear un conjunto de recomendaciones y acciones, que permitan avanzar en las políticas de ordenamiento y gestión urbano - territorial.

2. Introducción

En el año 2004, superada la crisis económica y social más grande de la historia argentina, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, inició un proceso de consolidación de algunos proyectos territoriales de carácter estratégico que estaban formulados en la agenda política.

En este contexto se identificaron, seleccionaron y comenzaron a ejecutarse, un conjunto de proyectos relacionados con el desarrollo de las infraestructuras urbanas, económicas, logísticas, ambientales y turísticas para el despegue económico de la Provincia.

Estos proyectos no formaban parte de un plan político estratégico a priori, en el concepto tradicional que se le otorga al instrumento, pero sí respondían a un cuadro de demandas sociales, ambientales y económicas prioritarias y trascendentes. Estas propuestas en su conjunto, aparte de satisfacer sectorialmente estos requerimientos, tenían como destino iniciar o apuntalar transformaciones necesarias y concretar a través de ellas una modernización del territorio y del estado.

El proyecto más importante y urgente era la readecuación y completamiento de las infraestructuras viales, ferroviarias y portuarias de las regiones de Rosario y Santa Fe, las dos ciudades metropolitanas más importantes de la provincia, por donde se exporta más de las dos terceras partes de la producción de granos y oleaginosas del país y que las posicionan, especialmente a la primera, como uno de los mayores polos sojeros del mundo.

¹ Consejo Federal de Inversiones. (2006). "Proyecto del Corredor Turístico de la Costa – Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sostenible de las Infraestructuras Turísticas". Oficina de Asuntos Metropolitanos. Gobierno de la Provincia de Santa Fe – Argentina.

A esta propuesta estructural se sumaban otras líneas de trabajo muy diversas, aunque no de impacto inmediato, y que abarcaban desde la creación de un novedoso marco legal para la gestión territorial estratégica - lamentablemente no aprobado en la legislatura provincial - que permitiera guiar, coordinar y ejecutar programas y acciones mancomunadas en el ámbito de las regiones metropolitanas, hasta estudios y propuestas específicas de ordenamiento urbano - ambiental, implementación de parques industriales, zonas de actividades logísticas y servicios o el desarrollo de infraestructuras turísticas de algunos sistemas recreativos y enclaves paisajísticos.

Esta última línea, es la que promueve el interés de este estudio, en tanto tenía como objetivo inmediato proponer planes de ordenamiento y de gestión de gobierno para el desarrollo local en determinados espacios territoriales a fin de evitar la permanente agresión y deterioro que sufrían, frente al avance de la actividad turística, el ambiente natural y artificial.

En particular interesa aquí profundizar el análisis y evaluación de lo actuado en torno del corredor turístico de la antigua Ruta Provincial N° 1, cuya traza ubicada a la vera del río San Javier y el alto delta del Río Paraná, une la ciudad de Santa Fe con el norte provincial en el camino histórico de los colonizadores hacia Asunción – Paraguay.

Esta Ruta recorre sitios y paisajes de gran belleza natural uniendo en su primer tramo un conjunto de pequeñas ciudades y pueblos, algunos de ellos como Cayastá de valor histórico patrimonial por conservar las ruinas de la primera fundación de la ciudad de Santa Fe, y que actualmente reciben un importante flujo turístico internacional vinculado a las actividades de caza y pesca deportiva.

Esta propuesta, como se ha dicho, resultó inconclusa y sólo se concretó la etapa de relevamiento, análisis y diagnóstico, quedando trunca la etapa de proposición del Plan de Ordenamiento Urbano Territorial.

En este sentido, aprovechando la información existente y la documentación elaborada, se plantea reflexionar sobre tres cuestiones:

El concepto de región y su relación con el proyecto territorial que sirva de marco teórico-operativo.

La visión crítica de los instrumentos de planeamiento en relación con la gestión estratégica.

La reformulación de un “esquema” metodológico que opere como plataforma para permitir avanzar en los objetivos de ordenamiento urbano territorial articulado con la gestión participativa.

Parte I

3. La región y el proyecto territorial

El Corredor de la Ruta N° 1 conecta nueve localidades de diferentes dimensiones, características y roles en un tramo de aproximadamente 300 kilómetros de longitud, que pasa del paisaje denso del conurbano del área metropolitana de Santa Fe, por los pequeños pueblos ganaderos del centro hasta las ciudades rodeadas de arrozales en el norte. Un paisaje de diversidad, que encuentra unidad en la presencia constante del Río San Javier y el delta del Paraná. *

Surge un interrogante primario *¿ la región debe ser definida como un territorio de unidad?*

En un primer intento por acercarse a la noción de región esperamos encontrarnos con un todo habitualmente homogéneo, de escala y forma concretas, determinado con límites precisos y caracterizados, recorrido o atravesado, fundamentalmente, por condiciones geográficas (hidrológicas, orográficas, climáticas, de flora y fauna, paisajísticas, de calidad de suelo, entre algunas otras) semejantes.

Esta representación, ligada más a los conceptos de región de tipo natural y/o político-administrativo, merece una revisión inteligente cuando de lo que se trata es de abordar la región como una unidad de proyecto o, dicho de otro modo, como una escala proyectual.

En esa indagación podemos encontrarnos con una realidad fragmentada en partes o tramos, donde cada una se descubre a sí misma como componiendo un todo que no se realiza, inevitablemente ni únicamente, a partir de las componentes geográficas descriptas.

La primera pregunta que nos hacemos es en este caso: *¿Cómo se opera sobre una región que necesariamente no implica homogeneidad y homogenización?*

Antes de buscar potenciales respuestas, quizás sea oportuno advertir que la conceptualización y la definición de lo regional se modifican según la disciplina del que teoriza sobre ésta. Dicho más explícitamente, la región de un geógrafo no será la misma que la de un sociólogo, y la del sociólogo diferirá del concepto que de la región desarrolle el economista o un antropólogo. Ariadna Sánchez, en "Perspectivación", lo ejemplifica en palabras cotidianas, más simples:

“...cada quien habla como le va en la feria. Sin embargo, y como menciona George Pierre: las diferencias de conceptos se refieren (...) a los ‘puntos de vista’ más que a los objetos, a los métodos de investigación”².

En este sentido, las definiciones clásicas caracterizan región como un término únicamente geográfico, que designa un área o extensión determinada de tierra o agua más pequeña que el área total de interés, ya sea ésta la tierra, un país o cualquier otra, y mayor que un sitio específico. Siguiendo esta línea de conceptualización una región puede ser vista como el conjunto continuo de unidades más pequeñas (por ejemplo, “las localidades del área metropolitana de una gran ciudad”, el Corredor de una zona ambiental o turística como es este caso o como la sección de un todo más grande). En consecuencia, el concepto de región para la geografía clásica, desde las más amplias a las restringidas está indisolublemente ligado al de continuidad o secuencia física y al de escala o tamaño.

Esta forma, definida sólo desde la proximidad y la dimensión, de interpretar las regiones o una región, a nuestro juicio limitada, reduce la amplitud y riqueza del concepto sólo a la continuidad y al tamaño, privándola -como veremos más adelante- de la variedad y fertilidad de otras categorías desde las cuales puede ser abordada.

Hace más de un siglo y medio, la escuela francesa ligada a Vidal de La Blanche³ asumió la región como objeto de estudio de la geografía, pero vinculándola a lo social. Para este autor la región era, ya entonces, el área donde tienen lugar las relaciones entre fenómenos físicos y humanos. Esta interacción entre elementos físicos y antrópicos es lo que dará lugar a un paisaje concreto y particular. La región presentará en su caracterización un interés intrínseco, que resulta de sus condiciones peculiares y únicas, y el paisaje será la expresión fenomenológica de estas características particulares, que nos permitirá interpretar la esencia de dicha región.

Vidal de La Blanche considera al medio un condicionante que facilita o perjudica una relación abierta a múltiples posibilidades. No se trata de un sistema de clasificación administrativo, político, indeterminado o neutro, carente de valores subjetivos; sino que por el contrario es posible abordarlo desde las formas de partición del suelo, los modos de ocupación del mismo, los comportamientos demográficos y los procesos migratorios, las potencialidades ambientales, económicas y sociales, la capacidad de adaptación al cambio, las aptitudes productivas, los valores y costumbres de sus habitantes, los modos de vida en comunidad, lo que induce a superar la concepción únicamente geográfica para fijar relaciones que involucran, necesariamente, naturaleza y sociedad.

* Ver Gráficos..

2 Sánchez, Ariadna.(2008).” El concepto de región: Diferentes enfoques”. En *Perspectivación*. Internet.

3 Vidal de La Blanche, Paul. Geógrafo francés, impulsor de la geografía moderna -Pézenas, Francia, 1845 -Tamaris-sur-Mer, 1918-.

Mucho más tarde, pero en este mismo sentido, George Pierre (1994) plantea acerca de la región una primera definición que parece indispensable recordar: “[la región es una] Porción de espacio terrestre’, cualquiera que sea el enfoque bajo el que se le considere y la utilidad que se le atribuya, la región constituye, siempre, un fenómeno geográfico”.

Este concepto vincula indisolublemente región y geografía del territorio. La región es, por sí, una pieza del territorio, que cambia por sus condiciones intrínsecas o extrínsecas, pero que está forzosamente ligada al medio físico. Pero el autor agrega, a continuación, otra parte que resulta esencial para completar esta primera definición:

“...la presencia del ser humano en los espacios naturales genera transformaciones (...); como resultado de esta intervención surge un complejo de relaciones (...) que le dan expresión e identidad a una región. [...] Puesto que la región es un organismo humano, su estudio sitúa en el primer plano el conocimiento de los hombres”⁴.

Reflexionando sobre las ideas de George Pierre es posible sostener una primera convicción : la región intenta “ubicar y vincular las congruencias del espacio físico con el social”.

La segunda conclusión es que la región no debe inevitablemente supeditarse al área geográfica, aún cuando de cierta forma implica un espacio éste no puede entenderse como algo inalterable o preestablecido. La región no es un dato fijo sino que puede cambiar según objetivos y proyectos.

Citando nuevamente a Pierre y a Van Young⁵, las regiones son organismos complejos, vivos, mutantes que se desarrollan, evolucionan y transforman, y, por lo tanto, sus límites no necesitan ser, ni deben serlo, estancos o fijos. Por su propia naturaleza pueden ser móviles y contener por sí un sentido estratégico. Ambos coinciden en definir la región a partir de las relaciones o interacciones que se producen en ese espacio.

Estas adjetivaciones de mutantes y estratégicas las presentan como el producto de las acciones cotidianas de los hombres. Éstos, de acuerdo a sus necesidades y a su tiempo histórico, irán transformando la naturaleza, configurando la forma o las formas de su entorno, ejercerán un trabajo que al final le dará carácter a la región y, seguramente, se transformará nuevamente en el tiempo.

De qué estamos hablando cuando nos referimos a “definir”, “fundar”, “construir” o “proyectar” una región.

⁴ Pierre, George. (1994). “Métodos para el estudio de lo regional”. En Historia Regional, Formación Docente y Educación Básica en [...] México: Universidad Pedagógica Nacional.

⁵ Van Young, Eric. (1994). “Haciendo historia regional: consideraciones metodológicas y teóricas”. En Historia Regional, Formación Docente y Educación Básica en [...] México: Universidad Pedagógica Nacional.

Volviendo a la primera pregunta: *¿si la región es una construcción humana más que un a priori geográfico, es posible entonces ligarla al concepto de homogénea como cualidad indispensable?*

“Quizás allá sido François Perroux en su famosa conferencia en la Universidad de Harvard, en 1949, quien colocó la cuestión regional en sus términos contemporáneos- podríamos decir en términos de proyecto y transformación-. Perroux planteó inicialmente el concepto de espacio geonómico (o banal), definido por las relaciones geonómicas entre puntos, líneas y volúmenes, para enseguida introducir su concepto de espacio económico, definido por las relaciones económicas que existen entre elementos económicos. El espacio económico se expresa de tres formas diferentes: a) el espacio económico definido por un plan; b) el espacio económico definido como un campo de fuerzas y; c) el espacio económico como un agregado homogéneo. Pero sería finalmente el geógrafo francés Jacques Boudeville (1966) quien trasladó los abstractos conceptos de Perroux al plano geográfico identificando los tres tipos clásicos de regiones, en un estricto “mapeamiento” de los conceptos de Perroux.

Así, la región homogénea fue definida como un espacio continuo en el cual cada unidad (o zona constitutiva) tiene características tan aproximadas a las características de la próxima unidad como sea posible; la región polarizada la definió como un conjunto de ciudades vecinas que mantienen un mayor intercambio con la metrópolis regional que con otras ciudades del mismo orden a nivel nacional; finalmente la región programa (más comúnmente, “plan”) la definió Boudeville como una herramienta geográficamente continua, definición en la cual la palabra “herramienta” alude a la coherencia de las decisiones económicas, algo que de inmediato liga con el par centralización/descentralización”⁶.

Como queda demostrado, hace casi cincuenta años, el concepto de región ya aparece vinculado al de plan y, por lo tanto, al de proyecto.

Tal como sostiene el español Juan Velarde todas las definiciones “incorporan cinco factores comunes: 1) un espacio geográfico, un territorio; 2) un conjunto de personas; 3) una historia regional; 4) una identidad cultural; 5) un conjunto de actividades socioeconómicas”⁷.

Casi con el mismo sentido, Pierre menciona que para realizar un análisis regional es indispensable identificar y recurrir a cinco elementos de análisis: la población, en sus variables demográfica y social; los recursos y su utilización, que será el campo de acción de la población; el consumo, que informa sobre los resultados de la confrontación entre población-recursos; las relaciones exteriores, las cuales permiten juzgar sobre la integración de la región en el conjunto nacional o de sus relaciones con el mercado internacional; y la estructura geográfica, que permite hacer un análisis de las redes y los flujos producidos por los elementos anteriores.

⁶ Boisier Etcheverry, Sergio. (1997). “Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. La evolución del concepto de región y regionalización”. Tesis Doctoral.

⁷ Ibidem.

Dicho todo esto, una región -desde una perspectiva contemporánea- puede ser cualquier recorte del territorio que posee en su interior todos o gran parte de los factores causales del desarrollo, en el caso que nos ocupa el turismo y el despliegue de sus infraestructuras.

Ya sea por una vía o por la otra, lo que queda claro, recorriendo históricamente las diversas nociones de distintas ciencias y sus definiciones de región, es que más allá de cómo se la defina su abordaje deberá ser transdisciplinario. La planificación, la economía, el urbanismo, la sociología, la geografía, las ciencias del territorio y del paisaje, cada una y de un modo complementario y/o subsidiario nutren las conceptualizaciones y apuntalan las transformaciones de las regiones.

No cabe duda que es posible remitir la región a una estructura geográfica, con una localización específica y un límite en el mapa, pero a la vez es una construcción colectiva, que puede ser si se quiere un recorte mental no necesariamente contiguo en términos físicos, - territorios en red, territorios interconectados, etc.-. Como también sostiene Velarde en el texto citado anteriormente “...una región es lo que la gente cree que es,... no sólo una estructura geográfica o económica singular”.

Ambos conceptos -la forma física y la construcción social- remiten a la idea de espacialización de relaciones, que es lo que da carácter definitorio a la región. Concluyendo: la región es el resultado de la espacialización de relaciones económicas, sociales y culturales, en tanto que son estas relaciones las que en última instancia definirán el espacio geográfico.

Ahora bien, definido en términos teóricos el concepto de región, la segunda pregunta es: *¿cómo se construye, como se genera una región?*

Una región es desde mi punto de vista una *unidad de proyecto*, contigua o discontinua geográficamente. Introducida así la idea, se trata de encontrar convergencias y/o complementariedades en términos de lo social, lo económico, lo productivo, lo cultural, que permitan generar oportunidades de desarrollo como para sustentar procesos de crecimiento.

De esta manera la región tendrá un interés específico, común, que es el resultado de sus características distintivas y únicas, y el paisaje será la expresión de estas características diferentes, que se manifestarán con la observación y la sensibilidad del estudio.

La región, interpretada de este modo permite superar los problemas que surgen del determinismo, de una condición que está dada con anticipación, que está prefigurada.

Los hechos, los sucesos, los procesos históricos, los fenómenos socioculturales, no respetan las fronteras político-administrativas -los límites departamentales-. La sociedad, la cultura, la economía, la acción de los hombres, no siempre se circunscribe a límites territoriales preestablecidos. Quizás sean éstas las condiciones más importantes, ya que tienen que ver con

la autoidentificación de la población con la región - corredor, sin la cual se convertirá en una ficción sin contenido real.

Cuando introducimos el concepto de región-proyecto nos estamos refiriendo a estas cualidades del territorio, aquellas que los hacen capaces de especular sobre si mismos, diseñarse, proyectarse y modificarse o transformarse en función de ellas.

En un trabajo reciente sobre la Región Metropolitana de Rosario - Argentina⁸, se define a estas regiones- proyecto como flexibles y *“caracterizadas por su unitariedad, no tanto geográfica como de voluntad de transformación e interdependencia antes que estructuradas en un esquema de dominancias, y cuya definición refiere a la densidad y consistencia de las interrelaciones y roles en los procesos de producción, uso y consumo del espacio”*.

Estas “unidades de actuación” o “zonas de integración” con características y regularidades propias que autorizan diagnósticos y propuestas de intervención unitarias en la medida en que las afectan como totalidad (a pesar de sus heterogeneidad y complejidad física, social y económica) superan, entonces, su mera definición en relación a un gran centro gravitante o núcleo metropolitano- y se preocupan por la distinción de nuevas regiones, en el interior de las regiones.”

La región es una idea, una hipótesis a comprobar, a verificar con el proyecto. La región, así entendida, se convierte en una opción metodológica para el estudio de una realidad determinada.

El territorio es un recurso estratégico que puede modelarse con un proyecto de transformación: en ese caso la región es una construcción en el tiempo y a futuro.

No obstante, es necesario aclarar que éstas, que registran oportunidades de transformación desde las hipótesis de proyecto, deben también registrar previamente condiciones que permitan reconocer procesos estabilizados de interacción y complementariedad.

Definir una región es establecer y organizar diferencias y asimetrías identificadas en la configuración territorial y social; es hacer visible y narrar esta diversidad en relación a ciertas determinaciones y singularidades. *Supone particiones, subdivisiones precisas del todo en áreas parte. Implica un ejercicio clasificador para el que resulta fundamental la fijación de umbrales conceptuales para la similitud y la diferencia, y su traducción en una demarcación sobre el plano. Su propósito es estudiar tanto las huellas de la cultura material sobre el paisaje con fines explicativos, como definir, discriminar y organizar alternativas concretas de actuación que reconozcan y potencien esta unitariedad e interdependencia.*

No se trata de un sistema de clasificación neutro; sino de una división significativa que permite tematizar las cuestiones demográficas, los patrones de

⁸ Kingsland, Ricardo et al. (2008). Metropoli, Región y Proyecto. Inédito

asentamiento, concentración y migración, y los modos de explotación de sus recursos naturales, para establecer un vínculo explicativo entre la naturaleza y la sociedad, entre este medio físico y las asimetrías reconocibles en el camino de progreso y civilización del hombre.

En el caso del Corredor de la Ruta Nº 1, se ha avanzado en el diagnóstico, en el conocimiento de las similitudes y diferencias entre los pueblos y ciudades. Este diagnóstico sirve de base, de plataforma, desde la cual fijar determinadas “recomendaciones para la gestión estratégica” que nos permitan definirlo como “región- proyecto”, es decir articular en una “unidad de actuación” tramos y fragmentos del territorio continuo o discontinuo que tengan identidades o condiciones comunes o que, por su diversidad, puedan complementarse a lo largo del Corredor.

Identificar, reconocer, estabilizar, definir y fijar su perímetro constituye un primer paso, indispensable para avanzar en un ábaco de hipótesis que contemple esa singularidad, diferencia e interdependencia que la justifiquen. Dicho de otro modo, es necesario fijar una “*territorialidad específica*”, que no define ni se define desde el concepto de región estable, sino desde la región de oportunidad -asociaciones intencionales fijadas por fines especiales-.

4. Descripción del caso de estudio: El Proyecto del Corredor

El corredor geográfico de la Provincia de Santa Fe, definido a lo largo de la traza de la histórica Ruta Provincial Nº 1, que tiene su origen en la propia ciudad de Santa Fe y se dirige hacia el norte atravesando la zona de humedales de la región litoral, posee un atractivo ambiental y cultural de gran valor.

Ubicadas entre la Ruta y la ribera del Río San Javier, se encuentran un conjunto de pueblos y ciudades, que han desarrollado en los últimos años una creciente actividad turística, con un perfil de demanda local e internacional, como se ha mencionado vinculada principalmente a la pesca, la caza deportiva y la recreación náutica.

Entre las ciudades de Santa Fe al sur y Reconquista al norte, se emplazan las localidades de San José del Rincón, Arroyo Leyes, Santa Rosa de Calchines, Cayastá, Helvecia, Saladero Cabal, San Javier, Alejandra y Romang, presentando un valioso patrimonio que incluye sus aspectos naturales y culturales.

Al entorno natural de la geografía ampliada que se manifiesta en la presencia imponente del “Corredor de Humedales del Litoral Fluvial Argentino”, en un tramo particularmente rico por la diversidad de su fauna y de su flora, y especialmente bello por la calidad que ofrece su paisaje, se suma el entorno cultural de las poblaciones mencionadas, como por ejemplo las ruinas de “Santa Fe- la vieja” con su parque y complejo arqueológico, postulada ante la UNESCO como “Patrimonio de la Humanidad”.

Sin embargo, el patrimonio cultural no se agota en la revelación de los lugares consagrados por los acontecimientos históricos, sino que abarca los paisajes, los sitios interrelacionados de la historia institucional y popular, los emplazamientos urbanos, sus actividades y las características de la edificación, y también la diversidad ambiental y social, las tradiciones pasadas y las experiencias de vida actuales.

El reconocimiento del patrimonio natural y cultural de este corredor implica reflexionar acerca de los postulados y acciones en procura de una política de conservación ambiental y de desarrollo social y económico sostenible.

Es necesario afianzar los objetivos de *“conservación de la diversidad biológica y las funciones ecológicas e hidrológicas que este humedal desempeña como sustento de la vida humana, la producción, el trabajo y las economías regionales”*.⁹

En relación a estos objetivos y al desarrollo sustentable debe enmarcarse la gestión del turismo, como una actividad que debe interactuar de modo dinámico y respetuoso con el patrimonio en cualquiera de sus vertientes.

El turismo debe ser interpretado como un instrumento vital para la defensa de la naturaleza y la cultura.

Tal como se expresa en la introducción a la “Carta Internacional sobre Turismo Internacional. La gestión del turismo en los sitios con patrimonio significativo”, de la Asamblea General del ICOMOS [...] *“El turismo nacional e internacional sigue siendo uno de los medios más importantes para el intercambio cultural, ofreciendo una experiencia personal no sólo acerca de lo que pervive del pasado, sino de la vida actual. El turismo es cada vez más apreciado como una fuerza positiva [...] que puede captar los aspectos económicos del patrimonio y aprovecharlos para su conservación, generando fondos, educando a la comunidad e influyendo en su política”*.

En esta perspectiva de gestión del turismo como factor de desarrollo regional y local, en un ámbito natural y cultural a preservar, se inscribe el “Proyecto del Corredor Turístico de la Costa Santafecina. Ordenamiento de las Infraestructuras Turísticas para un desarrollo sostenible”, que formara parte de los emprendimientos que encaró el Gobierno de la Provincia de Santa Fe a partir del año 2004.

En este Proyecto, el territorio es entendido como un recurso estratégico, y más aún cuando este expresa una fuerte identidad, como una dimensión transversal de las políticas sectoriales – social, económica, de infraestructuras, etc. -, que

⁹ Fundación Proteger. Amigos de la Tierra.(2005). "Iniciativa Corredor de Humedales del Litoral Fluvial Argentino".

posibilite” *mejorar los niveles de gobernabilidad y hacer más eficiente la identificación de prioridades y la asignación de recursos*”.¹⁰

Una política de desarrollo, como en este caso la gestión del turismo, que defina líneas de acción y utilice instrumentos de Ordenamiento Urbano-Territorial como aporte específico de la disciplina urbanística a un trabajo transdisciplinar, constituye el abordaje de una visión integradora e interrelacionada de los procesos y fenómenos que se producen en un espacio dado y es capaz de impulsar la actividad en equilibrio con el respeto por el ambiente.

La actividad turística y la planificación del espacio, reconocen en el territorio la clave primaria y estratégica, tanto para la conservación y protección de sus recursos de valor patrimonial, como para la implementación de nuevas políticas y programas de cambio.

La búsqueda y delimitación, por parte de este Proyecto, de un espacio armónico entre la conservación del patrimonio y la dinámica de la actividad en general y particularmente la turística, es dónde se ubica el concepto de la transformación como la continua modificación positiva y progresiva de los hechos y de las cosas.

En la línea de esta idea de transformación que alienta el Proyecto, se requiere una pronta intervención en el territorio, que se manifieste en acciones de planificación y ordenamiento, tanto en la dimensión regional como local.

En primer lugar, vuelve la consideración del Territorio en sí mismo como un “recurso estratégico”, en tanto constituye el soporte de las componentes naturales y artificiales del ambiente, que lo organizan física y funcionalmente, mientras el objetivo primario de toda política pública de desarrollo consiste en fortalecer su propia capacidad organizativa.

La gestión de gobierno y la aplicación de políticas públicas en esta perspectiva, debe basarse en una visión transversal de las políticas sectoriales que permita la ordenación del ambiente natural y artificial.

Incorporar la dimensión territorial a la gestión de gobierno, a través de la planificación, el ordenamiento urbano-ambiental y la confección de instrumentos e indicadores específicos, plantea interpretar junto a los atributos que les son propios, la visión espacial de cada política sectorial –control de la urbanización y programación de los servicios públicos (calidad de vida), programas de equipamientos (salud, educación, seguridad), desarrollo de las infraestructuras (producción y el turismo), etc.-. El territorio debe permitir articular y coordinar horizontalmente cada una de ellas en relación al conjunto.

En síntesis, el territorio como recurso estratégico, constituye “una dimensión integradora e interrelacionada de los procesos y fenómenos socioeconómicos

¹⁰ Roccatagliata, Juan et al.(2005) "Una estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial sostenible para la Provincia de Santa Fe en el marco de la Región Centro". Documento de Avance. Fundación Hernandarias. buenos Aires

que se producen en un espacio dado e impulsa la gestión en el mismo sentido”

¹¹.

Estos fenómenos y procesos, responden a una dinámica de fragmentación, desequilibrios, debilitamientos, etc., que suele adelantarse de modo permanente a las decisiones públicas y privadas, agudizando la falta de cohesión del territorio y poniendo en crisis los modelos de la geografía y la planificación clásica. Sin embargo asistimos a un pensamiento renovado, que entiende al territorio como un sujeto activo - como un recurso vital -, que permite reorganizar el espacio a partir de indagar en su proceso de sedimentación histórica, la interpretación de sus lógicas de construcción y su estructura actual, la detección de sus problemas y la identificación de sus oportunidades.

La segunda consideración debe hacerse respecto a la definición de Región, en tanto espacio que puede comprender un área territorial continua o identificarse con sistemas, cuyos elementos y relaciones pueden corresponderse o no con una geografía unitaria - tal como se ha expresado más adelante-. En cualquier caso, este espacio regional puede contener sub-espacios o microregiones que se caractericen por ser objeto de estudio, actuación y/o gestión.

En este sentido, por las condiciones ambientales homogéneas de algunos tramos y las características de semejanza entre los pueblos que se sitúan a lo largo de la Ruta Provincial Nº1, esta porción del territorio provincial definida geográfica y funcionalmente como “Corredor”, cumple con aptitudes para ser identificada como sub-espacio o microrregión. Este Corredor se presenta como *“un territorio organizado que contiene, en términos reales y en términos potenciales, los factores de sus propio desarrollo, con total independencia de la escala”*.¹²

El Corredor puede identificarse entonces, como una microregión para desarrollar los estudios, aplicar las políticas, programas y acciones propias del turismo, articuladas con la protección natural, el resguardo y la valoración del paisaje, y el ordenamiento urbano-rural.

Puede inferirse, que por su singularidad y potencialidad estamos frente a una “región para el turismo”, que es identificable como un sub-espacio interior de otra región geográfica mayor como la Región Litoral, o natural como la de Humedales de la llanura de inundación del Río Paraná, y al mismo tiempo se vincula con una gran área socioeconómica y política como la Región Centro y sus corredores bioceánicos.

Surge la necesidad de repensar el desarrollo turístico del “Corredor” como región en sí misma, pero al mismo tiempo integrado con otras regiones configurando un territorio en red.

¹¹ Roccatagliata, Juan et al.,(2005). “Una estrategia de desarrollo y ordenación territorial sostenible para la Provincia de Santa Fe en el marco de la Región Centro”. Documento de avance. Fundación Hernandarias. Buenos Aires.

¹² Boisier, Sergio.(2001). “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”. Homo Sapiens Ediciones. Rosario.

Entonces, las premisas de trabajo para la programación de una política de gestión estratégica que apunte al desarrollo de las infraestructuras turísticas debe vincularse primeramente con el ordenamiento urbano y el resguardo del paisaje, segundo con otras políticas públicas y sus consecuencias espaciales, y por último de acuerdo a esta visión inclusiva expresada por un conjunto de territorios articulados en red e interdependientes entre sí, siempre en el marco de una acción participada y consensuada social e institucionalmente.

4.1 Alcances originales del Proyecto y síntesis descriptiva del Corredor

El Proyecto planteaba originalmente el desarrollo de sucesivas etapas:

1-Análisis y relevamiento de la información urbana-territorial.

2-Diagnóstico de la situación general del Corredor y de las localidades en el aspecto espacial, ambiental y del estado de las infraestructuras turísticas.

3-Definición de Líneas estratégicas de acción territorial.

4-Propuesta de Planes Directores de Ordenamiento Urbano y Desarrollo de las Infraestructuras Turísticas.

De las etapas originales del Proyecto, por razones más de índole políticas que técnicas - elecciones democráticas, renovación de autoridades provinciales y locales y cambios en las prioridades de las políticas públicas-, sólo se llevaron adelante las dos primeras y parcialmente la tercera.

La primera etapa del Proyecto consistió en un análisis y relevamiento del Corredor Turístico, particularizando en las problemáticas de la relación entre las localidades y el paisaje.

El trabajo de relevamiento en esta etapa, ha tenido como objetivo un reconocimiento general del sistema territorial que queda definido por el corredor y al mismo tiempo una revisión de la situación actual de las comunas y municipios, en materia de ordenamiento urbano – ambiental, patrimonio histórico e infraestructura turística.

En cuanto a la comprensión del sistema territorial en su conjunto se han identificado y recopilado datos e información sobre el valle aluvial del Río Paraná, en el tramo Santa Fe – Reconquista y sobre la ribera del Río San Javier, que forma parte de uno de los humedales más grande del mundo, de aproximadamente 460.000 hectáreas sobre el Paraná.

Este corredor nace en los pantanales del Matogroso en Brasil, baja por los humedales del Río Paraguay, y se continúa en los humedales del Río Paraná hasta el Río de la Plata, constituyendo uno de los reservorios de agua dulce y biodiversidad de mayor importancia del planeta.

En el contexto de esta información general del sistema se particularizó en el proceso de antropización del corredor, indagando en las modificaciones topográficas e hidrográficas que se efectuaron a fin de “proteger” los asentamientos urbanos y la actividad rural.

Paralelamente, un equipo técnico de trabajo realizó una visita a cada localidad del corredor indagando sobre dos aspectos centrales: el urbano – territorial y el institucional – turístico.

En relación al aspecto urbano – territorial, se analizó la situación actual de las urbanizaciones, sus características y condiciones de emplazamiento, indagando en el estado de hecho y los problemas de la franja ribereña, como lugar de contacto entre la ciudad y el río, y del atravesamiento de la Ruta Provincial N° 1 como punto de tensión entre la ciudad y la infraestructura organizadora del territorio.

El relevamiento institucional, como complemento de lo anterior, consistió en el desarrollo de entrevistas a las autoridades comunales y municipales, y a personas de contacto vinculadas a la actividad turística oficial y privada.

Como resultado de dichas entrevistas se elaboraron "fichas por localidad" que contienen:

- Organigrama de la comuna o municipio, registrando en la estructura organizativa el rol de las áreas de Catastro, Obras Privadas y Habilitación de Usos, Obras y Servicios Públicos, y Planeamiento.
- Infraestructuras urbanas, relevando las redes de servicios existentes y proyectadas con su correspondiente gestión pública, privada o mixta.
- Equipamientos urbanos, identificando aquellos de escala local o regional, los proyectos y la gestión.
- Normativa urbana vigente, registrando la existencia y aplicación de ordenanzas de urbanización y loteo, códigos de usos y reglamento de edificación, otras normas urbanísticas y antecedentes de planeamiento.
- Información turística, tomando conocimiento de los sitios, enclaves e itinerarios de valor, el perfil de la actividad turística y general de la localidad, y el equipamiento e infraestructura relevante.
- Información ambiental, identificando la presencia de reservas naturales a proteger, el tratamiento de los residuos urbanos y los problemas críticos existentes.
- El análisis exhaustivo conlleva un estudio del patrón de urbanización (trazados, amanzanamiento, parcelas), de los usos del suelo, de las características tipo – morfológicas de la edificación y del tejido, del patrimonio natural y arquitectónico, de las condiciones ambientales, del proceso de

transformación presente y sus lógicas sociales y económicas, entre otros aspectos.

En esta perspectiva, y a partir de los contenidos de esta información, se propuso avanzar en el relevamiento y el diagnóstico proyectivo que contemplaba; El reconocimiento de aquellas variables y procesos que identifiquen la infraestructura turística (natural y artificial) en relación a los problemas importantes y críticos del Corredor en su conjunto y de cada localidad en particular.

Se realizó el relevamiento y análisis de los siguientes puntos;

- Identificación del uso general del suelo.
- Identificación y categorización del uso turístico.
- Condición de centralidad urbana, sistema de espacios públicos y patrimonio.
- Condición de los bordes urbanos e infraestructura (Urbanización y servicios)
- Condición de la ribera.
- Condición del Corredor de movilidad (Ruta Provincial N° 1 y accesos).
- Condición general del paisaje y el ambiente.

4.2 Caracterización Territorial del Corredor

El conjunto de localidades ubicadas a lo largo de la Ruta Provincial N°1, presenta situaciones diversas desde el punto de vista de su posición geográfica, características de los asentamientos y emplazamiento de la urbanización.

Se reconocen las siguientes características generales que permiten una primera aproximación para la clasificación de los centros urbanos;

Localidades que se integran a la ciudad de Santa Fe en un continuo de urbanización o conurbación y que tienen una clara pertenencia a su área metropolitana, como son los casos de San José del Rincón y Arroyo Leyes.

A su vez ambos pueblos se distinguen entre sí, en tanto San José del Rincón posee una planta urbana más antigua y de mayor consolidación, con un desarrollo histórico central evidenciado en una cuadrícula tradicional y con niveles medios de ocupación edilicia de las manzanas. Arroyo Leyes se caracteriza por contar con una planta urbana heterogénea como resultado claro de una sumatoria de loteos suburbanos disociados y dispuestos a lo largo de la Ruta Provincial N° 1.

La ruta asume funcionalmente un importante rol de servicios urbanos y metropolitanos en San José del Rincón, diluyendo este rol hacia el norte y prácticamente desapareciendo en Arroyo Leyes.

Un conjunto de localidades autónomas que se ubican a lo largo de la Ruta Provincial N° 1, con rasgos semejantes, independientemente de su tamaño y población.

La regular geometría de los trazados conformando una trama en cuadrícula y el desarrollo relativamente compacto de sus plantas urbanas se repite, con algunas singularidades, en Santa Rosa de Calchines, Cayastá, Helvecia, Saladero Cabal, San Javier, Alejandra y Romang.

Las singularidades mencionadas se evidencian en la existencia de grandes componentes de valor patrimonial como es el caso de Cayastá, con el Parque y Complejo Arqueológico de “Santa Fe – la vieja”, o elementos urbanos y edificios históricos de menor escala en el resto de las localidades.

El despliegue de defensas hidrológicas va variando y asumiendo diferentes posiciones con incidencia fundamental en el paisaje. Se ubica sobre la ribera en los puntos de contacto entre las plantas urbanas y el río, o se dispone en el borde de la traza de la Ruta Provincial N° 1 en las áreas rurales, lo cual le otorga a esta una sección muy particular con tierras bajas hacia el oeste propensas a la inundación y una línea continua de taludes de tierra en su borde este.

Este sistema, en principio útil ante la erosión de las barrancas naturales o para evitar que las crecidas estacionales o periódicas del río inunden sectores urbanizados, en algunos casos se convierte en una barrera de “materiales duros”- hormigón o piedra – en los tramos costaneros centrales de las poblaciones.

Las nuevas urbanizaciones, especialmente las destinadas a emprendimientos turísticos y el desarrollo de los equipamientos costeros públicos y privados – áreas de camping, anfiteatros, servicios, etc. – tienden en general a saturar con ocupación de suelo la franja ribereña, restringiendo el uso y paseo público continuo de la misma y promoviendo una relación con el frente de agua poco racional.

Otros elementos o condiciones particulares se destacan, como el Parque Natural ubicado sobre la Ruta Provincial N° 1 en Helvecia, situación que no se repite en otros sitios potencialmente similares, y la extensa zona de bosques hacia el oeste de la ruta en Saladero Cabal.

En Alejandra y Romang, por las características topográficas de ambas localidades y por el diferente comportamiento del Río San Javier, se verifica una relación con el agua más articulada, a modo de pendientes suaves o terrazas, que permite incluso el desarrollo de zonas de playas de mayor amplitud.

En cuanto al perfil económico de estas localidades y su expresión en el territorio y en la imagen de la ciudad, se detectan diferencias en la ciudad de San Javier, por sus dimensiones y la oferta de servicios, y en Romang por su incipiente, pero dinámica actividad industrial. Asimismo, hacia el norte de San

Javier, el paisaje cambia por los cultivos de arroz que desplazan a otros cultivos y la ganadería.

La traza de la ruta en su paso por estas localidades, concentra un conjunto de servicios generales y del transporte, convirtiéndose en la mayoría de los casos en un eje de centralidad externo o tangencial a la propia localidad, como por ejemplo la ciudad de San Javier.

4.3 Patrón de asentamientos urbanos en el territorio

La implantación a lo largo de la costa, debido básicamente a la presencia y aprovechamiento de los recursos naturales que ofrece el río, definió un sistema lineal de localizaciones urbanas, generalmente asentadas en el espacio territorial definido entre la Ruta Provincial N^o.1 y el río.

El sistema de aproximadamente 300 kilómetros de largo presenta situaciones diferentes al sur y norte de la localidad de San Javier, identificada como un punto equidistante y de inflexión del corredor.

En el tramo sur, desde San Javier hasta San José del Rincón, y debido a la cercanía de la ciudad de Santa Fe, se concentran la mayoría de los asentamientos que por otra parte son los que presentan mayor grado de desarrollo turístico.

Las diferentes condiciones que presentan las localidades respecto a su jerarquía, escala o grados de crecimiento, y producto de los diversos procesos de formación urbana, han generado una disposición territorial que conlleva a un desequilibrado sistema extendido y de largos recorridos.

Este sistema organizativo se encuentra carente de programas o políticas que confluyan en un estratégico y único objetivo de desarrollo urbano y turístico.

Vacios que hoy no encuentran destino de uso, zonas desdibujadas carentes de identidad, áreas de altísimo valor paisajístico y natural sin políticas de preservación y/o protección son rasgos distintivos del corredor. No existe hoy en este patrón básico, la posibilidad de acceder a estos lugares inexplorados.

Localidades de menor población y oferta de servicios y que tienen una situación en apariencia desfavorables, son al mismo tiempo las de mayor potencialidad, tanto para un crecimiento ordenado y caracterizado (Ej. Saladero Cabal o Arroyo Leyes), y con las mayores posibilidades de complementarse programáticamente en un sistema turístico a centros de mayor jerarquía (Ej. San Javier o San José del Rincón).

Un sistema en el que aún dominado ampliamente por la naturaleza, recurso en la cual debe basarse toda política de cambio, pero que siempre se articula en la artificialidad de la ruta, en la posibilidad de ir enhebrando en ella programas y proyectos de transformación estratégica.

El corredor está compuesto por nueve localidades de características muy diversas, las densidades poblacionales varían entre los aproximadamente 16.000 habitantes de San Javier a los 1.000 de Saladero Cabal, con procesos de fundación y expansión disímiles, y con distintas organizaciones urbanas respecto a los accesos, el río y las áreas rurales que han dado como resultado condiciones y potencialidades particulares de cada una de ellas.

Las localidades de San José del Rincón y Arroyo Leyes se integran a la jurisdicción del Departamento Capital, las de Santa Rosa de Calchines, Cayastá, Helvecia y Saladero Cabal pertenecen al Departamento Garay y las de San Javier, Alejandra y Romang al de San Javier.

Asimismo cada localidad posee áreas urbanas, sub-urbanas y rurales que conforman el Distrito como unidad político administrativa de menor rango.

4.4 Población. Crecimiento Intercensal

El crecimiento poblacional de los distritos y localidades del Corredor Turístico de la Costa registra incrementos absolutos significativos, que en la mayoría de los casos se ubica muy por encima del crecimiento medio intercensal 1991-2001 de la totalidad de la Provincia.

En efecto, mientras la provincia evidencia una variación porcentual media del 6,3%, distritos como San José del Rincón en el Área Metropolitana del Gran Santa Fe supera el 58% de variación intercensal.

Los distritos con mayor crecimiento son San José del Rincón, Arroyo Leyes y Santa Rosa de Calchines, todos en las cercanías de la ciudad de Santa Fe.

Las localidades hacia el norte del corredor, a excepción de Saladero Cabal (43%) registran variaciones intercensales moderadas, mientras Alejandra configura un caso singular con un bajo crecimiento poblacional.¹³

4.5 Estructura funcional del sistema territorial

Se reconoce y desarrolla la Ruta Provincial Nro.1 como el eje ordenador de este sistema, vínculo primario entre las localidades, y que actúa de soporte de

¹³ Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2001)

Departamento	Distrito	Censo 1991	Censo 2001	Variación porcentual
San Javier	Romang	6.964	8.009	15,01%
	San Javier	13.180	15.601	18,37%
	Alejandra	3.940	4.130	4,82%
Garay	Saladero Cabal	608	870	43,09%
	Helvecia	7.317	8.510	16,30%
	Cayastá	3.088	3.779	22,38%
	S.Rosa de Calchines	4.223	5.629	33,29%
Capital	Arroyo Leyes	1.599	2.247	40,53%
	S.J.del Rincón	5.355	8.488	58,51%

los servicios y equipamientos transformándose ocasionalmente en una vía urbana.

La posibilidad de construir una red de accesos integrados, junto a la Ruta Nacional Nro.11, actualmente excluída del sistema, y a la inclusión del río como medio de movilidad, representa uno de los principales desafíos para el corredor. Sostenida esta red, en la conexión con las principales vías de comunicación, existentes y futuras del territorio, la autopista Santa Fe – Rosario, el Túnel Subfluvial Santa Fe – Paraná (Entre Ríos), Ruta Nacional Nro.19 a Córdoba, la Ruta Nacional Nro.11 que une al corredor con las ciudades de Reconquista y Resistencia (Chaco), y el proyectado vínculo con la localidad de Goya (Corrientes).

4.6 Infraestructuras de movimiento

El corredor, en su actual definición lineal, si bien aporta a las localidades componentes del sistema una vía de conexión básica, desaprovecha la característica más relevante de un sistema infraestructural que es su potencial organizador del territorio.

Es necesario entonces construir vinculaciones múltiples entre la residencia, la industria y el comercio, entre el río, las zonas agrícolas y forestadas, los equipamientos y los servicios.

El esquema funcional actual es una repetida y paralela secuencia de centros urbanos sin mayores rasgos distintivos a lo largo de la ruta, pero que aún en esta condición presenta intersticios espaciales, alteraciones topográficas y del paisaje, áreas de oportunidad ambiental no suficientemente valoradas para el desarrollo de acciones transformadoras (campos cultivados, arroyos, taludes, bosques, espacios naturales, etc.)

Un modelo de accesos urbanos espontáneos y no jerarquizados se sucede en todo el corredor, similares en sus condiciones de precariedad física y monotonía de imagen en cada una de las localidades recorridas.

Más lejos o más próximos al tejido, con mayor o menor actividad, estos accesos no asumen en ningún caso el carácter singular de un lugar único e identificable en la totalidad del sistema.

En la actualidad la tecnología de los medios de transporte y de las comunicaciones han convertido a la movilidad, la capacidad de intercambio y de acceso, en uno de los principales elementos proyectuales y de transformación para el desarrollo de las ciudades.

En este sentido aparece la Ruta Provincial Nro. 1 como único medio de intercambio, de interacción, mientras el río con su particular potencial, pierde esta condición natural por la falta de infraestructuras de soporte a la navegabilidad. Por ejemplo podemos referir la carencia de una cadena de pequeños puertos o embarcaderos estratégicamente conformada para la

complementariedad de actividades y oferta de paisajes y servicios turístico – productivos.

La aparente competencia de la Ruta Nacional N° 11 debe convertirse en el complemento fundamental del sistema, construir y consolidar los corredores de vinculación transversal de los dos ejes principales.

En este sentido las localidades de la costa pueden integrarse a una red funcional más compleja que permita la implementación y /o revisión de otras infraestructuras territoriales de soporte actualmente ausentes o debilitadas. Por ejemplo la recuperación de la línea ferroviaria a San Javier ubicada estratégicamente en el punto medio del corredor.

La ejecución de un conjunto de vínculos viales transversales, se presenta como un objetivo fundamental para la articulación y complementariedad del corredor, contribuyendo a su consolidación tanto en un rol turístico como agrícola – ganadero.

En una observación concreta de la ruta se reconocen en ella carencias propias del corredor que dificultan su consolidación como eje estructural, la falta de señalización, la precariedad de las banquetas y el reducido ancho de la calzada en lo que respecta a la seguridad vial. Y por otra parte la discontinua, heterogénea y escasa información turística que se evidencia a lo largo de todo el recorrido.

4.7 Usos generales del territorio

Urbano o suburbano:

- Plantas urbanas de las localidades dispersas, aisladas y muy distantes a lo largo del eje territorial, asumiendo una situación de conurbación sólo en relación a la ciudad de Santa Fe (San José del Rincón y Arroyo Leyes).
- Colonias o urbanizaciones rurales se presentan generalmente como “líneas” paralelas al recorrido de la Ruta Provincial Nro.1 y cercanas a los poblados.

Servicios:

- Los servicios de ruta se encuentran concentrados en los atravesamientos de las poblaciones, situación que complica el tránsito de paso y local mezclándose con actividades propias de cada localidad.

Infraestructura turística:

- Las instalaciones destinadas a cubrir esta demanda generalmente se encuentran aisladas de las áreas urbanizadas o de equipamientos que pudieran resultar complementarios a estas. Por otra parte, la distancia con las vías principales o el estado de estas convierten a la accesibilidad en una problemática.

Rural:

- Esta actividad se desarrolla principalmente al oeste de la ruta y en el tramo norte del corredor, coincidentemente con la disminución de las áreas

urbanizadas. Se reconoce una marcada diferenciación del paisaje a partir del tipo de cultivos que en cada zona se practica (Ej. arrozales y bosques)

4.8 Componentes del Paisaje

Las condiciones naturales del corredor, territoriales y ambientales, son indudablemente el principal recurso del sistema. La fuerte presencia del agua siempre como marco de las distintas situaciones que se suceden a lo largo de todo el recorrido, montes naturales, plantaciones de bosques, grandes extensiones de arrozales dan al paisaje un carácter particular.

Por otra parte, tanto las barrancas naturales como las defensas implementadas para el control de las crecientes constituyen otro elemento representativo del lugar, que en su manera de disposición construyen y dan forma al territorio.

Esta etapa incluye el Análisis de la Información Urbana y Territorial que expresa las condiciones actuales de las ciudades que componen el corredor, el estado de sus componentes y evidencia las tensiones o procesos funcionales, paisajes e infraestructuras y su impacto local y territorial.

A partir del reconocimiento del “estado de hecho” y la interpolación intencionada de los datos relevados, se avanzó en el diagnóstico proyectivo, es decir una interpretación direccionada a definir hipótesis de transformación del sistema. En este sentido se elaboraron fichas de reconocimiento sobre algunas cuestiones que se replican en todo el sistema del corredor turístico y la plantas urbanas que lo componen con su correspondiente identificación y clasificación (morfológicos, funcionales) y un conjunto de interpretaciones útiles para una futura actuación y gestión.

Conceptual y metodológicamente, el proyecto turístico del corredor de la Ruta Provincial N° 1, contempla la puesta a punto de una propuesta integral de reorganización y ordenamiento, con énfasis en los aspectos espaciales y funcionales, para lograr un desarrollo urbano y territorial equilibrado, equitativo y eficiente, en cuanto a sus condiciones cuantitativas como cualitativas.

Surge como objetivo revisar aspectos territoriales generales, accesibilidad, situación urbana- rural, rol regional, y la inserción de las localidades del sistema, en el marco de ideas o propuestas a escala territorial contemplando los aspectos topográficos y paisajísticos.

4.9 Escala territorial

Integración Territorial:

La estrategia contemplaba dos aspectos importantes, el primero se refiere a la necesidad de encontrar unidad para las distintas partes del territorio y las localidades que hoy se hallan disociadas, por falta de políticas complementarias en torno a servicios urbanos / infraestructurales / logísticas / turísticos. Desde lo físico la ribera contigua a la costa del río San Javier donde se asientan todas la localidades que se analizaron, no encuentra mejor respuesta que la construcción de terraplenes de contención sobre los bordes urbanos y la Ruta Provincial N° 1 impidiendo y disociando aún mas el territorio,

cancelando las posibilidades integradora de un paisaje que el corredor especula como un continuo. Esta reflexión no desconoce los factores hidrológicos que llevaron a la decisión de construir defensas urbanas y territoriales para contener las inundaciones, pero si se pone en duda la decisión proyectual que lleva implícita la solución que hoy se releva.

El segundo aspecto implicó entender componentes del proyecto urbano-territorial, alentando la protección de las áreas rurales, con sus cultivos tradicionales (arroceras), explotaciones forestales y las colonias cercana.

Operaciones estratégicas:

Las operaciones que definen esta estrategia son;

- Programa de Accesos, Tránsito y Transporte:

Se trata de la reorganización funcional del sistema de movilidad,

Distinguiendo claramente el tránsito de paso del local y mejorando la circulación interna de la ciudad.

- Renovación de los Parques de reserva histórica, turística, industrial, servicios logísticos y ferroviarios (san Javier):

En estos territorios como todos aquellos que son herederos de la concepción colonizadora de la conformación estructural de las ciudades, que crecieron a partir de un rígido esquema ortogonal, resulta difícil afirmar que este argumento construyera o definiera una arquitectura de los espacios urbanos. De lo observado surge que la disposición de las grandes piezas urbanas que forman parte del sistema colectivo, parques, playones o espacios públicos surgen por lo general como un “saldo” residual de la urbanización

Se contempló la posibilidad de renovación o remodelación de los tramos correspondiente de la Ruta Provincial N° 1, frente a los parques recreativos y los accesos a las reservas históricas que tienen un particular significado y asentarán la identidad ya reconocida.

También se propuso que los bordes o partes de áreas logísticas o industriales vinculadas a las economías locales y el sector de la estación ferroviaria, como es el caso singular de la ciudad de San Javier, se transformen en un bulevar o avenida parque, intervención necesaria para fortalecer la unidad e integración de las distintas partes urbanas involucradas. Esta intervención puede generar un modo más “amable” de interacción funcional, como también disminuir la velocidad del tránsito de paso.

Generación de Áreas de Resguardo:

Definidas las áreas y la dirección de los futuros destinos de las áreas de resguardo y crecimiento de las localidades involucradas en el corredor, resultó importante indicar otras áreas que por el contrario debían mantenerse en su estado actual o potenciarse como reserva de futura expansión, como espacios de transición entre los pueblos y las infraestructuras territoriales más importantes como las rutas o las vías del ferrocarril actualmente en desuso y abandonadas.

En este sentido, debiera mantenerse en el contorno de la ciudad, áreas con uso rural extensivo, y otras con posibilidades de subdivisión más intensiva para quintas y chacras, y con usos intermedios urbano-rural.

Sistema de defensas y terraplenes de la ribera y el corredor de la costa:
De las observaciones mencionadas se desprende como propósito primario recuperar el paisaje del río San Javier para las localidades de la ribera del corredor de la Ruta Provincial N° 1, ello implica repensar el tejido de las distintas plantas urbanas planteando reconstruir esa vocación original de los pueblos de la costa, esa identidad de las civilizaciones de ribera.

Esta óptica define la decisión de pensar a las poblaciones desde la singularidad, desde el potencial paisajístico y ambiental, como una alternativa al criterio desacertado de desplazamiento mediterráneo que han sufrido las ciudades, más allá de las amenazas de recurrentes crecidas e inundaciones.

La recuperación del vínculo con el río es un valor inherente a la condición de sus habitantes con el medio, una premisa de identidad vital con ese hecho físico. El análisis crítico no se demora en reflexionar en torno a la necesidad de procurar reconstruir el vínculo con el río, brindando una alternativa estable de crecimiento adecuada a las características geográficas, aportando fundamentalmente un nuevo modo de entender esta relación e incorporando un sistema de espacios públicos abiertos, como continuidad natural entre el territorio rural y urbano y la costa del río San Javier, como respuesta al déficit producido en este sentido por el crecimiento no planificado del corredor y sus localidades.

La relevancia de construcción de este sistema de espacios públicos abiertos es el de cumplir o ejercer el “beneficio de espacio igualador”, y la perspectiva de cualquier programa turístico así lo indicaría debido a que su demanda esta en función de los recursos de borde, de contacto entre el río, sus recursos naturales, la costa y todo su litoral.

Es necesario rescatar esta particular configuración geográfica del río como protagonista, la costa como eslabón entre las tramas y la recuperación de este contacto casi inexistente entre el corredor y las perspectivas hacia la ribera.

Poner en relevancia las condiciones naturales de este contacto con las precauciones topográficas que el caso recomienda, nos llevaría devolver el protagonismo del sitio y el paisaje constituyéndolo en el proyecto mismo.

Las operaciones artificiales y su arquitectura no se imponen a un paisaje, deben servir para explicarlo.

"Los paisajes analizados tienen entidad propia y son tan valiosos cultural y socialmente como las estructuras edilicias y urbanísticas en las que se asientan y de las cuales son una metáfora. Por ello estas estructuras no pueden desaparecer o modificarse sustancialmente sin graves consecuencias para el

significado y la identidad, puesto que se pondrían en riesgo los paisajes que las sostienen".¹⁴

El análisis que se llevó adelante evidencia que la realidad expresa lo contrario.

Afirmar la vocación de los pueblos del litoral, su pertenencia al paisaje que está implícito en su génesis, es uno de los objetivos, el de reconocer el río y reconocerse desde él.

El río referencia fundacional, marca cultural indeleble, que ha nutrido a sus pobladores, que lo acompaña, generando identidad, tan generoso como devastador constituye un material insoslayable de la futura opinión proyectual.

De modo sintético se enumeran problemas detectados:

Morfológicos:

- desaprovechamiento de los recursos naturales, la costa y el ecosistema, el río desvinculado del territorio, sin alternativas posibles
- indiscriminado e infranqueable paisajística y ambientalmente, se presenta el sistema de defensas y terraplenes de la ribera y el corredor de la costa
- desequilibrio de la centralidad en relación al conjunto de la ciudad, acentuados en casos como San José del Rincón y San Javier por cuestiones de mayor escala
- desaprovechamiento en algunos casos de sus componentes físicas primarias (ruta y accesos, plazas y parques, edificios públicos, etc.)

Funcionales:

- desordenada modalidad de ocupación en la planta urbana de pequeños y medianos equipamientos productivos y de servicios
- ausencia de playas de servicios logísticos territoriales
- degradación del tejido residencial en torno a las rutas y los accesos
- partes urbanizadas segregadas de la planta urbana consolidada
- crecimiento desordenando

Accesibilidad:

- falta de jerarquización de los accesos
- conflictos de atravesamiento funcional y de conexión local (desde la planta urbana consolidada hacia las ruta)

Infraestructuras:

- falta de infraestructuras fuera de los cascos urbanos

Ambientales:

- arbolado público incompleto y heterogéneo
- falta de consolidación de las reservas ambientales y parques históricos o temáticos
- falta de forestación de las rutas que atraviesan la ciudad

¹⁴ Consejo Federal de Inversiones. (2006). "Proyecto del Corredor Turístico de la Costa – Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sostenible de las Infraestructuras Turísticas". Oficina de Asuntos Metropolitanos. Gobierno de la Provincia de Santa Fe – Argentina.

- falta de saneamiento en algunas situaciones puntuales

5. Reflexiones acerca de la actividad turística.

Las entrevistas llevadas a cabo por el equipo técnico del Proyecto a los Presidentes Comunales y personas de contacto de las localidades del Corredor de la Costa y que han sido procesadas y sintetizadas en un conjunto de fichas correspondientes, permitió construir información de base sobre distintos ítems referidos al ordenamiento urbano, la infraestructura general y turística, y un cuadro de situación aproximado sobre la gestión técnica de la administración pública.

De las mismas entrevistas y de opiniones personales recabadas a los actores consultados, surgen las siguientes reflexiones;

La actividad turística, entendida tanto desde una perspectiva ambiental, cultural y económica, aún no es asumida como tal por el conjunto de las comunidades, a excepción de algunos casos puntuales donde la misma tiene connotaciones histórico-institucionales o tradicionales, como se verifica en la Comuna de Cayastá con las ruinas arqueológicas de “Santa Fe La Vieja” o de residencia finisemanal o vacacional como San José del Rincón o Saladero Cabal.

Se deduce que la propia evolución de la actividad, impulsada principalmente por intereses económicos privados, y desde hace algunos años por una política sostenida del Gobierno Provincial, plantea a las administraciones locales el problema de tener que resolver cada vez demandas coyunturales más difíciles y sin contar con estrategias de más largo plazo.

Si bien existen programas turísticos organizados (Pesca, caza, paseos y esparcimiento, náutica, eventos y fiestas populares y/o temáticas, etc.) y emprendimientos públicos y privados para desarrollarlos, esto parece ser una sumatoria de acciones positivas, pero parciales y no integradas.

Las comunidades casi en su conjunto perciben la actividad turística como una función subalterna a la de servicios rurales o industrial productiva, que aún sin consolidarse caracterizaron durante años el imaginario social de estos centros urbanos.

Se observa esta situación, no solamente como resultante de una visión subjetiva del fenómeno, donde podría estar arraigada en la gente del lugar una “cultura del trabajo”, y donde no se internaliza todavía esta nueva industria basada en la “cultura del ocio” que propone el turismo, sino por cuestiones objetivas y materiales que van dejando su huella en el territorio y que se verifican en;

- Turismo direccionado especialmente a una actividad específica (Por ejemplo la caza o la pesca).
- Capacidad económica del turista extranjero que “compra” un circuito armado y cerrado (Aeropuerto, centro de compras en las ciudades de

Buenos Aires o Santa Fe, alojamientos en cabañas o estancias aisladas o en las afueras de las localidades, coto de caza o pesca), sin participar de otras actividades que brindan los pueblos y ciudades.

- Capacidad económica menguada del turista ocasional o de fin de semana que es quien utiliza los servicios urbanos e infraestructura turística local.
- Concentración de la inversión en servicios turísticos y rentabilidad empresaria de la actividad en pocas manos.
- Generación reducida de empleo de servicio con escasa incorporación de “valor agregado” (Guía turístico, administración, limpieza y mantenimiento, etc.).
- Escasa oferta de los Municipios y Comunas de servicios generales (Restaurantes, bares, comercios turísticos y artesanales, etc.).
- Insuficiencia de infraestructura turística con aprovechamiento integral y planificado de los elementos del paisaje y el ambiente natural.
- Problemas de ordenamiento urbano general (Incompatibilidad de uso, ocupación de la ribera, abandono del patrimonio de valor arquitectónico, falta de jerarquización de accesos y áreas urbanas de valor paisajístico, etc.)

Por otra parte, surge del relevamiento y las entrevistas realizadas, que la organización administrativa de los Municipios y Comunas muestra un déficit o debilidad en sus propias estructuras, organigramas funcionales y normas relativas a los dos puntos claves, ordenamiento urbano y turismo, que enfrenta este estudio;

- Recursos escasos para afrontar la tarea de informar, difundir y publicitar, organizar y programar la actividad turística.
- Organización de las oficinas técnicas públicas con el objetivo excluyente de atender demandas administrativas y de servicios y obras públicas, con gran debilidad respecto al estudio y planificación del desarrollo urbano en su conjunto.
- Falencias en la normativa urbana con ausencia de disposiciones sobre la actividad y la infraestructura turística territorial y local.

6. Las localidades y el ordenamiento urbano.

El estudio incluyó la recopilación y el análisis de las normas urbanísticas vigentes en cada localidad, su relación o pertenencia a un eventual sistema de planeamiento, su elaboración, aplicación y control, y al cuadro orgánico administrativo y de gestión de las comunas y municipios.

De la información registrada surgen algunas conclusiones;

No existen figuras e instrumentos de planificación urbana que contengan directrices para el desarrollo local de cada sitio. En la totalidad de las localidades, se aplican las Normas Mínimas sobre Ordenamiento Urbano, de la Dirección General de Planeamiento Urbano del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

El contenido de estas Normas es elemental y genérico, y de aplicación en la totalidad del territorio provincial. La misma se ordena en tres partes; Consideraciones y requisitos referidos a la implementación de Planes Reguladores, Normas sobre uso de tierras urbanas y de extensión, y Normas especiales relativas a los elementos de infraestructura del territorio.

Las Normas Mínimas se acompañan con un Reglamento de Loteos y Urbanizaciones, que fija las condiciones para la regulación parcelaria del área urbanizada y no urbanizada, y también del Reglamento de Edificación, ambos para comunas y municipios de la Provincia.

Existe, una Norma complementaria referida a inscripción de mensuras, aprobación y contralor de Planes Reguladores y obligatoriedad de poner en vigencia las Normas Mínimas descriptas.

Este conjunto normativo, es como se dijo, de contenidos y aplicación general, y poco se relaciona con las características urbano – ambientales, el patrimonio y el paisaje que se manifiestan en el corredor.

Se ha verificado la ausencia de una legislación provincial que resguarde la totalidad del patrimonio arquitectónico, urbano y ambiental, a excepción de las áreas o edificios de protección histórica identificados por leyes específicas. En este sentido se ha detectado una preocupación, por parte de las autoridades políticas, por la protección del patrimonio cultural y natural, pero en rigor son pocas las localidades que están actuando en ese sentido.

En general las localidades presentan, en sus organigramas de funcionamiento interno, una superposición de roles y actividades, especialmente en cuanto al control y registro de la obra privada y la obra pública, y en casi todos los casos ausencia de órganos o áreas capaces de llevar adelante acciones de planeamiento y ordenamiento urbano.

Pocas localidades cuentan con instrumentos normativos propios. En efecto sólo algunos pueblos, como San José del Rincón, poseen normas de ordenamiento, aunque basadas exclusivamente en una zonificación tradicional de índole funcional que orienta el tipo de ocupación de suelo y las condiciones de la edificación. En esta localidad en particular, se cuenta con un catálogo de arquitecturas de valor patrimonial y se está en proceso de elaboración de normas de protección.

Otros centros urbanos, como Arroyo Leyes, cuentan con un Reglamento de loteos y urbanizaciones, y un Reglamento edilicio propio aprobado por la comuna.

La ciudad de San Javier, la única del corredor ya que las demás son pueblos o Comunas, no posee normativa urbana, aplicándose las Normas Mínimas provinciales y el Reglamento edilicio de la ciudad de Santa Fe.

Un déficit importante detectado es la debilidad o inexistencia de información y documentación catastral propia de las localidades, teniendo una dependencia absoluta del Servicio de Catastro e Información Territorial (SCIT) de la Provincia.

Parte II

7. Una nueva dirección para el Proyecto.

El objetivo inicial expresado por la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Santa Fe – gestora directa del Proyecto planteaba "...desarrollar un programa de actuación que, realizando un estudio integral de la normativa urbana, y brindando asistencia técnica en tal sentido a los gobiernos locales, contribuya a dotar a la región de normas homogéneas y consistentes, orientadas a ordenar los usos del suelo y las edificaciones, con miras a configurar un paisaje turístico adecuado, otorgando protección a las inversiones y calidad de vida a la población actual. Como resultado del trabajo cada gobierno local contará con proyectos de normas listos para su aprobación...".

Si bien este objetivo es legítimo y mantiene su vigencia a los efectos de la elaboración del proyecto, una mirada crítica de lo actuado, tanto en relación a la metodología, como a la situación del Corredor y de las localidades descritas en el punto anterior, implica considerar la necesidad de replantear la idea de desarrollar "proyectos normativos listos para su aprobación". Es decir "Planes Normativos" dirigidos desde arriba hacia abajo, "Planes Documentos" cerrados sin participación ni búsqueda de consenso para su aprobación.

Intentando una analogía con la idea de que existe una "*cesura epistemológica*" entre la ciudad moderna y la ciudad actual emergente, puede decirse que ocurre lo mismo cuando se habla del territorio ampliado [...] "*la noción espacial de continuidad era la metáfora topológica que traducía el ideal de una sociedad estructurada e igualitaria*" [...] (Castanys 2001).¹⁵ Esta cesura explica tanto los problemas espaciales reales como el cambio de paradigma respecto a la disciplinas que entienden la ciudad y el territorio.

En este sentido, la misión del urbanismo, se encamina a reconocer la diversidad, la interacción, la fricción y la tensión entre componentes espaciales y sociales cada vez más dinámicos.

No parece posible pensar un Plan, cualquiera sea su escala de actuación, desde el equilibrio y la certeza, desde el gabinete y la autoridad. Coincido con la idea que sostiene que "*el plan es el resultado de la gestión*", aunque esto suponga un cuestionamiento a su propia existencia.

¹⁵ Ferrer y Arroyo, Mercedes. (2009). "Desarrollo urbano y gestión de la ciudad en un contexto complejo". UIM.

El proceso por el cual el Plan surge como corolario de sucesivas etapas desarrolladas linealmente -análisis, diagnóstico y propuesta -, esta perimido al igual que el modelo de planificación dirigista y predictivo.

El Proyecto que nos ocupa participa de algún modo de estas cuestiones críticas al prefigurar un esquema metodológico que atravesando las etapas señaladas culmina con propuestas de ordenamiento urbano y de las infraestructuras turísticas para el conjunto del Corredor de la Ruta Provincial N° 1 y de cada una de las localidades, imponiendo políticas públicas desde arriba hacia abajo (Top Down) , desde el gobierno central a los municipios.

La contribución que intenta realizar este trabajo, como se ha planteado en sus objetivos primarios, es elaborar un instructivo - recomendaciones normativas urbano-ambientales -, y un cuadro de acciones de gestión que operen como plataforma, a partir de la información disponible, para el debate y la gestión participativa que construya el Plan.

Se visualiza como inviable desde el punto de vista de la gestión del proyecto, la aceptación y adopción por parte de las comunas y municipios, de normas urbanas que no hayan sido elaboradas y debatidas y concertadamente con la participación activa de los actores locales.

8. Reformulación de la Propuesta

La elaboración del diagnóstico del territorio y la identificación preliminar de problemas y oportunidades considerados vitales son necesarios para poner en marcha un fuerte cambio de las tendencias de desarrollo regional mediante la intervención pública y la gestión estratégica participativa. En esta segunda parte del trabajo se busca identificar y formular un conjunto de recomendaciones normativas y de políticas públicas de desarrollo urbano que permitan elevar el desempeño de las ciudades del Corredor, buscando mejorar su complementación económica especialmente a través de la actividad turística, en procesos de cohesión espacial - a través del ordenamiento urbano territorial -, que fomenten la equidad social y que hagan competitiva a la región integralmente.

8.1 Manual de recomendaciones para el ordenamiento urbano ambiental

Este punto recoge los resultados del análisis y diagnóstico realizados en el Proyecto original y avanza sobre dos aspectos propositivos e instrumentales, como son la identificación de **“Directrices de transformación”** y las **“Instrucciones normativas y Criterios de gestión”**, en relación al ordenamiento urbano territorial sustentable, necesario para el correcto desarrollo de las localidades y de la actividad turística en el Corredor de la Ruta Provincial N° 1.

El primer aspecto se refiere a la identificación de un conjunto de políticas o estrategias que pueden ser de aplicación en cada una de las localidades.

De la indagación analítica realizada, se desprende que cada localidad del Corredor posee valores espaciales y funcionales que les son propios, y que tal como se ha expresado anteriormente, cada pueblo y ciudad tienen tanto problemáticas como perspectivas de cambio singulares.

Sin embargo la fuerte unidad del paisaje por tramos, aún con las variantes e identidades apuntadas, permite desde la planificación operar con cierta voluntad sistemática.

En este sentido puede afirmarse, para este lugar y territorio, que el contenido de un Plan se sostiene en la unidad del paisaje, sobre todo la que aporta la presencia constante del río y el delta.

No cabe duda que un Plan para este Corredor debe basarse en esta lectura unitaria e inclusiva del paisaje, aún atendiendo “la unidad de lo diverso” que tal apreciación conlleva.

Se ha resuelto desde lo operativo, desplegar una serie de políticas o estrategias urbanas generales que contienen cuestiones o variables repetibles, pero al mismo tiempo susceptibles de aplicar a las condiciones y requerimientos particulares de cada localidad.

El segundo aspecto propositivo se refiere a la construcción de un instructivo de carácter normativo - manual-, que permita ordenar el desarrollo y un conjunto de criterios sugeridos para la gestión estratégica urbana y territorial.

Ambas proposiciones, no deben interpretarse de modo cerrado y circunscribirse como Planes de Regulación y Códigos Normativos, o como otras Normas Mínimas de posible aplicación indiscriminada al conjunto de localidades, sino como un sistema de pautas – directrices, instructivos y criterios - que deben servir para la reflexión y la acción participada y consensuada de los gobiernos locales y sus comunidades, y que se aproximan, al menos en la intencionalidad, a la concepción de “buenas practicas” que pueden servir de referencia o guía para una gestión urbana eficiente.

Esta dialéctica conceptual y operativa entre lo general y lo singular, entre lo sensible y lo sistemático, y el permanente ajuste de las propuestas, desde el análisis proyectual del territorio, la valoración de las estrategias que pueden hacer los Municipios y Comunas como instrumento de gobierno, y la apropiación de estas ideas por parte de los ciudadanos, marca el alcance abierto y modificable de este idea, alejada de normas y regulaciones rígidas.

8.2 Directrices de transformación para las localidades

Las localidades del Corredor presentan singularidades propias y roles diferentes, sin embargo es posible encontrar algunas “categorías” comunes que permitan, no sólo interpretar su estructura urbana y su inserción territorial, sino que actúen como guía para el debate institucional y participativo acerca de la transformación posible.

Estas “categorías” describen a la componente físico-ambiental, que deberá cruzarse con las componente social y económico – productivo, en la discusión de las directrices de un Plan Estratégico.

Sin embargo, siguiendo la línea a la que hacíamos referencia, de entender al territorio como un recurso primario y como síntesis en el espacio de la articulación de todas las políticas públicas, estas categorías representan cuestiones concretas sobre las cuales operar.

Las categorías comunes registradas son;

- Consolidación de la centralidad
- Reequilibrio urbano
- Fijación de la planta urbana
- Conectividad y sistematización del espacio público
- Promoción de “piezas estratégicas”

8.3 Instrucciones normativas para el ordenamiento de las localidades

Estamos en presencia de un franco proceso de “reconfiguración” de los instrumentos de planificación, dónde [...] “los planes urbanos han de ser progresivamente estratégicos y los planes estratégicos (de desarrollo económico social han de ir desapareciendo [...]” (Juan i Lluís 2002). En este sentido, si bien se va sustituyendo la visión finalista y de resultados físicos predeterminados que alienta el Plan tradicional, la “normativa” es entendida aquí como “instructivo” para atender los problemas y desafíos del desarrollo urbano-territorial y los procesos de transformación espacial.

8.3.1 El Plan de Ordenamiento y la clasificación del suelo

El primer paso sistemático para la concreción de un plan de ordenamiento urbano de acuerdo con las pautas trazadas en las Directrices de Transformación, será la de definir el “soporte territorial” de la actuación urbanística y la normativa.

Este soporte esta dado por la Clasificación del Suelo junto con el Sistema de Accesibilidad que conecta y articula las distintas clases de suelo. Se propone, de acuerdo al tamaño y el tipo de complejidad que presentan las distintas localidades del Corredor, una clasificación del suelo que abarque la totalidad del ámbito de los Distritos, basada en pocas categorías con dos distinciones básicas: el Suelo Urbano y el Suelo no Urbano.

En el primero se incluyen las áreas urbanizadas, las áreas especiales de valor estructural y también las áreas potencialmente urbanizables, por entender en este último caso, que las condiciones y calidad de vida urbana de la extensión debe programarse y tender a equipararse (accesibilidad, espacio público y servicios) a las de la ciudad consolidada. Se elimina la categoría de “suelo suburbano” por considerarse un eufemismo que suele encubrir loteos especulativos y urbanizaciones sin servicios.

En el segundo, suelo excluido del proceso urbanizador, se distinguen las áreas rurales donde de ser necesario podría individualizarse las zonas de quintas y chacras, generalmente más próximas a los cascos urbanos, de las de explotación extensiva, incluyendo además, las áreas y franjas destinadas a infraestructuras territoriales, y los sitios y sistemas naturales no antropizados.

Suelo Urbano:

Se define como suelo urbano a aquél que ha sido incorporado o que será incorporado de manera programada a la planta urbana, conformando manzanas, con trazado de calles oficializadas catastralmente (donadas al dominio público), hayan sido efectivizadas o no, en áreas ocupadas ediliciamente, en proceso de ocupación o en reserva, con infraestructuras y/o servicios total o parcialmente existentes, o que cuenten con la posibilidad de tenerlos a través de la extensión de las redes. En el suelo urbano, pueden incluirse para definir políticas para el ordenamiento y actuar sobre los procesos de transformación, el suelo urbanizado, el suelo especial y el suelo urbanizable.

a.- Suelo urbanizado

Es el suelo caracterizado por el uso dominante residencial, de servicios y productivo industrial, que cuenta con trazados y espacios públicos, manzanas conformadas, subdivisión parcelaria, proceso de ocupación y construcción con distintos niveles de consolidación, y equipamiento e infraestructuras parciales o completos, o en instancias de ser completados a futuro. Comprende las plantas originales de las localidades y los sectores de expansión que ya se han incorporado a ella, de forma contigua o aislada a lo largo del tiempo.

b.- Suelo especial

Este tipo de suelo Integra el suelo urbanizado, se identifica por sus características propias y valores significativos, y asume una importancia relevante para la estructuración de la localidad. Estos valores pueden ser paisajísticos y ambientales, como por ejemplo la franja ribereña y los parques naturales, funcionales y espaciales como zonas ferroviarias, portuarias, grandes equipamientos u otras áreas vacantes de grandes dimensiones y expectantes de uso, o también sistemas de centralidad, patrimoniales y culturales, como los centros urbanos, espacios públicos y edificios de valor emblemático o d-arquitectónico, etc., e valor patrimonial histórico

c.- Suelo Urbanizable (extensión programada)

Es aquel que siendo suelo rural, rústico o vacante de uso, a través de diferentes modalidades puede ser transformado en suelo con calidad urbana. Este tipo de suelo queda vinculado a las Directrices y Programas de extensión de la ciudad, e implicará operaciones de subdivisión de la tierra, incorporación de nuevos trazados a la red vial existente, provisión de infraestructuras y servicios, que conjuntamente con las superficies destinadas a espacios públicos y equipamientos, son la base para el desarrollo de la ciudad.

En el suelo urbanizable pueden desarrollarse dos modalidades que se diferencian de la subdivisión simple en parcelas para el completamiento de manzanas ya conformadas, la “urbanización básica” y la “urbanización integral”.

Suelo no Urbano:

Es el suelo destinado al uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y por lo tanto preservado del proceso de desarrollo urbano, identificándose dentro de las políticas de uso como Suelo Rural de explotación agrícola ganadera, Suelo de infraestructuras territoriales y el Suelo Natural.

a.- Suelo rural

El Suelo Rural es el que se corresponde con la tierra destinada a la actividad agrícola ganadera y de servicios al agro, que se desarrolla de modo intensivo en quintas o chacras o extensivo en medianas y grandes explotaciones, configurando el entorno natural y productivo de la ciudad.

El Suelo Rural incluye las colonias agrícolas y también el suelo rústico que se encuentra improductivo.

b.- Suelo de infraestructuras territoriales

Se refiere al suelo destinado a las infraestructuras de escala territorial como el sistema de rutas y caminos, líneas ferroviarias, servidumbres de energía, defensas hídricas, etc.

c.- Suelo de sistemas naturales

Es el suelo definido por enclaves, sitios o sistemas naturales como cursos de agua, delta, bosques y masas vegetales, barrancas, playas y cañadas, etc., que configuran el entorno de la actividad urbana y rural.

8.3.2 Las condiciones normativas según la clase de suelo

Definidas las Directrices de transformación e identificadas en función de ellas las distintas clases de suelo, que junto con el sistema vial primario y secundario, organizan y estructuran el proyecto de ordenamiento del territorio urbano-rural, puede avanzarse en la redacción de la normativa entendida como descripción de este proyecto, y no como conjunto abstracto de indicadores y regulaciones.

En este sentido, el siguiente texto pretende orientar y servir como instructivo para la redacción de las normas urbanas de las localidades, partiendo de algunas preguntas básicas.

Suelo Urbano

¿Es posible inducir, a través de la normativa, políticas urbanas que posibiliten el reequilibrio del suelo urbanizado?

Para la definición de políticas de reequilibrio en el suelo urbanizado y la determinación de condiciones normativas referidas a las características y cualidades del tejido urbano, deberían considerarse un conjunto de aspectos o variables que permitan identificar “áreas o sectores homogéneos” (Dimensiones de parcelas, propiedad de la tierra, características y calidades de la edificación residencial, ubicación de medianos y grandes galpones o construcciones fabriles o de servicio, usos predominantes por cuadra y por manzana, equipamientos públicos y privados, programas de vivienda de construcción pública, edificios de valor histórico, valores del suelo urbano, etc.). Esta información ha de revelar algunos puntos de interés; La característica geométrica unitaria o heterogénea de la planta urbana (Patrón de urbanización existente) y su correspondencia con cierta unidad o no de los tipos edilicios y los usos.

Podría deducirse, por ejemplo, que la localidad presenta cierto grado de homogeneidad como resultado de la altura prácticamente uniforme de la edificación y la repetición en la configuración y sección de los trazados, pero no en relación a los tipos de edificación y su inserción en el lote o parcela, cuya diversidad puede responder a una mezcla de usos en el tejido, observable aún en aquellos sectores que presentan una predominancia residencial.

Otra variable que identifica relativamente ciertas homogeneidades y disparidades del tejido urbano es la existencia de las infraestructuras de servicio, que pueden permitir la identificación de distintos niveles de consolidación de los barrios o sectores de suelo urbanizado.

A partir de una tarea de relevamiento particular en cada localidad y en la perspectiva de una propuesta normativa, la eventual identificación de sectores diferenciados puede verificarse más en relación a los niveles y calidades de los servicios de infraestructura enunciados anteriormente, que a una distinción de zonas de identidad morfológicas, arquitectónicas o funcionales caracterizadas.

La presencia o ausencia parcial de infraestructuras de servicio (Agua, electricidad, desagües pluviales, cloacas, pavimentos, etc.) define junto a la intensidad de subdivisión en lotes de la manzana, y la mayor o menor ocupación de las parcelas y calidad edilicia, distintos grados o niveles de consolidación de sectores urbanos.

Esta condición vinculada a algunos rasgos generales de localización de usos productivos o de servicio en relación a la residencia y los equipamientos admite identificar sectores para la aplicación de políticas básicas que tiendan a reequilibrar el tejido urbano (Sectores consolidados a mantener y mejorar o sectores a consolidar a través de la incorporación de servicios y mejoras en los espacios públicos, acompañado de indicadores normativos que promuevan su plena ocupación).

Una política de consolidación de los barrios o sectores degradados, con baja ocupación y/o ausencia de infraestructuras, deberá atender prioritariamente la provisión paulatina de servicios faltantes y la incorporación de equipamientos públicos y semipúblicos de “centralidad” que renueven y promuevan la

ocupación del tejido residencial (Por ejemplo: centro cultural y social barrial, playón deportivo, talleres educativos y de oficios, etc.).

Para la identificación del suelo urbanizado consolidado y el suelo urbanizado a consolidar, en la búsqueda de una política de reequilibrio, debe tenerse en cuenta que las condiciones normativas dependerán del grado de homogeneidad por sectores o barrios con que se registren los siguientes aspectos:

a.- Suelo Urbanizado Consolidado.

(Parcelas, Usos dominantes, complementarios y condicionados, Tipos edilicios, Morfología general., Infraestructuras y Servicios prioritarios, Equipamientos, Forestación y Mobiliario urbano).

b.- Suelo Urbanizado a consolidar.

(Patrón de completamiento, Tipo y características de la unidad de completamiento - grandes áreas, manzanas, etc.-, Tipo y sección de los trazados a completar y Espacios y equipamientos públicos a incorporar) (Patrón de completamiento / Parcelas, Usos, Tipologías, Morfología, Infraestructura y Servicios, Equipamientos, Forestación y Mobiliario urbano).

c.- Políticas y Condiciones para el suelo especial

¿Cómo identificar el suelo especial?

En cuanto a la identificación del suelo especial, asumiendo las potencialidades estructurales que puede tener este tipo de suelo y por tanto de gran valor en un proyecto de ordenamiento, se propone una clasificación atenta tanto a sus características espaciales y materiales, como a su posicionamiento en relación a la planta urbana. En relación a estas dos variables pueden identificarse un conjunto posible de políticas de actuación.

Características (Natural, Urbano, Infraestructural), posición territorial (Interior, Borde o Costa), y políticas posibles de aplicar en suelo especial (Protección, Resguardo, Reserva, Patrimonial Recualificación, Rehabilitación, Completamiento, Reconversión, reurbanización, etc.).

d.- Políticas y Condiciones para el Suelo a Urbanizar

¿Como definir políticas y acciones normativas y de gestión para la fijación de la planta urbana y sus bordes?

Es importante que la “Fijación de la planta urbana” constituya una prioridad para la gestión y control de la urbanización.

En general se observa el modo “deshilachado”, tanto en la urbanización y subdivisión del suelo, como en la localización dispersa de usos en que se produce la extensión de las plantas urbanas de las distintas localidades del Corredor. Esta situación muestra problemas que se evidencian en el deterioro del paisaje urbano, en des-economías producto de la no planificación de servicios y equipamientos, y en reclamos sociales por el escaso nivel de calidad de vida urbana.

Se impone un conjunto de acciones para revisar esta situación. No se trata tanto de delinear o prefigurar anticipadamente en el plano la nueva ciudad, sino más bien orientar el crecimiento teniendo en cuenta la situación y el rol diferente de cada situación, pero siempre bajo determinadas condiciones a cumplimentar, que incluyen la definición funcional y espacial de los nuevos trazados, las características del nuevo parcelario y los usos admisibles, los requisitos para la edificación, la infraestructura disponible y a programar, reservas para equipamientos, y fundamentalmente la clara definición de una estructura pública que organice los nuevos desarrollos extensivos.

Estas condiciones y la regulación en etapas progresivas de la urbanización extensiva, deben crear en cada momento mejores calidades urbanas (servicios, accesibilidad, espacio público) y ambientales (forestación, saneamiento, etc.).

Debe entenderse por *Urbanización*, el proceso mediante el cual el suelo rústico se somete a subdivisión parcelaria, originando nuevas calles (por extensión de la red existente) o por apertura de aquellas que hayan estado afectando parcelas y que no hubieran sido transferidas al dominio público, transformando de este modo, las mayores áreas en manzanas o nuevas unidades catastrales.

Debe entenderse por *Reurbanización*: a la operación que mediante nuevos trazados de calles, modifica el suelo ya conformado en manzanas o cuando ese suelo ocupado por usos productivos o de servicios cambien a fin de ser parcelados total o parcialmente, generando nuevos trazados urbanos.

¿Qué tipo de acciones poner en marcha para una estrategia de “fijación de la planta urbana”?

La puesta en marcha de esta estrategia debiera comprender;

. Identificar las áreas o sectores aptos para la extensión urbana y su destino funcional (Residencial, turístico, servicio o productivo, etc.), fundando la selección de tierras en aspectos urbano-territoriales (Directrices de transformación) y ambientales generales (Tierras altas y saneadas o a sanear por parte del urbanizador, disponibilidad futura de infraestructura, buena accesibilidad, forma de crecimiento ya sea por contigüidad a la planta urbana existente o por agregados autónomos completos evitando la segregación y el aislamiento, etc.)

. Distinguir las modalidades de urbanización, referidas al tipo y característica del emprendimiento, entendiendo como;

“Urbanización básica” la que comprende aquellas intervenciones de transformación de la tierra rural o suburbana en urbana, conformando manzanas para extender el núcleo urbano existente, mediante la subdivisión de mayores áreas, incorporación de trazados, dotación de infraestructuras y servicios, espacios verdes y equipamientos, sin edificación simultánea.

“Urbanización integral” la operación que se realiza en tierra vacante, para transformarla en urbana a través del proceso de subdivisión, trazados,

infraestructuras, equipamientos y áreas verdes, con destino de uso predeterminado y edificación simultánea.

Ejemplos de esta última modalidad pueden ser proyectos variados que van desde los conjuntos de vivienda pública hasta los complejos turísticos (Residencias individuales o en condominio, cabañas, hoteles, etc.) o grandes equipamientos (Complejos educativos y hospitales regionales, centros recreativos, parques tecnológicos o empresariales, ferias, etc.).

En general, las operaciones de urbanización básica debieran ser agregados siempre contiguos o de completamiento a la urbanización existente, lo mismo que las operaciones integrales destinadas a conjuntos de vivienda pública. La urbanización integral cuando se trate de proyectos turísticos o de equipamientos admite cierta autonomía en su localización, pero en cualquier situación debe ser pensada como estrategia espacial y funcional para la fijación de la planta urbana, otorgándole cualidades paisajísticas al borde de las localidades.

. Proceder, en función de las “Directrices de transformación” acordadas y consensuadas a la identificación del Sector o Sectores de desarrollo urbanizador, en tierras vacantes interiores, en el borde de la localidad o en tierras aisladas o discontinuas de la planta existente.

. Calificar los Sectores según su destino funcional, clasificando los usos según sean dominantes (Aquéllos que por su presencia masiva le otorgan un rol funcional característico a los distintos sectores urbanos), complementarios (Aquéllas actividades compatibles y afines con el uso dominante) y aquellos que pueden localizarse de modo condicionado (Es decir con restricciones o condiciones a la actividad, por ejemplo control de accesos, horarios de funcionamiento, exigencias tecnológicas a fin de atenuar impacto ambiental ,etc.). Por último deben detallarse los usos de localización prohibida y los mecanismos para la evaluación de radicación de nuevos usos no incluidos expresamente en la normas de uso.

. Determinar el “Patrón de urbanización” adecuado para cada situación, pero con “geometrías del plano” coherentes e integradas a la ciudad existente : dirección y tipología de los trazados principales y complementarios, posicionamiento central o privilegiado de los espacios de usos públicos (plazas, paseos, equipamientos), extensión por manzanas regulares, extensión con resguardo de grandes parcelas, extensión adaptada a las condiciones de la topografía y la presencia de infraestructuras territoriales y/o sistemas naturales, etc.

. Definir las características de las parcelas y las dimensiones mínimas y máximas para la subdivisión, tanto para la parcela origen que se refiere al tamaño completo de la operación de urbanización, como a las variantes de subdivisión mínima según se cuente o no con disponibilidad de servicios en el sector.

El tamaño de las parcelas no puede ser genérico y debe tomarse conciencia acerca de su importancia en la prefiguración de cada sector de la localidad. Sus dimensiones normativas deben definirse técnicamente según su ubicación en la planta urbana y si es o no frentista al sistema vial primario (Corredor de la Ruta N° 1, Avenidas y Calles principales de acceso, etc.) el destino de uso del sector, las características tipológicas de la edificación y la morfología general existente y/o propuesta (Por ejemplo: manzana cerrada o en bloque, manzana abierta con servidumbre de jardín, manzana con retiros medianeros, etc.), y por supuesto como se ha mencionado anteriormente, el saneamiento y la disponibilidad de infraestructura de servicios.

Las operaciones de urbanización integral, pueden admitir una subdivisión en condominio o “propiedad horizontal”, o del suelo en parcelas individuales como resultante del “Proyecto Urbanístico Arquitectónico”, y bajo esta modalidad el municipio podrá permitir parcelas de dimensiones menores a las admitidas para cada zona, siempre que la unidad arquitectónica del proyecto lo justifique, y que se realicen el proceso de subdivisión y construcción simultáneamente, debiéndose respetar las condiciones edilicias y de usos que se establecen para cada sector. Estas urbanizaciones, podrían eventualmente, ejecutarse en etapas.

. Determinar el tipo de edificación y los indicadores correspondientes en cada sector, definiendo las densidades edilicias y habitacionales. Habrá de tenerse en cuenta que la fijación del FOT máximo (Factor de ocupación total que resulta del cociente entre la cantidad máxima admitida de superficie de construcción, distribuidos en una o varias plantas, dividida por la superficie de la parcela) y el FOS máximo (Factor de ocupación del suelo que resulta de dividir la superficie construida en su proyección en el suelo por la superficie de la parcela). La relación entre FOT y FOS (Volumetría, suelo construido y suelo libre de la parcela, etc.) debe definirse en relación al uso del suelo establecido para cada sector. En los tejidos urbanos con “mezcla” de usos y tipos de edificación, se sugiere optar por indicadores de FOT y FOS diferenciados para las actividades residenciales, de servicios o productivas.

. Establecer, vinculado con el punto anterior, aquellas variables edilicias que definen las características morfológicas (El aspecto formal-volumétrico general del tejido urbano en un tramo de calle, una unidad de manzana o de modo parcial o total en un sector). En este sentido deberá fijarse la altura máxima de la edificación resguardando la armonía del conjunto. (En el caso de las localidades del Corredor se estima conveniente que la edificación no sobrepase los siete metros de altura en el tejido urbano general, mientras que para el caso de edificaciones de mayor altura se estudie y evalúe sus eventual autorización, teniendo en cuenta la altura general de edificación, las infraestructuras y las condiciones del paisaje. A priori, la edificación en altura no tiene una cualidad negativa, dependerá del lugar de posición y del valor arquitectónico de la nueva edificación). Igualmente importante es la resolución del tipo de tejido existente o pretendido (Manzana abierta o en bloque, con edificación aislada, etc.) respecto a los retiros de edificación desde la Línea Municipal, los retranqueos medianeros, las particularidades y alturas de los cercos de frente y medianeros,

las disposiciones sobre las cubiertas, y las fachadas principales y secundarias tanto de las viviendas como de cualquier otra construcción.

. Prever y planificar, por parte de las Comunas o Municipios, los servicios básicos (Red de agua potable, red eléctrica domiciliaria, red de desagües pluviales por escurrimiento o entubados y red de desagües cloacales), y complementarios (Pavimentos y veredas, alumbrado público, gas, arbolado, etc.) que se exigirán en las operaciones de urbanización, cualquiera sea su modalidad, en Suelo Urbanizable de Extensión Programada.

La provisión de los servicios debe ser una carga urbanística del urbanizador, particularmente en aquellos emprendimientos residenciales de densidad media, de “alta gama” (Barrios cerrados o condominios, barrios chacras, etc.) o especiales, por ejemplo complejos turísticos, cuando de ellos surja una gran rentabilidad empresarial.

En sintonía con lo anterior, las administraciones locales pueden favorecer el desarrollo de sectores urbanos degradados o con incipiente consolidación proveyendo los servicios necesarios.

La programación de las infraestructuras, de manera lógica y con costos equitativos para la comunidad, representa una cuestión de fondo en la planificación y el ordenamiento urbano.

Urbanización programada: Modalidad por sector, Condiciones y Exigencias. Se propone el siguiente Cuadro síntesis para guiar el debate técnico-social de la normativa.

Modalidad	Básica: Subdivisión y construcción diferida	Integral: Construcción y subdivisión simultánea
Sectores de urbanización programada	1 2 4	2 3
Patrón de Urbanización (Cesiones al dominio público)	Completamiento o Nuevas Manzanas Tipo de trazados	Mayor área interior, de borde o autónoma Tipo de Trazados
Parcela origen Parcela mínima: Con servicios Con servicios parciales	1 Hectárea 10m-200m2 20m-500m2	1000m2 a 30.000m2 6m-120m2
Usos por sector Dominantes Complementarios Condicionados	Residencial Servicios Productivos	Turístico
Edificación	Tipos Edilicios Fos / Fot. Alturas máximas Alturas mínimas	Proyecto unitario Fos / Fot. Alturas máximas
Morfología	Retiros de frente y medianeros, cercos Volumetría general, Cubiertas y fachadas	Disposición en la parcela, volumetría y fachadas del Proyecto Unitario.
Infraestructura de servicios: Umbrales Total Parcial	Agua potable / Pluviales y cloacales/ Luz/gas/telefonía/ Pavimentos/ veredas	
Verde, Equipamientos y Reservas ambientales. (Cesiones al dominio público)	Espacio de uso público Servicios sanidad, seguridad, educación, especiales	Verde de uso público Servicios integrados

¿Cómo Identificar y definir las condiciones generales y exigencias para el desarrollo de las urbanizaciones básicas o integrales.

Las nuevas urbanizaciones deberán respetar las “Directrices de Transformación” y sus estrategias acordadas para la fijación del borde urbano de cada localidad, las condiciones generales del sector de extensión programado en que se emplace el emprendimiento, no admitiéndose en ningún caso, urbanizar en áreas inundables o sin saneamiento. Deberá considerarse, de ser necesario, la canalización o entubamientos de cañadas y zanjones de desagüe pluvial, de acuerdo a las características técnicas que defina el proyecto de urbanización, como así también, deberán preservarse conjuntos de árboles o sistemas naturales que definan una componente singular de la zona a urbanizar.

. Deberán tenerse en cuenta los requisitos mínimos referidos a donaciones al dominio público de trazados y espacios públicos, infraestructuras y servicios, además de los procedimientos y plazos para todas las urbanizaciones y según la modalidad adoptada.

Las nuevas urbanizaciones deberán donar y transferir obligatoriamente al dominio público de las comunas y municipio hasta un máximo del 40 % de la superficie de la parcela origen, para concretar aquellas calles que correspondan a la extensión de la red vial. Para lo cual, la administración local debe establecer o acordar con el emprendedor, la geometría y funcionalidad de los trazados, con los anchos y las condiciones de forma y ejecución técnica que se establezcan.

Se sugiere que se tengan en cuenta los siguientes anchos mínimos, para la creación y/o prolongación de arterias: Calles 20 metros, Avenidas 35 metros, Bulevares 70 metros y Caminos rurales 25 a 40 metros, según sean de accesibilidad local o de atravesamiento.

. Establecer que las operaciones de urbanizaciones básicas e integrales de parcelas a urbanizar, superiores a 10.000 m², deberán donar obligatoriamente al municipio, una superficie equivalente al 15% de la parcela origen (sin descontar las superficies que se deban donar por calles). Este porcentaje estará destinado a nuevos espacios verdes y/o equipamientos comunitarios. Las donaciones tienen que efectuarse en el mismo lugar de la urbanización, en un sitio central o frente a la arteria principal, o bien compensarse con una superficie de iguales características y el mismo valor inmobiliario, en otro lugar de la localidad que se considere más apropiado a fin de lograr una mejor integración urbana y social de estos espacios, o bien de ser posible, equipar barrios con déficit de espacios públicos.

Si la administración local, apoyada en las decisiones del proceso participativo lo considerara oportuno, podría reemplazarse la cesión de superficies que corresponda en estos casos, por el valor inmobiliario de mercado de dicho porcentaje de tierra, al momento de otorgarse el permiso de urbanización, destinándose el importe obtenido, a la construcción de equipamientos urbanos, infraestructuras o compra de tierra con fines públicos.

. Prever los servicios básicos y complementarios que se exigirán en las operaciones de urbanización, sean éstas básicas o integrales, en Suelo Urbanizable de Extensión Programada.

La provisión de los servicios debe ser una carga urbanística del urbanizador-emprendedor inmobiliario, especialmente en aquellos emprendimientos residenciales densificadores o especiales, por ejemplo turístico, de gran rentabilidad empresarial.

. Establecer que para las operaciones de urbanización integral, cuando se trate de proyectos en el borde o con autonomía de la planta urbana, se exigirá como mínimo agua potable, desagües pluviales y cloacales con tratamiento de efluentes, red eléctrica, abovedado y nivelación de calles públicas -de no corresponder la pavimentación-, alumbrado público (como mínimo en cruces de calles o caminos rurales), forestación, más un acceso pavimentado que permita la integración del emprendimiento con la red vial existente en la planta urbana.

Cada una de las redes de infraestructura, deben tener especificaciones particulares a determinar por las oficinas técnicas correspondientes, debiendo

el urbanizador, ejecutarlas de acuerdo a las instrucciones que disponga cada localidad, así como realizar las mismas en los plazos que estas dispone estas consideren pertinentes.

En los casos en que se requiera la construcción de pavimentos, sus características estarán referidas a la estructura técnica, dimensiones, posición planialtimétrica de la calzada, debiendo exigirse siempre, al menos una vinculación pavimentada a la trama de la ciudad.

¿Qué tipo de procedimiento, plazos y disposiciones pueden aplicarse para controlar que el proceso de urbanización sea coherente con el ordenamiento y desarrollo propuestos?

. Ante la presentación de un proyecto privado de urbanización, el municipio puede otorgar una “Factibilidad de Urbanización” si se encuadra dentro de las Directrices de Transformación y su extensión programada, a través de las oficinas técnicas locales, quienes verificarán que dicho proyecto cumpla con los requisitos mínimos exigidos. Esta factibilidad debiera poder ser revocada en un plazo determinado de tiempo (Por ejemplo ciento ochenta días de otorgada la Factibilidad), si no se iniciaran las obras de infraestructura requeridas y obligatorias por parte del urbanizador. Es necesario fijar un tiempo máximo prudencial referido al inicio de ejecución de obras de infraestructura para evitar operaciones especulativas del suelo que puedan derivar en situaciones de compromiso territorial a futuro.

. Con la factibilidad acordada, el urbanizador estará en condiciones de comenzar concretamente las obras de infraestructura, previo a lo cual deberá solicitar ante la oficina técnica, un “Permiso de Urbanización”, que en cualquiera de sus modalidades (básica o integral), puede tener una validez de dos o tres años. Si cumplido ese plazo, no se hubiera concluido al menos un 25% de la obra total exigida y no se hayan transferido a favor de la Comuna o Municipio las superficies totales destinadas a calles, espacios públicos y equipamientos mediante el deslinde catastral de dichas superficies, se podrá anular el Permiso de Urbanización otorgado oportunamente.

En general, las administraciones locales no disponen de normas y reglamentaciones que encuadren los procedimientos para dar curso a nuevas urbanizaciones, ni determinan plazos razonables para la implementación de dichos emprendimientos, lo cual genera en la mayoría de los casos situaciones de desorden o problemas urbanos estructurales irreversibles.

Por último, la “Aprobación de Urbanización”, solamente debiera otorgarse cuando se verifica la ejecución del proyecto. Esta aprobación puede darse en forma parcial o total. Para el caso en que la aprobación fuera parcial, la misma deberá corresponderse con módulos del proyecto de urbanización original (Por ejemplo módulos iguales o mayores al 25% del proyecto completo y siempre que se solicite sobre superficies iguales o mayores a determinada superficie, según sean urbanizaciones básicas o integrales).

En cuanto a las transferencias de dominio y la inscripción respectiva en el Registro de la Propiedad a favor de terceros, de las parcelas o unidades resultantes de la urbanización, solamente podrán realizarse una vez obtenida la “Aprobación de Urbanización”, previo a lo cual deberán haberse presentado mediante expediente las actas de donación de calles, espacios públicos y equipamientos, a favor de la Comuna o Municipio para su aceptación legal.

¿Qué otras cuestiones complementarias deben exigirse para subdividir, edificar y/o urbanizar sectores en suelo urbano?

Es aconsejable tener en cuenta un conjunto de aspectos relacionados con la forma de las parcelas, la edificación y el uso en el suelo urbano, a saber;

- . La geometría de parcelas derivadas de la subdivisión deberá integrarse conforme a un patrón homogéneo con el resto de las parcelas del sector.
- . Las dimensiones mínimas de frente y superficie de parcela, pueden admitir una variación en menos de esa dimensión para flexibilizar las normas en los casos límite (Por ejemplo entre un 5 al 10% de las dimensiones mínimas)
- . Las parcelas con edificación existente, pueden subdividirse siempre que se respeten las dimensiones mínimas de frente y superficie establecidas para el suelo al cual pertenecen. Esta medida puede tener doble efecto, por un lado respetar el ordenamiento y la parcela mínima acordada en un sector determinado, y por otro preservar a las edificaciones existentes, especialmente las de valor patrimonial, de mutaciones traumáticas.
- . Debe admitirse adjuntar parcelas aún cuando las dimensiones resultantes de la anexión sean inferiores a las mínimas exigidas para el sector donde se realiza la operación.
- . Las parcelas ubicadas en esquina deben incrementar las superficies mínimas definidas para el sector donde se encuentren. (Por ejemplo hasta un 20%).
- . En cuanto a la edificación no deben autorizarse permisos de demolición de edificios, sin previa autorización y sin contar con el permiso de edificación que sustituya parcial o totalmente la obra existente, salvo edificios en ruinas que presenten riesgos de caída parcial o total, previa certificación y autorización de demolición por parte de la Comuna o Municipio.
- . Las edificaciones existentes que superen la altura máxima permitida para cada sector y/o respeten retiros o retranqueos y que eventualmente, sean remodelados, podrán conservar las características morfológicas originales.
- . Las dimensiones de altura, retiros y retranqueos, fijados en cada clase de suelo, admitirán una variación del 5% al 10% en más o en menos.
- . En las edificaciones que admitan cubiertas inclinadas, la cumbrera más alta no podrá superar en más de un metro o un metro cincuenta la altura máxima establecida para el suelo donde esté implantada la obra.

- . En el caso de los edificios mayores a dos pisos, las instalaciones de azotea debieran estar integradas al diseño volumétrico y arquitectónico del edificio.
- . Debe definirse una altura mínima de cada planta medida desde el nivel de piso inferior a nivel de piso superior.

- . Para el cálculo de las alturas máximas y mínimas de la edificación, debe tomarse como referencia del nivel cero, el nivel de vereda más alto frente a la parcela. Cuando el predio o parcela se encuentre elevado sobre el nivel de vereda, podría tomarse como referencia cero, un punto medio del frente del predio a construir, ubicado sobre la Línea Municipal.

- . Las nuevas construcciones, así como las obras de sustitución, ampliación y/o modificación edilicias, debieran respetar las normas generales sobre superficies edificables mínimas y máximas admisibles, que se determinan para cada sector de la ciudad.

- . Las oficinas Técnicas locales, debieran tener incumbencia para admitir o denegar la radicación de usos que no se encuentren expresamente incluidos en las normativas, a partir de la evaluación técnica que se realice a tal efecto.

e.- Infraestructura de servicios

Las condiciones normativas que definen las características del conjunto del suelo urbano (urbanizado, especial y a urbanizar) y también del suelo no urbano, deben acompañarse con un compromiso por parte de la administración local y/o exigencias al emprendedor privado, que permita llevar a cabo una programación de las infraestructuras de servicio que sustenten el desarrollo propuesto en las directrices de transformación urbana.

Deben identificarse y distinguirse según su importancia como soporte del tipo o clase de suelo, las siguientes redes de servicios y elementos constitutivos del espacio urbano, aquí se propone una clasificación posible:

Infraestructuras básicas

- Red de agua corriente potable
- Red de desagües pluviales (por conducto o escurrimiento superficial)
- Red de desagües cloacales
- Electricidad
- Pavimentos y veredas, según exigencia técnica del Municipio.

Infraestructuras y elementos urbanos complementarios

- Red de gas natural domiciliario
- Alumbrado público
- Telefonía fija
- Arbolado urbano
- Mobiliario urbano (señalización, refugios, bancos, cestos, etc.)

Programa de actuación:

Las operaciones públicas que ejecute el municipio y/o los organismos públicos o concesionarios de servicios, así como las operaciones privadas que se

ejecuten por obligaciones asumidas a partir del proceso de urbanización, debieran estar sujetas a un Programa de actuaciones elaborado en función de las Directrices de transformación urbana.

Las prioridades deben establecerse en relación al mantenimiento y/o completamiento de sectores consolidados, a la extensión de redes de infraestructuras en sectores de urbanización programada, a la provisión de servicios en zonas rurales, etc., según las Directrices que establece el Plan de Ordenamiento.

Las prioridades para la ejecución del Programa de Infraestructuras debieran definirse en acuerdos participativos de acuerdo a las necesidades sociales, las posibilidades técnicas de ejecución y financieras y las prioridades, condicionalidades o diferimientos de desarrollo previsto para cada localidad.

Suelo No Urbano

El Suelo Rural es el que se corresponde con la tierra destinada a la actividad agrícola ganadera y de servicios al agro, que se desarrolla en unidades de explotación, de modo intensivo en quintas y chacras o extensivo en medianas y grandes explotaciones, configurando a escala del Distrito el entorno natural y productivo de la ciudad.

¿Que condiciones particulares deben tener la subdivisión, edificación y los usos en el suelo rural?

. Las condiciones para la subdivisión de parcelas rurales, deberían respetar superficies mínimas acordes con el tipo de unidad de explotación (Por ejemplo quintas y chacras entre 2 y 20 has, mientras otras unidades deberían tener una parcela rural mínima de 20 has.). Cuando la zona de quintas se encuentre en el borde del suelo urbanizado y/ o en coincidencia con las directrices de transformación para la extensión urbana, estas pueden configurarse como suelo de reserva para futuras urbanizaciones y su parcela mínima podría ser de una ha., como modo de asimilarse en superficie a la manzana urbana.

. Las condiciones de la edificación en las parcelas rurales, tanto el Factor de Ocupación total (FOT), como el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) o alturas y otros aspectos (Fachadas, cercos, retiros, etc.) deberían ser la resultante de las construcciones e instalaciones necesarias para el desarrollo de la actividad agropecuaria.

. Es necesario fijar algunas precisiones, especialmente en cuanto al retiro de las edificaciones desde la Ruta Provincial N° 1 y otras, que no debiera ser menor a 50 o 100 metros a fin de impedir desarrollos funcionalmente conflictivos o sub-urbanizaciones encubiertas a lo largo de estos sistemas de conexión. De igual modo debieran preverse retiros de la edificación de al menos 20 o 30 metros en los caminos rurales resguardando el paisaje campestre.

. Se considera muy importante proteger normativamente los sitios o sistemas naturales en suelo rural, procediendo a su identificación, estableciendo sus características naturales y definiendo restricciones a cualquier acción que los afecte. Asimismo, debiera exigirse como mínimo, la forestación de los accesos propios de los establecimientos agrícolas

. Los usos admitidos para este suelo, deben contemplar básicamente: la producción agrícola en general, la cría y comercialización de ganado, residencia propia de la explotación, almacenaje de granos, usos de servicio de la actividad, etc. Otros usos afines como hospedajes, recreación y esparcimiento de carácter campestre, y/o ferias y exposiciones agropecuarias deben admitirse siempre que no afecten la unidad de paisaje y se integren a él.

. La ubicación de ciertos usos conflictivos debe permitirse, pero con restricciones: las instalaciones de silos o depósitos de sustancias o productos fitosanitarios, debieran ubicarse a más de 2.000 metros del límite entre el suelo urbano y el suelo rural, siempre que no afecte al sistema natural. Las instalaciones destinadas a corrales y/o criaderos de animales, debieran ubicarse como mínimo a 500 metros del límite entre el suelo urbano y el suelo rural.

. La radicación de industrias no debiera permitirse en suelo no urbano o rural, a excepción de aquellas vinculadas directamente a la explotación agropecuaria y cuyas dimensiones y otros vectores de contaminación no afecten la calidad del ambiente y el paisaje.

. Las colonias rurales quedarán sujetas a condiciones de parcelamiento, edificación y usos, así como a la implementación de eventuales programas de infraestructura, que defina las Comunas o Municipio a través de Planes Particularizados.

8.3.3 Condiciones para las Infraestructuras Territoriales.

Las infraestructuras de escala ampliada, es decir aquellas que constituyen junto con las áreas urbanas “las marcas o huellas” de la organización territorial, como el sistema vial y ferroviario, las defensas hídricas y los puertos, los acueductos y gasoductos y las líneas de alta tensión entre otras, requieren de un proyecto especial que las reinterprete no sólo como obras de ingeniería, sino también como componentes públicas articuladoras del paisaje.

En este sentido, al valor funcional de las carreteras y caminos -particularmente el histórico Corredor de la Ruta Provincial N° 1-, debe sumarse una intervención de “rediseño” de un conjunto de elementos, como la forestación programada y la unificación de la señalética y el mobiliario urbano (paradores de ómnibus, postes telefónicos, etc.).

Respecto a la forestación de la Ruta, se propone una intervención que considere tres aspectos: jerarquizar con las arboledas los accesos a las localidades, incorporar líneas o masas de árboles laterales a la Ruta de modo que vayan organizando las visuales- abiertas o cerradas- hacia el territorio en

general y particularmente hacia el río cuando este se encuentra próximo, y forestar consolidando los taludes de las defensas hídricas, cuando éstos se disponen paralelos a la calzada. Un ejemplo interesante a imitar resulta la forestación existente en la Ruta N°1, en las localidades de Cayastá y Helvecia.

Como complemento, se propone proceder a la forestación de las defensas hídricas perpendiculares a la Ruta, con el objeto de consolidarlas y configurar espacialmente en algunos casos, a partir de la presencia de líneas o grupos de árboles, el borde urbanizable de las localidades.

A las restricciones normativas propias que pueden tener estas infraestructuras-servidumbres de paso, y los retiros y alturas de las edificaciones o instalaciones que en relación directa a ellas se dispongan-, deben agregarse un conjunto de condiciones para la radicación de usos y/o construcciones, distancias mínimas, perímetro forestado, etc., a fin de resolver a tono con el paisaje su inclusión en el territorio. El caso de la localidad de Romang, con la arboleda perimetral de las instalaciones productivas ubicadas sobre la ruta es un buen ejemplo.

Quizás, el problema ambiental y paisajístico más relevante se manifiesta en la ocupación indiscriminada de la franja ribereña, considerándola como infraestructura, donde es necesario resguardar estos valores junto al uso público del frente de agua. En cualquier caso, ya sean operaciones de urbanización u ocupación con usos y edificios en suelo rural, debiera exigirse normativamente entre 30 metros como mínimo y hasta 100 metros como máximo de libre disponibilidad de esta franja.

En los casos de urbanizaciones costeras y emprendimiento turísticos ribereños, esta franja debería donarse al dominio público, así como el conjunto de calles y espacios públicos propios del emprendimiento.

8.3.4 Condiciones para los Sistemas Naturales

Las administraciones locales deben proceder de modo certero y sin ambigüedades respecto a la protección y resguardo del patrimonio natural que se encuentre dentro de sus Distritos -Bosques, aguadas, cursos de agua, ribera e islas, otros sistemas de valor paisajístico, etc.-, actuando con decisión en el contexto de la legislación vigente.

En efecto, la legislación provincial otorga un marco adecuado a través de la ley N° 12175, que define el conjunto de principios, objetivos y criterios de conservación para conformar un “Sistema Provincial de Áreas Protegidas”, incorporando también los aspectos que hacen a la definición e instrumentación de un “Plan de Manejo” y sus categorías (Reservas natural científica y/o cultural, Reserva privada o de uso múltiple, Reservas hídricas y humedales, Parques, Monumentos naturales, Santuario de flora y fauna y Paisaje protegido).

La identificación, delimitación, categorización e incorporación normativa de los sistemas naturales al Suelo no Urbano, dentro del sistema soporte de Clasificación de Suelo, constituye un paso importante para salvaguardar estos

sitios, enclaves o conjuntos de la primera amenaza que es el proceso de urbanización no planificado en cualquiera de sus formas básicas (Residencial, servicio o productivo).

Sin perjuicio de los avances que sugerimos debieran producirse para la creación de un Área de Planificación Estratégica Ambiental y Reserva Natural del Humedal del Corredor de la Ruta N°1, tal como se ha avanzado en otras áreas del territorio de la Provincia de Santa Fe, resulta importante la regulación urbano-territorial en el primer nivel del estado que son las comunas y municipios.

9. Criterios para la gestión urbana y del territorio

La configuración de los sistemas urbanos y su impacto en el desarrollo regional constituyen un elemento importante para determinar las principales dinámicas regionales.

Los pequeños centros poblados, en este caso alineados sobre la Ruta Provincial N° 1, se convierten en nodos que, a través de cierta concentración de recursos físicos, financieros y humanos, generan diversas externalidades en diversos sectores en términos de acceso a servicios, comercio, etcétera. (Vergara 1996). Estos nodos concentran los principales flujos de intercambio turísticos y, debido a la división del trabajo que se deriva, se multiplican algunos beneficios en las zonas y poblaciones adyacentes que no participan funcionalmente del Corredor.

Los aportes para la gestión de las ciudades y el territorio, que pretende realizar este proyecto de Ordenamiento Urbano y Desarrollo de las Infraestructuras Turísticas, se ordenan en dos situaciones diferenciadas:

- . “Acciones directas” de corto plazo.
- . “Propuestas de gestión estratégicas” de mediano y largo plazo.

9.1 “Acciones directas”

El proceso para debatir y concertar “Acciones directas” de corto plazo en el ámbito de las comunas y municipios, tiende a la definición y puesta en marcha desde los aporte técnicos que incorpora el "manual" y de la participación social en su discusión y acuerdo, de un Plan de Ordenamiento y Desarrollo de las Infraestructuras Turísticas.

Respecto a la puesta en marcha de estas “acciones” se cuenta con una documentación de base para la implementación de la discusión y la búsqueda de consensos institucionales y sociales- Informes y análisis urbanos y del Corredor, Directrices de transformación por localidad, Instructivo normativo, Evaluación territorial de la localización de nuevas infraestructuras turísticas y Manual de diseño sobre señalización y mobiliario urbano.

En torno a esto, se propone desarrollar los siguientes pasos;

. Promover una primera reunión conjunta con los responsables institucionales de la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Santa Fe y de las localidades, Intendente y Presidentes Comunales, o sus representantes, así como con funcionarios técnicos preferentemente vinculados a tareas de organización y construcción de territorio- obras y servicios públicos-, políticas ambientales y desarrollo cultural-turístico. Esta reunión tiene como objeto informar y poner en consideración de los participantes acerca del desarrollo y estado del proyecto y fijar las pautas de trabajo de futuras reuniones.

. Convocar a los mismos actores, en una mesa de trabajo bajo la modalidad de Taller, a fin de considerar y evaluar técnicamente por localidad, las Directrices de Transformación y su correspondencia con el Instructivo o Manual de Normas urbanas.

. Avanzar en cada localidad, en la construcción de un Plan de Ordenamiento y Desarrollo de las Infraestructuras Turísticas, convocando a los actores públicos y privados de la comunidad, a través de Talleres Participativos, a concertar y promover políticas y acciones.

. Delinear el “Plan” y sus “Normas”, y promover su aprobación legal, aplicación y seguimiento por parte de las administraciones locales y el conjunto de la sociedad - vecinos, organismos no gubernamentales, asociaciones civiles e instituciones, empresas, etc..

9.2 “Propuestas de gestión estratégicas”

De forma paralela al desarrollo de las “Acciones directas”, se trata de generar e implementar un conjunto de “Propuestas de gestión estratégicas” de alcance en el mediano y largo plazo.

Independiente de los aspectos instrumentales que esta propuestas pueden contener, el “leiv motiv” de su desarrollo es o debiera ser, una gestión integrada con la participación mancomunada de las localidades y el Gobierno provincial.

Se ha planteado en este trabajo, que el concepto de “Región” se funda en una noción del territorio que vincula las condiciones del presente con el futuro deseable a través de un proyecto de transformación. Este proyecto, el del Corredor de la Ruta Provincial Nº 1 como una región turística, sólo es posible a partir de un esfuerzo por la integración de sus comunidades.

En este sentido se considera necesario avanzar en las siguientes tareas;

.Constituir un Cuerpo Mancomunado, con los representantes de las jurisdicciones distritales, para accionar sobre el espacio geográfico del Corredor definiendo políticas y estrategias, herramientas técnicas y propuestas concretas de coordinación territorial, y manteniendo una gestión dinámica y continua en el tiempo. Este cuerpo puede derivar en la creación de un Ente de

Coordinación de Municipios Asociados, legitimando e implementando junto con el Gobierno Provincial, un cuadro institucional de integración regional.

. Definir y establecer un Área de Planificación Estratégica Ambiental y Turística, en el marco que otorga la legislación provincial vigente a través de la Ley N° 12175 de creación del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas. En este contexto elaborar prioritariamente una Agenda Ambiental que permita identificar sitios, problemas y acciones de resguardo con horizonte en el año 2020.

. Implementar los Planes de Ordenamiento Urbano y Desarrollo de las Infraestructuras Turísticas, incentivando y consolidando los procesos locales de participación y ampliando el saber técnico de los funcionarios técnicos y políticos.

. Compatibilizar los Planes a desarrollar en cada localidad con la Legislación Provincial en materia urbanística y ambiental.

10. Conclusiones

El desarrollo de las políticas sectoriales generalmente implementadas de modo desvinculado entre ellas y su confrontación con la complejidad que verifican los procesos urbanos y territoriales en la era actual, imponen desarrollos imaginativos respecto a nuevos escenarios de gobernabilidad y demandan la generación de una tecnología institucional capaz de abordar esta problemática.

Se ha insistido en este trabajo que "el territorio es un recurso estratégico", en tanto su construcción en sentido amplio - socio-cultural, económica y ambiental -, se refleja espacialmente, verificando horizontalmente la formulación y aplicación habitualmente vertical, de las políticas públicas y las cualidades positivas y negativas de sus resultados como síntesis de la buena o mala gestión de gobierno.

La necesidad del gobierno local de ser percibido como un "buen gobierno" está estrechamente relacionada a la legitimidad que surge de su representatividad política y a la obtención de resultados de su acción a través de la implementación de "buenas prácticas".

En este sentido el impulso de una praxis democrática y participativa y la puesta en acto de instrumentos de gestión estratégica - en este caso el manual de recomendaciones normativas-, aunque limitadas, forman parte del concepto del "gobierno de la gestión visible".

El manual de recomendaciones apunta a promover los principios de sostenibilidad urbana entre los cuales podemos citar: límites del crecimiento indiscriminado, continuidad física-espacial, multifuncionalidad, acotamiento de los riesgos, proximidad, densidad adecuada que posibilite la rentabilidad de los servicios, compacidad edilicia y buena relación con el verde, recuperación del

paisaje y del patrimonio, acceso a lo público y lo fundamental, participación y solidaridad en la toma de decisiones.¹⁶

Es importante la creación de nuevos instrumentos que respalden esta visión, la realización de un Plan de nuevo tipo debe “viabilizarse a través de la consulta, el registro y la comunicación de las decisiones técnico-políticas” afianzando los avances de la gestión en la construcción de consensos, la interacción de un pluralidad de actores, la visión de largo plazo y, su articulación con el corto plazo para la toma de decisiones y la evaluación permanente.

Un “Plan de Gestión Estratégica Local y Regional” que reconozca la nueva realidad política y espacial del territorio, dónde **“la gestión hace el plan y se planifique haciendo”** ha de reemplazar a los planes urbanos tradicionales, tecnocráticos y propensos a “colonizar” territorios por proyectos.

Es en esta orientación, que este trabajo pretende aportar desde una perspectiva urbanística una “base” concreta de carácter instrumental, condiciones para la discusión participada de estrategias de ordenamiento urbano territorial en relación a un problema específico y promover el desarrollo sostenible de las infraestructuras turística, conjugando mejor calidad de vida, consolidación económica y el resguardo paisajístico y ambiental.

Finalmente y en relación a la orientación planteada se considera importante retomar los principios de gobernanza urbana sostenible de Copenhague¹⁷, ya que resultan un marco de pensamiento adecuado para un desarrollo instrumental que sirva a la gestión estratégica de las ciudades y la región, entendida como Proyecto.

Redescubrir la ciudad y el territorio: la identidad local y de la región, no como rémora o contrapeso frente a los cambios, sino como una construcción colectiva, profundamente dinámica, que encuentra sus bases en el respeto por la historia, los principios y comportamientos ciudadanos y, sus relaciones con el lugar, pero que acepta el desafío de la transformación.

Redefinir el valor de la ciudad: Estamos en un momento óptimo para generar una visión de futuro del Corredor Turístico entendido como Región y un cambio mental integral sobre la ciudad, que ya viene de modo parcial generando “tensiones positivas” en los Municipios y Comunas a partir de la demanda y de gestión y planificación estratégica.

Los cambios que se dan en la Administración Pública, en la Universidad con el desarrollo académico y técnico de un “nuevo urbanismo” que aspira a una ciudad equilibrada, y de imagen renovada especialmente del espacio público y en el respeto por el paisaje y la naturaleza. Hoy es prioridad, establecer relaciones más razonables entre la empresa, particularmente en el caso que

¹⁶ Ferrer y Arroyo, Mercedes. (2009). "Competitividad, territorio - Gestión urbana sostenible y gobernanza urbana. UIM.

¹⁷ 51 IFHP (2007). "Future of cities" World Congress Copenhagen.

nos ocupa con las dedicadas al turismo, con organismos no gubernamentales que defienden el ambiente y con el ciudadano común, orientados a plantear demandas responsables y acciones cada vez más creativas y participativas. Los desafíos son superar el modelo “clientelar” de la política, la construcción de una nueva forma de liderazgo y la articulación de la actuación entre los distintos niveles del estado local y provincial.

Involucrar a expertos “cotidianos”: Es posible promover una participación plena y directa de los actores cotidianos trabajando por política y por proyectos específicos, especialmente aquellos que involucren los temas ambientales y del paisaje.

Romper paradigmas: Es un principio que plantea metas posibles de lograr en el tiempo, pero que requiere de una firme voluntad política para focalizarlo y sostenerlo. Así la sostenibilidad es el esfuerzo en equilibrio de los aspectos sociales, económicos, ambientales y políticos. Es necesario otorgar un valor fundamental al conocimiento y a un nuevo rol a la Universidad para construir una mirada multidimensional.

Redistribuir la toma de decisión urbana: Es prioritario pasar de la etapa de “descongestión” administrativa a la verdadera “descentralización” de las decisiones e incorporar lo territorial como recurso estratégico de la política. Es necesario generar escenarios activos de transformación democrática y no meras escenografías vacías, en el ámbito local promoviendo un mayor delegación de poder a los distritos urbanos y en el ámbito territorial reconociendo una mayor autonomía regional.

Des-diseñar la planificación urbana: Entiendo ambiguo este principio, porque reconociendo la esencia del planteo, considero que la planificación del territorio (el aspecto físico como síntesis formal de la articulación en el espacio de las políticas sectoriales) conlleva un valor añadido para mejorar la calidad de vida ciudadana en los atributos del proyecto y el buen diseño - no como aspecto de mera estética superflua, sino como aspecto esencial que genera economía de recursos y aporta funcionalidad y calidad material a la vida cotidiana -. Este es un principio que nuestras ciudades, independiente de su escala, cada vez más están incorporando a sus agendas de gobierno y de gestión.

Promover la responsabilidad urbana corporativa: La inclusión de la empresa privada en el proceso hacia una ciudad sostenible es un ejercicio de racionalidad indiscutible. El problema, en estas latitudes, consiste en definir reglas del juego claras por parte del gobierno y respetar ciertos parámetros y condiciones por parte de las corporaciones en la búsqueda de un equilibrio entre esquemas de planificación estatal cerrada y uno de planificación sólo por negocios.

La experiencia reciente en varias ciudades de la Provincia de Santa Fe indica que se ha flexibilizado la gestión urbana a través de instrumentos urbanísticos y normativos modernos (por ejemplo los convenios urbanísticos de gestión mixta que se mencionaba anteriormente), dónde el Municipio no debe perder o abandonar su capacidad para definir políticas urbanas.

Ir por lo global: Nuestra realidad presenta considerable atraso respecto al desarrollo y uso de nuevas tecnologías ambientales. La utilización cada vez más masiva del automóvil privado en detrimento del desarrollo de los sistemas de transporte público, la falta de políticas y proyectos de reciclado de los residuos domiciliarios e industriales, la contaminación del aire y de los recursos hídricos, la falta de protección de los bosques naturales y la ausencia de nuevas plantaciones, el corrimiento extensivo de la frontera sojera y el uso indiscriminado de fertilizantes, el deterioro de los suelos agrícolas por falta de rotación de los sembrados, la destrucción del paisaje a veces por la propia intervención pública como es el caso de algunos sitios del Corredor Turístico, etc., son retos que hasta ahora tienen respuestas débiles y fragmentarias por parte del gobierno local, provincial y nacional. Sin embargo es creciente la toma de conciencia sobre el problema y sobre la necesidad de interactuar y cooperar.

Abrazar el caos, la crisis y el cambio: Por razones que tienen que ver con los cambios globales, pero mucho más con las crisis socioeconómicas y políticas internas del país y de la región en los últimos años (crisis terminales como la del año 2001 y posteriormente crisis de crecimiento), hay una conciencia en aumento para desarrollar gobiernos flexibles y administraciones con autosuficiencia de recursos.

Promover la pasión por el liderazgo urbano: Aquí el desafío implica cambiar la formación y disciplina tradicional del actor político en el marco del rescate de valores primarios, conocimiento específico y global y, apertura a modos creativos de convivencia y acción concertada. Implica una mayor conciencia y participación ciudadana activa en la gobernanza de las ciudades, aspecto en el que aún estamos en deuda.

11. BIBLIOGRAFÍA:

Acebillo, Joseph Antoni et al, (1998). "La construcción del Territorio", Revista Quaderns. Barcelona.

Ascher, Francois et al. (1993). "Les territoires du futur". Datar edition's de l'aube. Paris.

Ascher, Francois. (2004), "Los nuevos principios del urbanismo". Alianza Ensayo. Madrid.

Barragán J. (2003). "Medioambiente y desarrollo de Áreas Litorales". Introducción a la Planificación y Gestión integrada. Editorial Universitaria. Cádiz.

Bervejillo, Federico. (1997). "La reinención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores". Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional. Bogotá.

Boisier Etcheverry, Sergio. (1997). "Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. La evolución del concepto de región y regionalización". Tesis Doctoral.

Consejo Federal de Inversiones (CFI). (2006). "Proyecto del Corredor Turístico de la Costa – Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sostenible de las Infraestructuras Turísticas". Oficina de Asuntos Metropolitanos. Gobierno de la Provincia de Santa Fe – Argentina.

Coraggio, José Luis. (2001). "¿Competir por el capital o competir por la gente?". En Vázquez Barquero et al. "Autonomía, Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local". Ediciones HomoSapiens. Rosario.

Fernández Díaz Edgar. (1998). "Planificación turística. Un enfoque metodológico". Méjico.

Ferrer y Arroyo, Mercedes. (2009). "Desarrollo urbano y gestión de la ciudad en un contexto complejo". UIM.

(2009). "Competitividad, territorio – Gestión urbana sostenible y gobernanza urbana". UIM.

Fundación Proteger. Amigos de la Tierra. (2005). "Iniciativa Corredor de Humedales del Litoral Fluvial Argentino".

International Federation for Housing and Planning. (2007). "Future of cities" World Congress Copenhagen.

Kingsland, Ricardo et al. (2008). Metropoli, Región y Proyecto. Inédito. Rosario.

Ministerio de Planificación Federal. (2004) "Inversión Pública y Servicios. Políticas y Estrategias para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Argentina 2016". Buenos Aires.

Montañez Gómez et al. (1998). "Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional". Cuadernos de Geografía, Vol. VII, nº 1 y 2. Bogotá.

Roccatagliata, Juan A. (2000). "Las perspectivas del desarrollo a partir del fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio". Bases estratégicas para el desarrollo sustentable del territorio argentino. Academia Nacional de Geografía. Buenos Aires.

(2001) "Territorio y gestión". Ciudades, regiones y territorios en el espacio mundial globalizado. Docencia. Buenos Aires.

(2005) "Una estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial sostenible para la Provincia de Santa Fe en el marco de la Región Centro". Documento de Avance. Fundación Hernandarias. Buenos Aires.

Soja, Edward (1989). "Postmodern Geographies. The reassertion of space in critical social theory". Londres.

Sola-Morales, Ignasi de (2002), Territorios. Editorial Gili. Barcelona.

Parraguez Sánchez, Leslie et al. (2006). ¿Cómo se piensa la ciudad ? Análisis crítico de un siglo de gestión y planificación urbana. Revista Eure. Vol. XXXII, nº 96. Santiago de Chile.

Pierre, George. (1994). "Métodos para el estudio de lo regional". En Historia Regional, Formación Docente y Educación Básica en [...] México: Universidad Pedagógica Nacional.

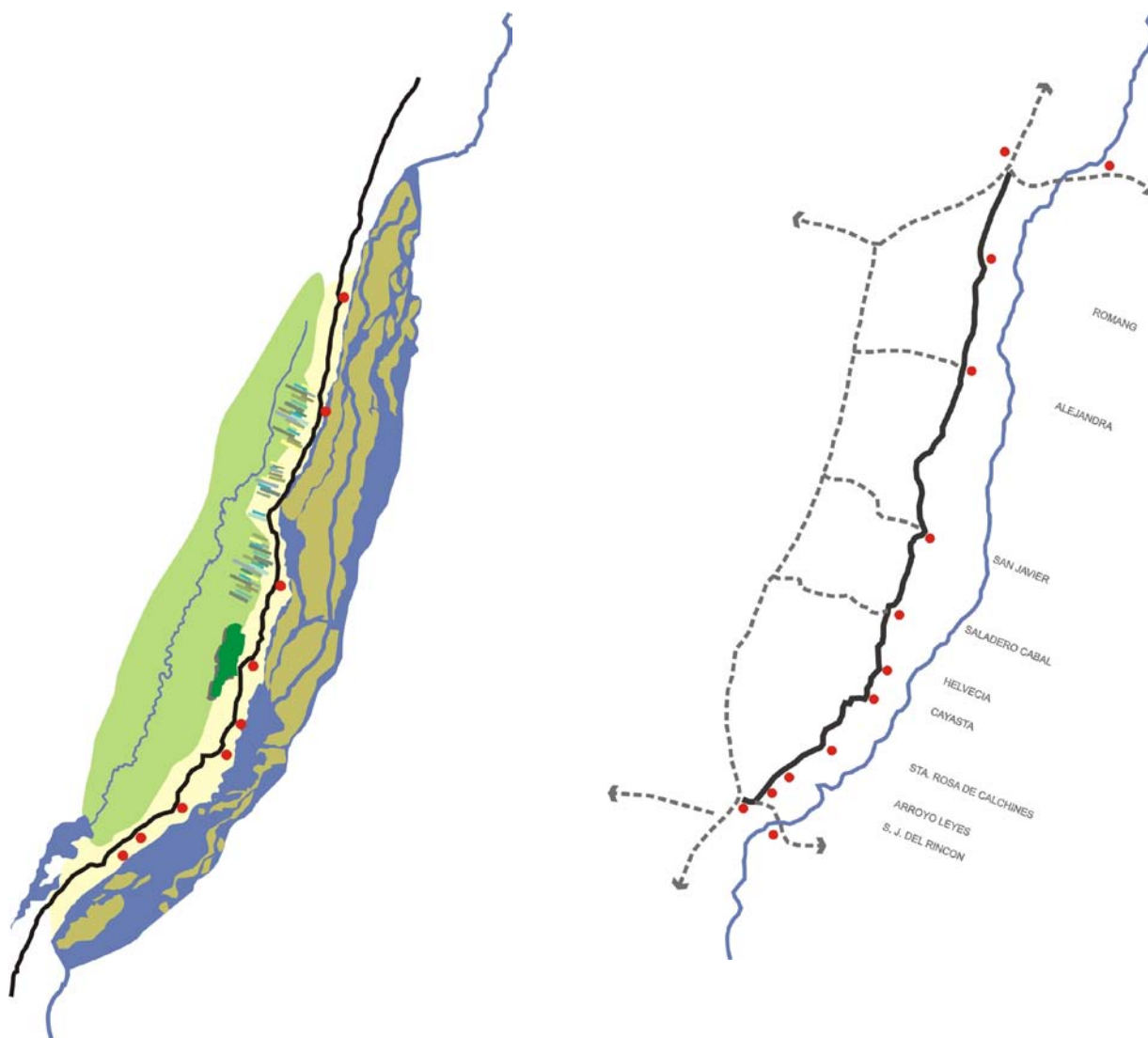
Pizarro, Maria García. (2007). "La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno". Instituto de Investigación Urbana y Territorial. Granada.

Van Young, Eric. (1994). "Haciendo historia regional: consideraciones metodológicas y teóricas". En Historia Regional, Formación Docente y Educación Básica en [...] México: Universidad Pedagógica Nacional.

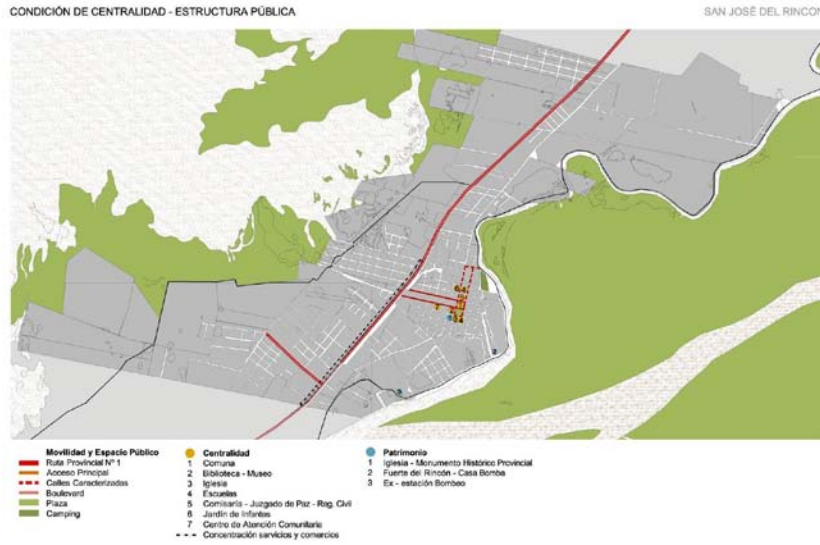
Vidal de La Blanche, Paul. (1922). "Principios de geografía humana". París.

GRÁFICOS:

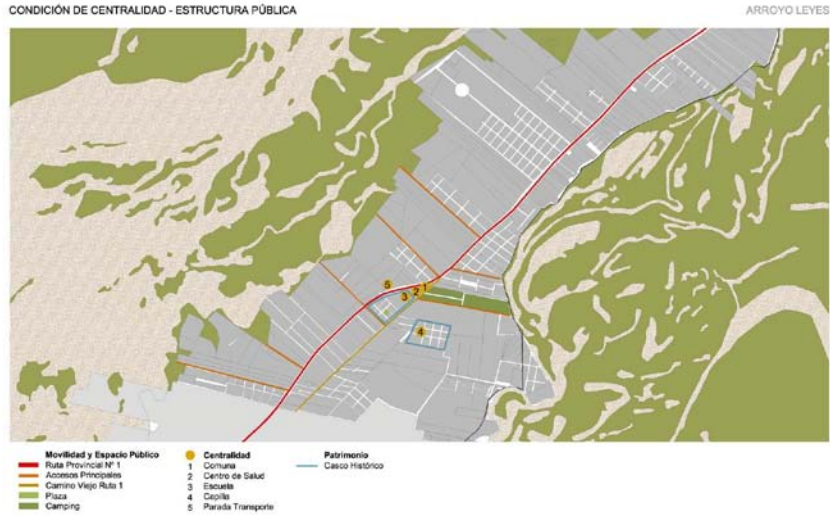
El Corredor Turístico de la Ruta Provincial N° 1- Santa Fe - Argentina.



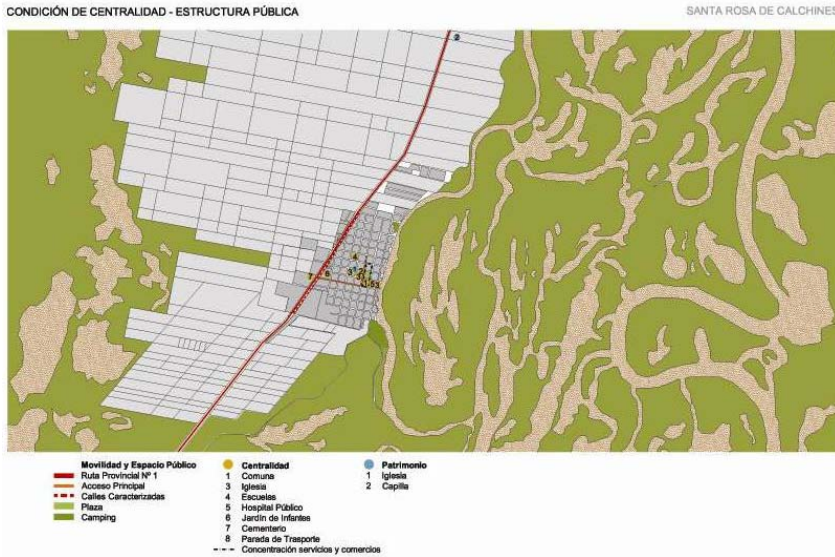
SAN JOSÉ DE RINCÓN



ARROYO LEYES



SANTA ROSA DE CALCHINES



CAYASTA

CONDICIÓN DE CENTRALIDAD - ESTRUCTURA PÚBLICA

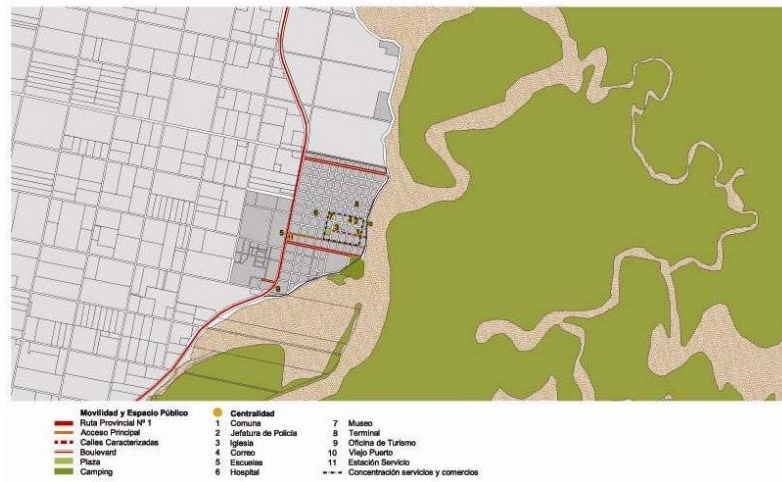
CAYASTA



HELVECIA

CONDICIÓN DE CENTRALIDAD - ESTRUCTURA PÚBLICA

HELVECIA



SALADERO CABAL

CONDICIÓN DE CENTRALIDAD - ESTRUCTURA PÚBLICA

SALADERO CABAL

