

EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN EXPEDITIVA EN PEQUEÑAS LOCALIDADES DEL CHACO, ARGENTINA

Marina Scornik

Doctora en Geografía, Arquitecta, Profesor en la Universidad Nacional del Nordeste

mscornik@hotmail.com

Juana Caric Petrovic

Magister en Gestión Ambiental, Arquitecta, Profesor en la Universidad Nacional del Nordeste

nencocoric@yahoo.com.ar

Eje temático: El planeamiento urbano y regional en la producción de la ciudad sudamericana contemporánea

Introducción

El patrón de organización territorial de las ciudades de América Latina mantiene pautas de segregación urbana que consolidan formas de exclusión social. Para el BID (2013), tal esquema está anclado a mecanismos de mercado del suelo e inmuebles, que provocan desarticulación, privatización parcial de la ciudad, fragmentación urbana, desajustes y desequilibrios en la dotación de equipamientos, servicios e infraestructuras.

Las ciudades del norte argentino no escapan a estas problemáticas y de dichos patrones de organización territorial, principalmente en aquellos casos en que cuentan con áreas e instrumentos de planificación débiles o nulos.

En esta oportunidad expondremos la experiencia de Planificación Expeditiva llevada adelante en la localidad de Coronel Du Graty, provincia del Chaco, que se caracteriza por la escasa oferta de tierras aptas para albergar viviendas destinadas a población de bajos recursos, la concentración de la pobreza e informalidad en áreas periféricas con alta vulnerabilidad ambiental, hídrica y socioeconómica así como por la ocupación extendida del territorio con baja densidad de población y distribución de infraestructura, equipamiento y servicios insuficientes.

A solicitud del municipio y en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SPTyOT), del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, se formuló un trabajo de Planificación Estratégica¹ en un

1 El PLAN ESTRATÉGICO CORONEL DU GRATY, PROVINCIA DEL CHACO, fue financiado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación, Programa de Fortalecimiento Institucional, Préstamo CAF 7353. Elaborado por: Mgtr. Arq. Juana Caric Petrovic; Arq. Marina Scornik. Año 2017.

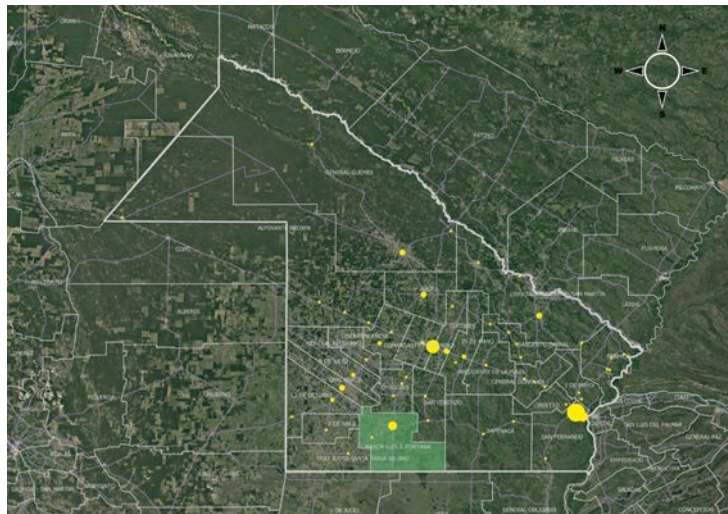
plazo pre establecido de tres meses, con el fin de dotar de racionalidad y equidad distributiva a la construcción del territorio y constituir una herramienta que facilite y optimice la gestión municipal.

En concordancia con el Objetivo de Desarrollo Sustentable (ODS) 11: Ciudades y comunidades sostenibles y la Nueva Agenda Urbana, los lineamientos de urbanización propuestos por la SPTyCOP en la búsqueda de generar ciudades compactas y sostenibles, buscan reducir los riesgos asociados con la urbanización, en particular los vinculados con el modelo de crecimiento urbano predominante, caracterizado por bajas densidades, alta dispersión y discontinuidades en relación con la trama urbana más consolidada.

El Plan Estratégico Coronel Du Graty, Provincia Del Chaco, de carácter expeditivo, entendido como marco para la ejecución de proyectos y obras en coordinación con diferentes áreas y niveles de gobierno, posibilitó al municipio, formular en una siguiente etapa, un conjunto de proyectos urbanos identificados como prioritarios en el Plan, para ser ejecutados según la disponibilidad de recursos.

Coronel Du Graty, Chaco

Ubicada al sudoeste de la provincia del Chaco, en el departamento Mayor Luis Jorge Fontana², la localidad de Coronel Du Graty se encuentra a 276 kilómetros de la capital provincial, Resistencia. Fue el ferrocarril el elemento determinante para que en el año 1927 se produjera el asentamiento definitivo de los primeros pobladores alrededor de la estación, facilitando el proceso de comercialización de la madera. Recién en 1942, recibió el nombre actual, Coronel Du Graty, quedando establecida esa fecha como la de su fundación.



Ubicación de la Provincia del Chaco en Argentina y de Coronel du Graty en la provincia del Chaco.

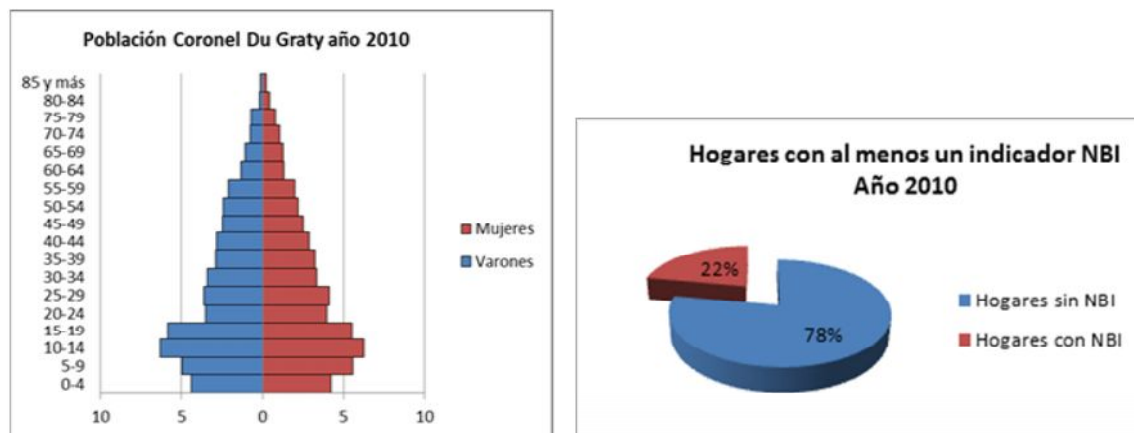
Fuente: Plan Estratégico Coronel Du Graty, Provincia del Chaco, 2017.

² Integran el Departamento Mayor Luis Jorge Fontana la ciudad de Villa Ángela, cabecera del mismo, el asentamiento rural Enrique Urien y otras colonias de menor población.

De acuerdo con datos oficiales del INDEC, correspondientes al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010, Du Graty contaba con una población de 9.015 habitantes. Sin embargo, estimaciones de las autoridades municipales al momento de realizar el trabajo (año 2016) daban un número cercano a los 16.000 habitantes³.

La Pirámide de Población indica una gran emigración de jóvenes en busca de oportunidades laborales y centros educativos de nivel universitario y/o terciario y la necesidad de implementar políticas socioeconómicas en la zona, orientadas a las falencias detectadas en ambos rubros.

Otro dato importante lo constituye el hecho de que un porcentaje cercano al 22% de hogares en la localidad presenta al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).



Pirámide de población de Coronel Du Garty y grafico de Hogares con al menos un indicador de NBI.

Fuente: Plan Estratégico Coronel Du Graty, Provincia del Chaco, 2017.

Casi el 80% de la población total corresponde al ejido municipal y el resto al área de influencia, donde la estructura económica local se asienta en la producción primaria. Las principales actividades agrícolas se vinculan al cultivo del girasol (59% de la superficie agrícola) y el resto al algodón, soja, maíz, trigo y sorgo.

En el sector secundario se observa un escaso desarrollo del proceso de integración de la producción del sector primario; en cuanto al terciario más relevante es el vinculado al sector público en todos sus niveles y actividades, luego siguen comercio y servicios.

En general la densidad de población en el área urbana de Du Graty es muy baja, entre 15 y 30 hab/ha. Las más altas, relativas, de entre 30 y 38 hab/ha, coinciden con nuevos amezanamientos y loteos del sur, producto de la construcción de conjuntos habitacionales a través de operatorias oficiales.

³ Las estimaciones se basaron en datos publicados por el Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco, publicados el 08/09/2015, referidos al padrón definitivo de electores por municipio, detallando cantidad total de electores: 8.693, discriminados en 4.476varones y 4217mujeres.

La evolución de las cifras demográficas durante las últimas dos décadas indica que, aunque Coronel Du Graty desaceleró su ritmo de crecimiento, tuvo una tasa positiva importante (23,59%), superior a la ciudad cabecera del Departamento, Villa Ángela, que manifiesta el 15,45%.

Proceso de Planificación

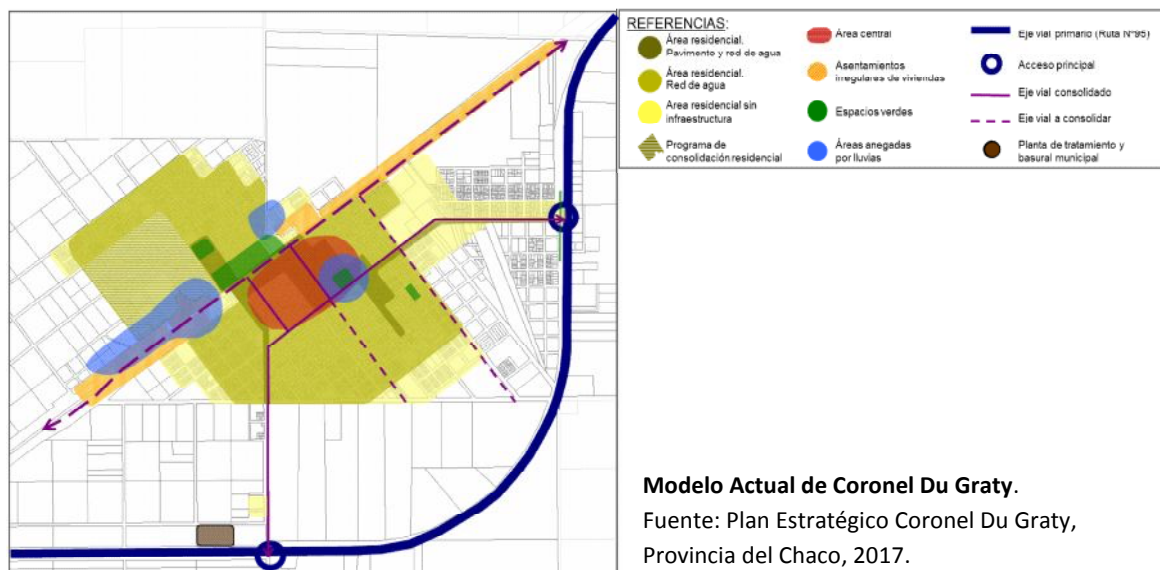
Aun cuando existía normativa o recomendaciones de nivel nacional y provincial, con cierto impacto en el territorio, el municipio no contaba con normativa urbana específica, un aspecto a resaltar por la importancia a la hora de aplicar estrategias de ordenamiento y/o desarrollo urbano ambiental.

El Plan propone, en consonancia con objetivos planteados por autoridades y actores locales y ponderando alternativas de escenarios futuros, estrategias reparadoras de los conflictos con mayor impacto territorial y promotoras de las potencialidades locales, a modo de lineamientos estratégicos que respondieran a los ejes problemáticos identificados, tanto urbano ambientales como socio económicos.

Concluye con la identificación de proyectos prioritarios de intervención en la configuración y la dinámica territorial, sentando las bases para la posterior etapa, de formulación ejecutiva de aquellos proyectos factibles de ser ejecutados en corto y mediano plazo.

El Plan fue organizado en diferentes etapas o Fases, cada una de las cuales comprendía:

Fase cero: La formulación de un *diagnóstico* de la realidad y los procesos urbano ambientales que caracterizan a Coronel Du Graty, identificando las principales potencialidades y limitaciones en cada aspecto, el cual fue sintetizado en el denominado *Modelo Actual* del territorio, a partir del cual se definieron *Ejes Problemáticos* a contemplar en las etapas siguientes.



Dichos Ejes se refieren a aspectos diferentes, entre los que sobresalen:

Cuestiones *Institucionales*, como por ejemplo la falta de adecuación de la estructura de gobierno municipal y de equipo técnico acorde a las nuevas demandas locales;

Legales, por la falta de una normativa integral que regule usos y formas de ocupación de suelo y oriente la expansión urbana;

De las *Infraestructura y servicios*, dado el importante déficit en obras de infraestructuras básicas de agua potable, desagües cloacales y energía eléctrica, falta de un sistema integral de desagües pluviales, problemas de accesibilidad, iluminación, señalización y arbolado urbano, de una gestión integral de residuos sólidos urbanos y existencia de barreras urbanísticas;

De los *Equipamientos*, por el marcado déficit en el mantenimiento, insumos y recursos humanos de los equipamientos sociales y recreativos públicos y un porcentaje de población cercana al 35% viviendo en situación de ocupación irregular de la tierra;

En cuanto a lo *Ambiental*, se verifica el poco desarrollo urbano de las áreas aledañas a la antigua zona de vías del ferrocarril, la baja calidad y escasa superficie de espacios verdes públicos, población en alta vulnerabilidad asentada en zona de cavas y poco compromiso de la población hacia el ambiente;

En lo *Social*, sobresalen los altos índices de necesidades básicas insatisfechas, el insuficiente equipamiento educativo y sanitario, situaciones de drogadicción en jóvenes de la población local y la falta oferta de educación universitaria pública;

En lo *Económico*, la falta de actividades secundarias integradas a la producción primaria local y de estrategias y acciones conjuntas para el fortalecimiento de la Región UMDESCH⁴, así como la escasa oferta laboral.

Fase uno: Se plantearon escenarios posibles para la expansión física de la ciudad, con consideraciones específicas en cada alternativa.

El *Escenario de densificación* se sustenta principalmente en la densificación de áreas ya consolidadas, ocupando vacíos urbanos y elevando la altura de edificación, fortaleciendo el funcionamiento de las zonas urbanizadas que cuenten o tengan asegurada, a corto plazo, la dotación de todos los servicios e infraestructuras básicas, para lo cual resultaba fundamental realizar un plan director de desagües pluviales de toda la ciudad.

Es muy importante tener en cuenta que la densificación de algunas áreas urbanas pasaría a condicionar los hábitos de la población local, en cuanto implicaría aumentar la concentración y altura de la edificación.

El *Escenario de expansión sur*, ocupando áreas aptas para urbanizar esta zona que alberga conjuntos habitacionales construidos y en ejecución con recursos del estado nacional y municipal, presenta la ventaja de contar con una trama vehicular constituida por calles de tierra en buen estado, lo que

⁴ De acuerdo a la Ley N° 5.174 del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER) Coronel Du Graty integra la Microregión 1: Unión de Municipios del Sudoeste Chaqueño (UMDESCH).

facilitaría además la extensión de las redes de infraestructura de agua, cloaca y electricidad. Requerirá reforzar y/o mejorar la conectividad con el centro de la ciudad, especialmente a partir de la ejecución de desagües pluviales y pavimentación de calles.

El *Escenario de expansión noroeste* plantea la ocupación de áreas aptas para urbanizar que actualmente se halla obstaculizado por la barrera que significa la antigua zona de vías del ferrocarril, pero que cuenta con mucha superficie libre, amanzanada y parcelada.

Se presentaría como favorable si se materializara la regularización dominial de un amplio sector ocupado de manera informal y se ejecutaran obras de infraestructura orientadas a mejorar la conectividad e integración con el área urbana actualmente consolidada y de saneamiento ambiental.

El *Escenario de expansión noreste* plantea la ocupación de un área que ya manifiesta una vocación en este sentido, vinculada al ingreso principal a la localidad, desde ruta Nacional N° 95, pero cuya magnitud deberá ser analizada y encausada previo a que se produzca un proceso de ocupación indiscriminado como se viene insinuando, dada la falta de infraestructuras y su distancia al núcleo central urbano.

La definición de las prioridades urbanas y medioambientales que deben orientar y conformar la gestión de los recursos, tanto públicos como privados, constituyó un aspecto de base del instrumento planificador que sería el Plan Estratégico para Coronel Du Graty, Provincia del Chaco, vertebrador de un modelo de desarrollo sostenible que permita cimentar y asegurar el bienestar social de los ciudadanos dugratenses.

Como resultado de lo estudiado se formularon dos líneas estratégicas tendientes a superar los principales problemas detectados en el diagnóstico y promover los aspectos positivos, con el fin de lograr así materializar los objetivos planteados en el esquema de Modelo Deseado.

Línea Estratégica 1.-Generar condiciones de Sustentabilidad Urbano – Ambiental: considera las problemáticas del núcleo urbano actual, su crecimiento, área suburbana y rural, y vinculación con otros centros.

Línea Estratégica 2.-Generar condiciones de Sustentabilidad Socio – Económicas: promueve las potencialidades que posee para albergar y fortalecer el desarrollo de actividades terciarias, industriales y las vinculadas al sector primario de la producción, lo cual repercutirá en mejoras socioeconómicas para la población de la ciudad y la región.

Cada línea estratégica contiene diferentes dimensiones, con un conjunto de acciones a modo de objetivos generales, que a su vez definen programas y proyectos específicos. Los programas se basan en una idea general para la transformación de una problemática determinada como expresión de una política pública que involucra diversos actores y recursos.

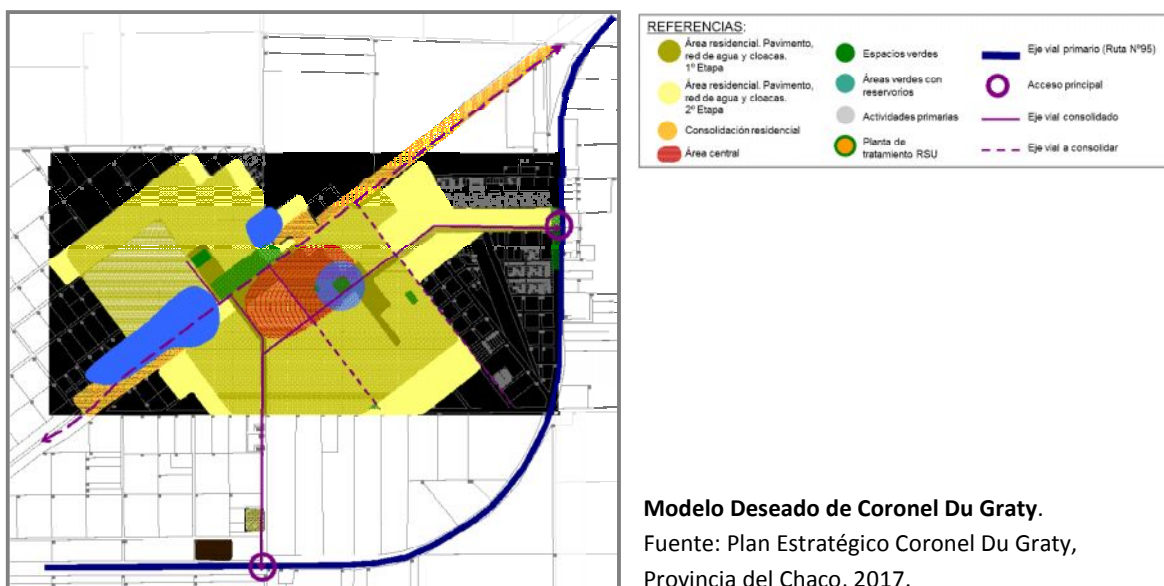
Cada programa está compuesto por proyectos que derivan en acciones necesarias para alcanzar los objetivos y que pueden ser de obra pública, de gestión, normativos o de comunicación. Este conjunto de acciones y proyectos debe ponderarse de acuerdo a ciertos criterios variables (población beneficiaria, montos de inversión, disponibilidad presupuestaria, entre otros) para definir su desarrollo temporal en el corto, mediano o largo plazo, considerando que los dos primeros pueden

inscribirse en un período de gobierno local, requiriendo aquellos de largo plazo una visión estratégica, gestiones e inversiones que trascienden el mencionado período (para el año 2030).

Los programas desarrollados y los respectivos proyectos necesarios, así como requerimientos de gestión y/o proyectos específicos refieren al Fortalecimiento Institucional; la ejecución de infraestructuras y servicios básicos; provisión, la revitalización y/o recuperación de equipamientos sociales y recreativos públicos; el saneamiento de situaciones de degradación ambiental y de ocupación irregular de la tierra con uso residencial; la calidad urbano ambiental; el estímulo al desarrollo económico y social; la promoción del desarrollo de actividades primarias y las secundarias integradas potenciando el funcionamiento de la región, entre otros.

Algunos proyectos considerados prioritarios refieren a políticas activas necesarias de implementar para sustentar y avanzar hacia el logro de los objetivos que origina el Modelo Deseado para Du Graty a través de:

- Área central fortalecida a partir de la incorporación de completamiento de infraestructura, valorización del espacio público, mobiliario urbano, señalización, arbolado y su densificación.
- Áreas residenciales con todos los servicios e infraestructuras básicas.
- Áreas de consolidación residencial a partir de intervenciones urbano ambientales, para su integración con el resto de la ciudad.
- Espacios verdes aptos para el esparcimiento, distribuidos de manera equilibrada en el territorio, incorporando a este los parterres de avenidas.
- Reservorios aptos para su funcionamiento hídrico y de esparcimiento
- Puesta en funcionamiento de la planta de tratamientos Residuos Sólidos Urbanos (RSU).



Modelo Deseado de Coronel Du Graty.

Fuente: Plan Estratégico Coronel Du Graty, Provincia del Chaco, 2017.

Sumado a esto, resulta imprescindible el fortalecimiento institucional para la materialización de estos objetivos, partiendo de la adecuación de las estructuras municipales y su funcionamiento a los roles actuales, trabajando en forma coordinada con otros municipios de la región UMDESCH y otros estamentos gubernamentales.

Para dar respuesta a las problemáticas detectadas en las diversas dimensiones analizadas, se proponen una serie de proyectos con impacto territorial y social que no pueden considerarse aisladamente. Son ellos:

- Ordenanza de regulación de uso y ocupación del suelo.
- Pavimentación y obras complementarias de las vías primarias y secundarias.
- Recuperación integral de los espacios verdes de uso público: plazas, parques y paseos.
- Saneamiento dominial y ambiental en zonas urbanas marginales.
- Fortalecimiento del área central.

Así, el plan se constituyó en un valioso instrumento para la gestión del gobierno local contribuyendo al desarrollo de la localidad orientando la elaboración de proyectos ejecutivos y su materialización a través de diferentes fuentes de financiamiento.

Resultados obtenidos

A pesar del corto tiempo disponible para la formulación del Plan y que la encomienda no preveía específicamente incorporar mecanismos de participación, se realizaron diversas reuniones con diferentes actores. Inicialmente con actores públicos, funcionarios, técnicos y responsables de las áreas de gobierno, obras y servicios públicos del municipio, así como con representantes de organizaciones no gubernamentales, actores privados y vecinos interesados en la definición del modelo actual y de los principales ejes problemáticos de la localidad.

De igual manera, se transmitió y consensuó la definición del modelo deseado urbano, con las necesarias propuesta orientadas a resolver aspectos jurídico administrativos y legales; sociodemográficos; urbano ambientales y económico productivos.

El Plan Estratégico para Coronel Du Graty brindó los instrumentos necesarios para la continuidad del proceso de gestión del territorio, mediante la realización de proyectos ejecutivos orientados a generar las condiciones de sustentabilidad urbano ambiental de la localidad, con una mirada holística.

Dichos proyectos abordaron problemáticas barriales, como el “Mejoramiento ambiental del barrio El Progreso”, incluyendo el saneamiento de situaciones de degradación ambiental y de ocupación irregular de la tierra y la “Puesta en valor de los espacios públicos urbanos”, integrando varios subproyectos para el área central, plazas, paseos y parterres centrales de avenidas pavimentadas.

Asimismo, con los antecedentes legales, administrativos y en el marco institucional existente para la implementación de estrategias de ordenamiento territorial sustentable se elaboró un instrumento

normativo básico, el “Código de Planeamiento Urbano Ambiental de Coronel Du Graty: Zonificación Preventiva”.

El Código propone orientar el desarrollo de la localidad dentro de una estructura física que determina la distribución, forma y diversidad de la edificación y las actividades, así como el carácter y funcionamiento de cada distrito o zona, facilitando las interconexiones y la complementariedad entre ellas, evitando incompatibilidades. Promueve asimismo, que la urbanización del espacio municipal se efectúe en concordancia con las obras de infraestructura que se requieran, y que su incorporación al uso urbano se realice en forma progresiva, de acuerdo con las reales necesidades de expansión de la ciudad y sus particulares condiciones socio-ambientales⁵.

Reflexiones

Considerando a la planificación como una parte esencial del proceso integral de gestión del territorio, se valora la política de la SPTyCOP, brindando apoyo técnico a gobiernos locales para el desarrollo de instrumentos de planificación que señalen el rumbo y las características del modelo de desarrollo buscado y articulen y coordinan las diferentes acciones sobre el territorio, dando respuesta a problemas y desarrollando sus potencialidades.

La experiencia y metodología empleada resulta especialmente importante para su aplicación en localidades pequeñas que no cuentan con equipos técnicos que puedan llevar a cabo estos procesos, posibilitando en un breve período de tiempo y desde una perspectiva integral, contar con herramientas que faciliten y orienten los procesos de toma de decisiones sobre inversiones públicas, contribuyan al fortalecimiento de los gobiernos, superando la sectorialidad de las tradicionales políticas urbanas.

Se remarca la importancia de contar con políticas que promuevan la integración de tres instancias en un único ciclo: la elaboración del plan urbano, el desarrollo de los proyectos pertinentes y la ejecución de las obras prioritarias identificadas.

Siendo los procesos de planificación del desarrollo urbano, así como la normativa local que de ella se derive, competencia de los gobiernos locales, estos siempre deben adaptarse y ajustarse a las condiciones locales y regionales particulares.

Finalmente, consideramos que esta experiencia constituye un doble aporte desde la universidad. Por un lado, brindando asistencia técnica a la comunidad y organizaciones gubernamentales y por otro posibilitando la transferencia de conocimientos y experiencias concretas, a alumnos de las Cátedras Desarrollo Urbano I y Desarrollo Urbano II de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y de la Cátedra Ordenamiento Territorial de la Facultad de Ciencias Exactas y naturales y Agrimensura, ambas de la Universidad Nacional del Nordeste, en las cuales participamos como docentes.

⁵ PROYECTOS URBANOS EJECUTIVOS: MEJORAMIENTO AMBIENTAL DEL BARRIO EL PROGRESO; PUESTA EN VALOR DEL ESPACIO PÚBLICO. Código de Planeamiento Urbano Ambiental de Coronel Du Graty: Zonificación Preventiva. Caric Petrovic, Juana; Scornik, Marina; Gaborov, German W.; Scornik, Carlos O.; Nolte, Enrique C. y Alfonso, Erica (2017).

Bibliografía

BID, Informe ICES (2013). Indicadores de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles Guía metodológica Versión 2013. Banco Interamericano de Desarrollo, segunda edición del Anexo 2, 2013. Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), coordinación y supervisión: Carolina Barco, Luis Manuel Espinoza, David Maleki y Rebecca Sabo.

GALIANA, Luis; VINUESA, Julio coordinadores (2010). "Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio". Editorial Síntesis, Espacio y sociedades. Serie Mayor. Madrid.

GÓMEZ OREA, Domingo (2014). "Marco conceptual de la Ordenación Territorial (OT)". I Curso Internacional de Posgrado de Ordenamiento Territorial, Unidad II. Fundabaires, Buenos Aires 2014.

PLAN ESTRATÉGICO CORONEL DU GRATY, PROVINCIA DE CHACO (2017). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación, Programa de Fortalecimiento Institucional, Préstamo CAF 7353. Mgtr. Arq. Juana Caric Petrovic; Arq. Marina Scornik.

PROYECTOS URBANOS EJECUTIVOS: MEJORAMIENTO AMBIENTAL DEL BARRIO EL PROGRESO; PUESTA EN VALOR DEL ESPACIO PÚBLICO Municipalidad de Coronel Du Graty, Provincia de Chaco. Estudio 1. EG 271 (2017). Programa Multisectorial de Preinversión IV, Préstamo BID 2851/OC-AR. Coordinadora: Mgtr. Arq. Juana Caric Petrovic.