

ARQUISUR 2018
ROSARIO  

26
27 | SEP 2018
28

XXII Congreso Arquisur

La dimensión pública de la Arquitectura

LIBRO · DE · PONENCIAS



UNR Universidad
Nacional de Rosario

FAPyD Facultad de Arquitectura,
Planeamiento y Diseño.

arquisur 
Asociación de Facultades y Escuelas de Arquitectura Públicas del Mercosur

ISBN 978-987-702-311-4 Universidad Nacional de Rosario, A&P Ediciones, 2018.

XXII Congreso Arquisur : la dimensión pública de la Arquitectura : libro de ponencias / María Elinor Aeberhard ... [et al.] ; contribuciones de Catalina Daffuncho ; coordinación general de Bibiana Ponzini ; Bibiana Cicutti. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario ; Rosario : A&P Ediciones, 2018.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-311-4

1. Arquitectura . I. Aeberhard, María Elinor II. Daffuncho, Catalina, colab. III. Ponzini, Bibiana, coord. IV. Cicutti, Bibiana, coord.
CDD 720

ISBN 978-987-702-311-4



9 789877 023114



Dimensión pública y
ordenamiento del territorio

Marina Scornik
Paula Valdés
mscornik@hotmail.com
pauvaldes21@gmail.com

Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Uni-
versidad Nacional del Nordeste. Av Las Heras
727, Resistencia, Chaco, Argentina.

Ordenamiento territorial en ciudades intermedias de la provincia del Chaco

Introducción

El origen de la disciplina de Ordenación del Territorio, surge de la preocupación por el territorio y por los efectos negativos, en términos de ineficiencia económica, deterioro ambiental o desigualdad social que provoca la evolución espontánea y descontrolada de los asentamientos. Nace por la voluntad expresa de los poderes públicos, de introducir un componente de racionalidad en la disposición de los elementos que conforman el orden territorial, guiando el sentido de las transformaciones que todo territorio debe inevitablemente experimentar, con el objetivo de evitar o minimizar las consecuencias indeseadas y favorecer sus potencialidades. (Galiana y Vinuesa; 2010)

Los beneficios están contenidos en el doble objetivo asignado a la Ordenación del Territorio, en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de

1983: “el desarrollo equilibrado de las regiones y la solución de los problemas de orden físico de la ciudad-región a través de la definición de una organización del espacio según un principio rector”. En esta Carta se subraya, además, que no se puede reducir a un conjunto de instrumentos normativos para controlar el orden territorial, sino que la idea de complejidad subyace en la función pública, por lo tanto es importante destacar el carácter sociopolítico de la planificación territorial y urbanística de la disciplina analizada.

Según Domingo Gómez Orea (2014), la expresión ordenación territorial puede tener diferentes definiciones, pero siempre gira en torno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran. Se podría decir que, básicamente, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio

Palabras clave

PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO, ORDENAMIENTO, CIUDADES INTERMEDIAS

de acuerdo a ciertos criterios y prioridades. En base a estas consideraciones, se adopta aquí la siguiente definición clara y sintética de Ordenación del Territorio: “es el conjunto de criterios, normas y planes que regulan las actividades y asentamientos sobre el territorio con el fin de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras”.

La experiencia argentina en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana, resulta débil si se la compara con las europeas y la de algunos países de la Latinoamérica. En la tradición urbanística se encuentran escasas referencias históricas de planificación territorial. Esta relativa pobreza de la planificación territorial argentina hace valorar los recientes aportes del Plan Estratégico Territorial (PET) de Argentina realizado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación desde el año 2004 en adelante, con la participación de todos los gobiernos provinciales, a partir del reconocimiento de los principales desequilibrios producidos en toda la geografía nacional, sólo que en la práctica no se han podido verificar resultados integrales y concretos.

Las ciudades intermedias consideradas mediadoras, están “inter” o están entre, es decir “dentro de” las redes territoriales y urbanas. Por ello su

rol básico es ser conscientes y mucho más activas en las funciones de intermediación. Son núcleos urbanos que cuentan con una gran dimensión en las relaciones de territorialidad, pues dependen de las características de diversas regiones urbanas de donde se insertan, pero que intermedian entre las redes locales, sus territorios y los centros de mayor rango como lo plantea el programa CIMES, “Ciudades intermedias y urbanización mundial”, impulsado por el Ayuntamiento de Lleida (España) y que cuenta con el patrocinio de la Unión Internacional de Arquitectos y el programa MOST-UNESCO.

La ciudad media-intermedia no puede definirse solo por su tamaño o talla demográfica. Tan o más importante es el papel y la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior. (Bellet Sanfeliu; Llop Torné. 2004)

Características de Ciudades Intermedias

- La ciudad media-intermedia no puede definirse sólo por el tamaño de la población. Tan o más importante es el papel y la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste y

- los flujos y relaciones que genera hacia el exterior.
- articulan el territorio y funcionan como centros de referencia para un territorio más o menos inmediato. Son centros servidores de bienes y servicios más o menos especializados para la población del mismo municipio y de otros municipios, más o menos cercanos sobre los que ejerce cierta influencia. Son centros de interacción social, económica y cultural.
- Son asentamientos ligados a redes de infraestructuras que conectan las redes locales, regionales y nacionales e, incluso, algunas, con fácil acceso a las internacionales, como en el caso de las ciudades medias de las periferias metropolitanas.
- Son nodos que articulan flujos, puntos nodales, de referencia y de acceso a otros niveles de la red.
- Son centros que suelen alojar niveles de la administración de gobierno local, regional y subnacionales a través de los cuales se canalizan las demandas y necesidades de amplias capas de la población.

Ordenamiento territorial en el Chaco

La provincia de Chaco, cuenta con el Sistema de Planificación Provincial y Evaluación de Resultados (SPPER) aprobado por el Poder Ejecutivo, por Ley N° 5.174 en 2002, es un interesante antecedente provincial de la regionalización de la política pública en la provincia, con el fin de integrar los niveles guber-

namentales territoriales. Los elementos básicos del esquema de regionalización definidos en esta Ley, permitirán abordar el ordenamiento territorial de la Provincia de manera más eficiente y organizada.

La base del SPPER es la asociación de dos o más municipios para coordinar acciones y programas, que se constituyen por Uniones Regionales de Municipios sobre la que se estructura todo el sistema, donde se diseñan y ejecutan políticas de desarrollo local en ajuste con las políticas provinciales.

En el año 2009 se crean las Unidades de Desarrollo Territorial (UDT) que tienen como base territorial y política a los municipios. Los 69 municipios actuales se distribuyen en 15 UDT y en cada una de ellas se establece una localidad cabecera. Si bien las nuevas UDT se estructuran sobre las antiguas regiones, sobreponiéndose con el régimen anterior, algunas regiones fueron segmentadas en nuevas unidades que por lógicas de diferenciación atienden al contexto de la dinámica “real” del territorio.

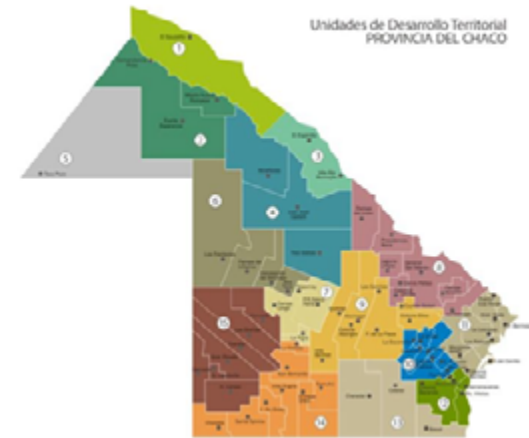
Aunque la regionalización se considera una herramienta importante para el desarrollo de las regiones en la provincia, es necesario que cada localidad cuente con su propio Plan de ordenamiento para lograr un desarrollo urbano y territorial equilibrado que potencie las condiciones urbanas y la identidad

de cada una, que priorice las intervenciones según las estrategias planteadas así como los instrumentos urbanísticos complementarios, teniendo como objetivo final mejorar la calidad de vida de sus habitantes y de la región.

Es en este sentido que surgen estos Planes Estratégicos de Desarrollo Urbano Territorial, entre otros, desarrollados en el transcurso del año 2017 en la provincia en general.

Los dos trabajos que presentamos, el “Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Territorial de Santa Sylvina” y “Plan Estratégico Urbano Territorial de J. J. Castelli”, ambos de la Provincia de Chaco, se enmarcan en el Programa Multisectorial de Preinversión IV del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, Secretaría de Asuntos Municipales, Dirección Nacional de Preinversión Municipal (DINAPREM) y fueron desarrollados a lo largo del año 2017.

La localidad de Santa Sylvina, se encuentra en el Sudoeste Chaqueño, pertenece a la Unidad de Desarrollo Territorial (UDTs) N°14, junto con los municipios de Chorotis, Coronel Dugraty, Enrique Urien, La Clotilde, La Tigra, Samuhu, San Bernardo y Villa Ángela, siendo esta última la de mayor influencia en la Región, aunque Santa Sylvina es cabecera de



UDT de la Provincia del Chaco. Fuente: Ministerio de Planificación y Ambiente. Provincia del Chaco.

su departamento. Según el último Censo Nacional su población asciende aproximadamente a 11.955 habitantes.

La localidad de Juan José Castelli pertenece a la Unidad de Desarrollo Territorial (UDTs) N°4, junto con Miraflores, siendo la Municipalidad de Juan José Castelli la cabecera departamental. Según el último Censo Nacional su población asciende aproximadamente a 30.000 habitantes. Se la denomina la “Puerta al Impenetrable Chaqueño”.

OT en las localidades de Santa Sylvina y Castelli

Para cada una de las localidades, se organizaron las etapas del trabajo, incentivando la participación del equipo de consultores y de funcionarios y técnicos locales y del gobierno de la Provincia de Chaco, que consistió en reuniones de trabajo, presentaciones en los Municipios, entrevistas, consultas a Instituciones, recorridos y relevamientos, entre otras.

La primera etapa del trabajo consistió en reuniones, presentaciones en los Municipios, entrevistas, consultas a Instituciones, difusión del estudio, recorridos y relevamientos, entre otras, para completar la etapa de análisis integral de cada sistema: social, ambiental, territorial, legal y económico. En la segunda etapa se realizó un Diagnóstico Urbano Territorial del Municipio y su área de influencia, teniendo en cuenta los aspectos socio-cultural, económico-productivo y territorial-ambiental. En ambos casos, se definió de manera participativa el rol futuro en la región a través de *Taller de definición del Diagnóstico* y la elaboración de una matriz de Fortalezas /Oportunidades/ Debilidades/ Amenazas (FODA). La última etapa del trabajo, consistió en la formulación del Plan Estratégico previsto con la inclusión del planteo de Escenarios Tendenciales considerando contextos de expansión,



Talleres participativos en Santa Sylvina y J. J. Castelli. Fuente: propias 2017.

estancamiento y retracción económica, indicando alternativas de desarrollo local y la definición de Lineamientos Estratégicos para promover el desarrollo sustentable del área. Las líneas estratégicas se plantearon con el fin de contribuir a superar los principales problemas detectados en el diagnóstico y promover sus aspectos positivos a efectos de materializar los objetivos planteados.

Para definir los lineamientos estratégicos se tuvieron en cuenta los proyectos que actualmente los municipios están ejecutando o gestionando en organismos Nacionales o Provinciales, así como también las inquietudes y sugerencias de las reuniones realizadas con diferentes actores locales y de los *Taller de Lineamientos Estratégicos* llevados a cabo. Dichas reuniones permitieron conocer la opinión e inquietudes de estos actores, tan importantes para el desarrollo socioeconómico de las localidades, y discutir las acciones programáticas y proyectos prioritarios, para la puesta en marcha del plan, con la participación ciudadana abierta.

En el caso de J. J. Castelli se aplicó la metodología del Plan Base, que es una herramienta desarrollada por la Cátedra UNESCO “*Ciudades Intermedias: Urbanización y Desarrollo*”, con apoyo y participación de la Unión Internacional de Arquitectos y de ONU Hábitat, que aporta practicidad metodológica al objetivo

de pensar estratégicamente el crecimiento y desarrollo de las ciudades intermedias, considerando sus diferentes realidades y particularidades locales. Propone una mirada activa y clara de cómo estudiar sus condiciones básicas y deducir de las mismas un plan; que permita potenciar sus condiciones hacia una mejor urbanización que genere desarrollo.

En ambos trabajos, se determinaron las Acciones, Programas y Proyectos claves para el desarrollo del Plan en el corto y mediano plazo y se propusieron algunos *Proyectos Estratégicos* seleccionados como políticas activas necesarias de implementar y sustentar la estructura y aplicación del Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Territorial.

Esta última etapa también, consistió en la propuesta del marco normativo e institucional para la instalación del proceso de planificación y gestión; el Código de Planeamiento Urbana Ambiental y propuestas de Ordenanzas para la aprobación del dicho Código y para la creación del área de Planeamiento Urbano que se haga cargo de la difusión actualización y control de esas normas.

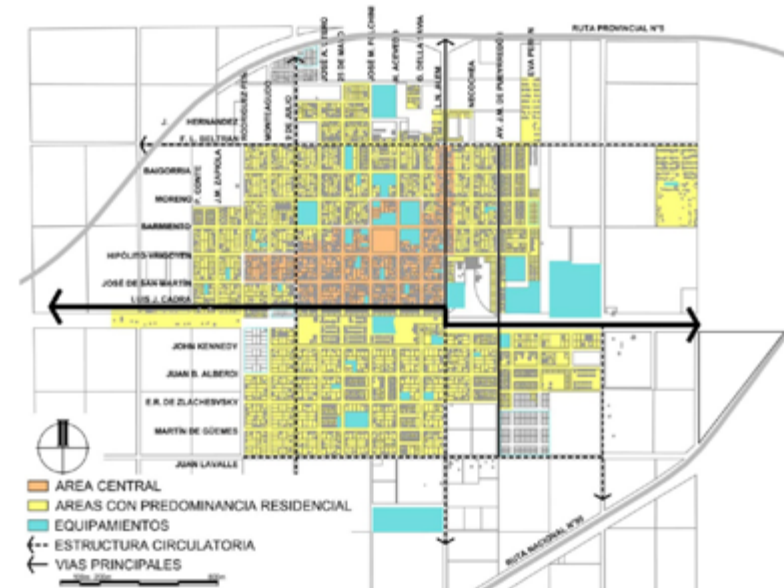
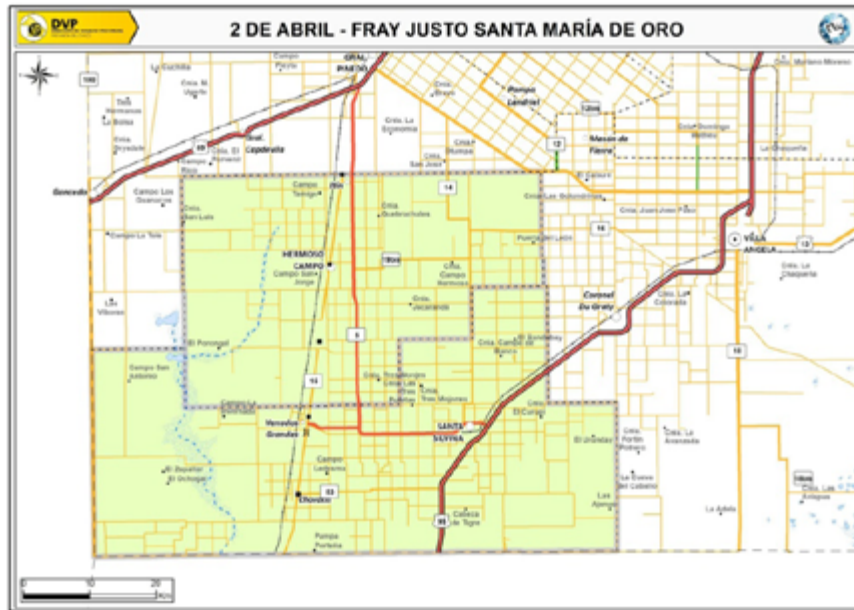
El propósito de los trabajos realizados es generar un proceso de planificación continuo para el ordenamiento territorial de las dos ciudades del Chaco, considerando el trazado de la ciudad, el uso de la

tierra, la densidad de la población y de la edificación, la existencia de los equipamientos básicos, un funcionamiento más eficiente de los servicios públicos que tienen una gran importancia para los asentamientos urbanos.

Santa Sylvina

La localidad de Santa Sylvina está ubicada en el sudoeste de la Provincia del Chaco, a la vera de las rutas Nacional N° 95 y Provincial N° 5, a unos 240 km de distancia de la ciudad de Resistencia, capital provincial. Es cabecera del Departamento Fray Justo Santa María de Oro, con una superficie de 2.205 km².

La evolución histórica de Santa Sylvina, se inicia en la década de 1930 con el afianzamiento y expansión de las actividades forestales, sin embargo, el principal impacto ha sido la llegada del Ferrocarril Santa Fe, con el que se aprueba el trazado original de Santa Sylvina alrededor de la estación ferroviaria en forma de damero y con una única avenida Luis Cadra. Esta última es justamente la única vías urbanas con traza de avenida que estructura a la ciudad, el resto de las calles deberán ser rediseñadas para ir completando una trama urbana que permita una vinculación vehicular más eficiente en toda el área urbanizada de Santa Sylvina, ya que



Departamento Fray Justo Santa María de Oro. Fuente: Dirección de Vialidad Provincial. 2017. | Estructura urbana actual. Fuente: “Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Territorial de Santa Sylvina”, 2017.

tampoco posee vías diferenciadas jerárquicamente en la localidad.

Se caracteriza por poseer un área central consolidada, con usos habitacional, administrativo, comercial, mixtos, de equipamiento y servicios; un incipiente eje complementario con usos similares, que es la avenida Leandro N. Alem, de acceso a

la ciudad y por último, una escasa dispersión de equipamientos sociales, usos mixtos, comercios y servicios de escala menor.

El uso del suelo residencial, pueden identificarse distintas tipologías. La primera, que ocupa el mayor porcentaje de superficie, está relacionada con la ocupación tradicional del territorio donde confluyen

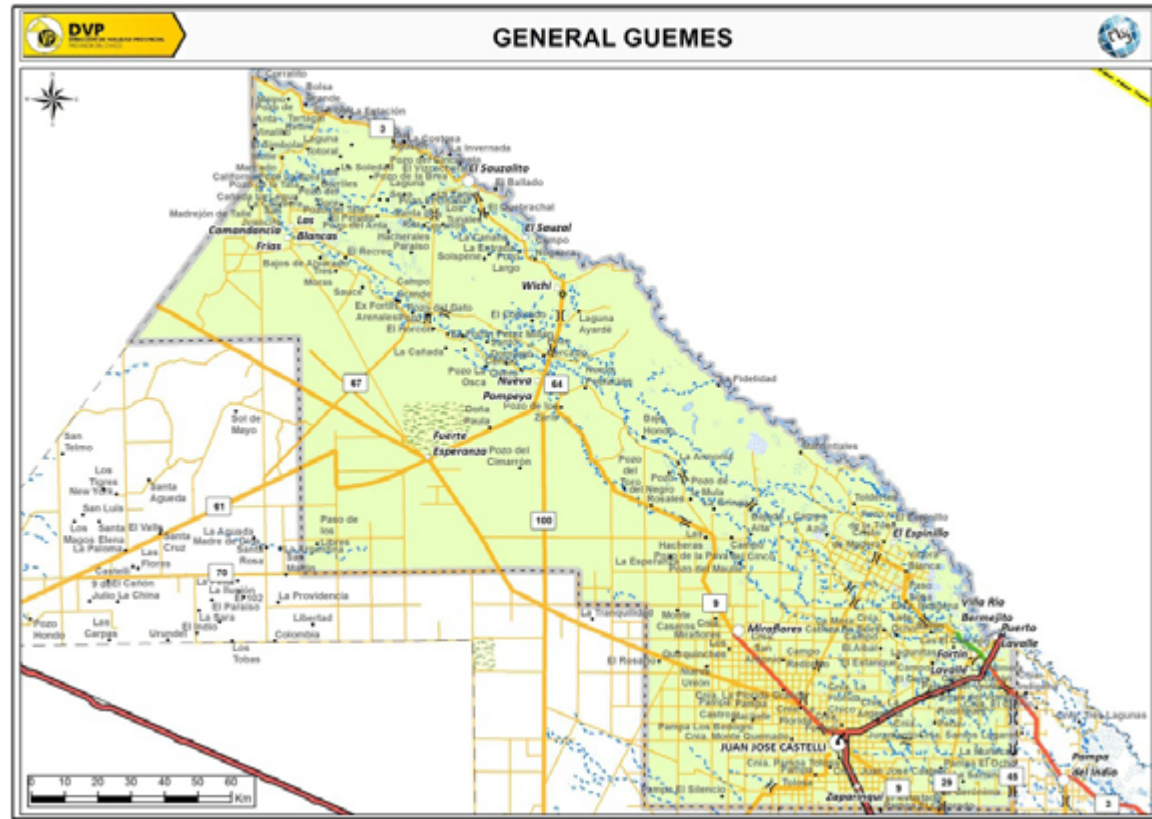
usos residenciales, con algunos vacíos dispersos y características de baja densidad. Otra tipología, que concentra las mayores densidades de población, se trata de los barrios de vivienda de interés social construidos en las últimas décadas a través de distintas operatorias del Estado Provincial y Municipal, ubicados en su gran mayoría al sur y al noreste de la ciudad en menor medida. Por último, la tipología

de asentamientos irregulares, ocupando una importante superficie de suelo urbano en condiciones sanitarias y ambientales bastante críticas, especialmente el barrio Santa Teresita, el más significativo en dimensiones y cantidad de familias.

J.J. Castelli

El municipio de Juan José Castelli –capital del Departamento– dista a 119 km de la ciudad de Sáenz Peña por ruta RN N°95, y a 275 Km de la capital de la Provincia, la Ciudad de Resistencia (por RNN°95 y RNN°16). Es hoy un importante centro de servicios cuyo radio de influencia incluye un vasto sector rural y localidades como Villa Río Bermejito, Fuerte Esperanza y Misión Nueva Pompeya, entre otras.

Dentro del ejido de la ciudad, se aprecia un desarrollo radio–concéntrico en torno a la zona central. Se percibe la intención de conservar un trazado regular ortogonal con una subdivisión en manzanas de 100m x 100m aproximadamente, la misma es herencia de la aplicación de las “Leyes de India”. Es un trazado solo condicionado por áreas próximas a las vías que dan origen a diferentes particiones. Los terrenos propiedad del ferrocarril permanecen sin subdivisión y la mayoría han sido ocupados de manera espontánea e ilegal.



Departamento General Güemes. Fuente: Dirección de Vialidad Provincial, 2017.

Cuenta con tres accesos sobre RNN°95, que son importantes penetraciones al área urbana. Por ello se debe considerar la optimización de los ejes urbanos que conecta la ciudad ya que es una pieza clave en el futuro desarrollo urbano de Juan J. Castelli y es uno de los principales factores que influyen en los cambios de la configuración del territorio. El área central presenta un sector bien definido de 90 manzanas regulares, delimitado por las avenidas Hipólito Yrigoyen, Juan D. Perón, Leandro N. Alem y General Güemes, con una sola plaza principal: San Martín.

La localidad no tiene planificación, lo que hace que vaya creciendo a la deriva sin un ordenamiento del territorio. Así podemos encontrar grandes vacíos urbanos dispersos en la trama, que suman disturbios y alteran el proceso de consolidación de los sectores. También se debe remarcar que esta localidad, se condiciona por la baja cobertura de servicios e infraestructuras.

Este trazado regular, se ve condicionado parcialmente por el paso de la traza del ferrocarril, originando diferentes particiones a las formas regulares del damero. De este trazado condicionado surge también al sur el denominado Parque Urbano. Otra forma de subdivisión del suelo, es la que han impuesto los Barrios de Vivienda Social, determinando trazados especiales o las subdivisio-



Estructura urbana actual. Fuente: "Plan Estratégico Urbano Territorial de J. J. Castelli", 2017.

nes de loteos privados que nada tienen que ver con la estructura convencional.

En este tipo de amanzanamiento, no se ha priorizado garantizar la continuidad del damero. Pese a que en su mayoría se corresponden a trazados ortogonales, estos varían subdividiendo el ejido en fracciones muy menores a 1ha, los que por lo general dan origen a manzanas rectangulares contraponiéndose a la tipología predominante.

Existen también sectores con trazado irregular, que se corresponden con asentamientos espontáneos o precarios que se generaron en marco del proceso de dispersión. En estos sectores se observa una subdivisión producto de la ocupación de los pobladores, que resulta solo en caminos que tienen como fin conectar las viviendas. Algunos ejemplos de este tipo de trazado se localizan en el extremo noreste del damero, próximo al arroyo Las Garzas, también al sureste del damero, y un sector más particular es el barrio Pompeya, más aislado y próximo al acceso desde la RN N°119.

Resultados de las experiencias

Se evidencia que la actual situación territorial del Chaco, requiere una nueva propuesta de reordena-

miento y desarrollo regional, más equitativa y solidaria entre sectores de una de las provincias más carenciadas del norte argentino.

Ese desarrollo de áreas territoriales, en una etapa de economía globalizada implica pensar ello atendiendo a las características y potencialidades propias de las dos áreas en estudio y con una concepción solidaria y equitativa de potenciar equilibradamente los diferentes territorios.

El trabajo posibilitó articular diversas fuerzas estatales, públicas y privadas en torno al objetivo común de Planificación Territorial y Ordenamiento Urbano. El trabajo con los distintos organismos del Estado y la población en general, contribuirá a la aprehensión de las propuestas y el compromiso de llevarlas adelante en un marco de cooperación mutua entre el Estado, la sociedad civil y el sector empresario. En ese sentido, la Universidad Nacional del Nordeste, de carácter regional, cumple un rol fundamental en el desarrollo y crecimiento de nuestras ciudades, manifestando pautas y propuestas acordes al contexto social, político, económico y cultural propio, como es el caso de los dos trabajos expuestos aquí.

Referencias bibliográficas

Bellet, C. y Llop J. M. (2004) *Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias*. Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de mayo de 2004, vol. VIII, núm. 165. [ISSN: 1138-9788].

Bellet, C.; Llop, J.M.³ (1999) “*Les ciutats intermèdies i el procés d’urbanització mundial. Programa UIA-CIMES*”, en *Transversal*, núm.9, pp.66-70, Lleida.

Estudio 1.EG.247 (2017) “*Plan Estratégico Urbano Territorial*” Castelli, Chaco. Informe Final Integrado- Coordinadora Arq. María Emilia Murcia. PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN IV PRÉSTAMO BID 2851/OC-AR.

Estudio 1.EG.274 (2017). “*Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Territorial de Santa Sylvina*”. Informe Final Integrado- Coordinadora Arq. Marina Scornik. PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN IV PRÉSTAMO BID 2851/OC-AR.

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.