

**DILEMAS DEL DESARROLLO SOCIO-TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN
URBANO-REGIONAL FRENTE A LOS RETOS DE LA SUSTENTABILIDAD**

**POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIO TERRITORIALES Y
SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL: EL CASO PASO DE LOS LIBRES,
PROVINCIA DE CORRIENTES**

CARIC PETROVIC, Juana; SCORNIK, Marina; BORGES, Julio Cesar

**Instituto de Planeamiento Urbano y Regional, Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional del Nordeste. Av Las Heras 727, Resistencia, Chaco, Argentina**
politicassurbanas@arq.unne.edu.ar

Resumen

Ante requerimientos efectuados por el Municipio de Paso de los Libres y el Gobierno de la Provincia de Corrientes, al Instituto de Planeamiento Urbano y Regional-Brian Alejandro Thomson (IPUR-BAT) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, se desarrolló el proyecto "Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Paso de los Libres", entregado en julio del año 2013. En el presente trabajo mostraremos algunos resultados del proceso, a partir del cumplimiento de los objetivos establecidos, de formular lineamientos estratégicos de ordenamiento y desarrollo sustentable del territorio, con mecanismos participativos, que contribuyeran a lograr competitividad y mejor calidad de vida en el mediano plazo, potenciando el desarrollo industrial en el marco de la ley Provincial N° 6051, por ser esta ciudad objeto de localización de un Parque Industrial.

Palabras clave: sustentabilidad ambiental, política territorial urbana

Abstract

Due to the requests raised by the Paso de los Libres City Hall and the Province of Corrientes government to the "Instituto de Planeamiento Urbano y Regional-Brian Thomson" (IPUR-BAT) which belongs to the faculty of Architecture and Town Planning -Universidad Nacional del Nordeste- it was developed the project called: "Plan Estrategico de Ordenamiento Territorial del municipio de Paso de los Libres", delivered in July 2013. Hereinafter it will be exhibited some of the results of the process done, considering the achievement of the aims set previously, sketch out strategic outlines for the territory planning and development, with cooperative means that contribute to attain competitiveness and highest quality of life in a medium term. Boosting industrial development within the framework of the Provincial rule NO 6051. For being this city the target for placing and an Industrial Park.

Key words: environment sustainable, urban policy

Introducción

Se ha desarrollado el trabajo “Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial del municipio de Paso de los Libres” a partir del convenio celebrado entre la Universidad Nacional del Nordeste, el Consejo Federal de Inversiones y el Gobierno de la Provincia de Corrientes, bajo la coordinación de la Secretaría de Planeamiento de esta Provincia, la Dirección de Planificación y Obras y la Subsecretaría de Industrias, así como el Municipio de la localidad.

La finalidad del mismo fue promover un proceso de planificación para el ordenamiento urbano territorial de la ciudad y su área rural, incorporando a la comunidad en la toma de decisiones y en el cual se inscriban proyectos que garanticen la preservación, mejoramiento y optimización de los niveles de funcionalidad y calidad ambiental para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del municipio. A su vez, buscar mecanismos destinados a que el proceso se consolide y quede instaurado en el sistema municipal para su sustentabilidad en el tiempo

Los objetivos consistían en investigar el estado actual y tendencial de la problemática territorial, formulando un diagnóstico de la ciudad y su área rural, inserto en el contexto de la región, especialmente la situación de integración con la ciudad de Uruguayana (Brasil), proponiendo lineamientos estructurales de ordenamiento y desarrollo e identificando programas y proyectos prioritarios.

Asimismo, elaborar un Código de Ordenamiento Urbano Territorial y proponer políticas tendientes a fortalecer al municipio en su oferta de servicios y condiciones óptimas para dar cabida a las actividades logísticas, afines con el tránsito de cargas, el transporte público y privado, así como industriales.

En fin, se buscaba establecer lineamientos estratégicos para el desarrollo sustentable del territorio urbano y rural, que permitieran lograr, en un mediano plazo, una posición de competitividad y de mejor calidad de vida; así como estimular la convergencia de esos lineamientos estratégicos con agentes locales con capacidad y recursos para incidir en el ordenamiento territorial apropiado.

El proceso tuvo desde el inicio, un carácter participativo y coordinado con autoridades, funcionarios y personal de diferentes áreas municipales y con organizaciones e instituciones locales y provinciales. Se realizaron reuniones de trabajo, encuestas destinadas a relevar la opinión de cada uno y talleres para la transferencia y discusión de cada etapa.

La primera, de diagnóstico, nos permitió determinar la débil estructura urbana interna de Paso de los Libres. Incluyó estudios del impacto que produce en la localidad su ubicación fronteriza con Brasil, el contexto regional, los aspectos socio demográficos y económico productivos, las infraestructuras básicas y de soporte de las principales actividades económicas, en particular las derivadas de su rol de segunda aduana del país.

De igual manera, se estudió el impacto de los recursos hídricos en el territorio y su funcionamiento, los que actúan como barreras naturales, muchas veces urbanizadas de manera irregular e incluso a través de intervenciones oficiales y presentan un alto grado de vulnerabilidad hídrica y ambiental, a la vez que se suman a otras barreras, antrópicas, especialmente a las vinculadas a vías e instalaciones ferroviarias y amplísimas superficies destinadas a usos de muy baja densidad de ocupación.

Frente a esta compleja situación se definieron posibles escenarios de expansión urbana y lineamientos para avanzar en un proceso de gestión y acciones que acompañen las estrategias planteadas. Se propuso un marco normativo e institucional orientado a priorizar las inversiones públicas y privadas, en la búsqueda de lograr las necesarias condiciones de sustentabilidad urbano ambiental y socio económicas. Se aportó un sistema de información geográfica y de indicadores de seguimiento que permitirán monitorear el proceso de planificación y evaluar los resultados de las estrategias encaradas, ya que resulta muy

prematureo anticipar estos resultados por cuanto, aunque fue aprobado por las autoridades locales, su aplicación comenzará a llevarse a cabo en el presente año.

El municipio de Paso de los Libres

La ciudad de Paso de los Libres presenta una serie de ventajas derivadas de su ubicación estratégica, sobre el río Uruguay, que permite la comunicación con la República Federativa de Brasil y con todo el MERCOSUR, convirtiéndola en un punto fronterizo importante de la región. Esto se ve fortalecido por la existencia de un puente internacional y un complejo aduanero (segundo en importancia en el país), así como por contar con una serie de proyectos orientados a mejorar la conectividad del área, asegurando la posibilidad de afianzar el rol provincial e internacional de punto de intercambio comercial y cultural entre Argentina y Brasil.

La Provincia de Corrientes, al igual que el Departamento de Paso de los Libres, son básicamente productores de bienes de origen primario, de escaso valor agregado y una notable desarticulación estructural entre productores y el resto de los eslabones de las cadenas productivas.

Sus condiciones topográficas, clima, población y recursos hídricos, son factores favorecedores de actividades vinculadas a la producción, con suelos predominantes de excelente aptitud para la ganadería, con buenas pasturas naturales y para el cultivo del arroz y la actividad forestal, con potencial ideal para convertir al sector foresto-industrial en uno de los motores del crecimiento productivo de la localidad.

Sin embargo, nos encontramos con inconvenientes a la hora de desprender un diagnóstico acertado y de allí elaborar y ejecutar políticas adecuadas en cada aspecto, por la falta de información y de actualización de datos económicos, lo que se traduce en cierta pérdida de la representatividad estadística.

En cuanto al sector secundario de la economía, este requiere incorporar valor agregado a la producción primaria como alternativa para resolver los bajos ingresos per cápita de los correntinos, así como sortear algunos obstáculos para la radicación de industrias y empresas: infraestructuras no adecuadas, de energía, caminos y puertos necesarios para incentivar y sostener el crecimiento del sector industrial; costos de producción elevados, incluyendo altas cargas impositivas; distancia a los centros de industrialización, comercialización y consumo; construcción de un parque industrial y centro de actividades logísticas para contribuir al logro de los objetivos del sector.

A este panorama, se suman otras debilidades, como son por ejemplo, la falta de actualización, coordinación y/o unificación de normas y criterios ambientales, económicos, de planificación regional o subregional, que minimicen el impacto actual de la superposición de jurisdicciones (nacional, provincial, municipal). También a nivel local la normativa es desactualizada en materia de subdivisión, usos, ocupación del suelo y condiciones ambientales y para el desarrollo socio económico.

Igualmente, se manifiestan importantes problemas sociales: paulatina reducción de nacimientos, altos porcentajes de NBI en hogares y población y de población sin instrucción y carente de núcleos sanitarios básicos, con las consecuencias de enfermedades infectocontagiosas, parasitosis, alergias y problemas gastrointestinales.

La situación urbano ambiental también presenta numerosos e importantes aspectos a resolver, derivados de la difícil accesibilidad a la ciudad desde rutas nacionales y el interior provincial y del departamento; la estructura urbana muy condicionada por elementos naturales y antrópicos (ríos y arroyos, vías de circulación vial y férreas, terrenos del ejército y usos singulares); áreas residenciales de alta densidad con problemas de conectividad entre sí y con el centro urbano y numerosa población asentada en condiciones de habitabilidad y medioambientales críticas; falta de integración de los recursos naturales a la

trama urbana; alto impacto territorial del equipamiento relacionado al comercio internacional y actividades complementarias, sin planificación; grandes equipamientos originariamente industriales y/o comerciales en desuso ocupando zonas de alto valor urbano.

Impactan también sobre el territorio y la población, la desigual cobertura de las infraestructuras y servicios básicos y la calidad de los mismos; las condiciones de los recursos hídricos, en particular del arroyo La Despedida, componente primordial en el sistema de escurrimiento, afectado por la urbanización, ocupación de sus bordes, vegetación y residuos acumulados, con el consecuente riesgo ambiental y sanitario; la incorrecta disposición final de residuos sólidos urbanos y peligrosos que favorece la propagación de vectores de enfermedades infecciosas; la degradación de los recursos paisajísticos; la colmatación de desagües pluviales a cielo abierto y cursos de agua dentro del ejido urbano; las inundaciones y anegamientos; la escasez de espacios verdes y arbolado urbano y la urbanización de áreas inundables

Figura 1. Síntesis diagnóstica del área urbana de Paso de los Libres.

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Con el fin de completar el panorama que detectamos en las distintas instancias del trabajo, recabamos la opinión de la población al respecto, a través de la mencionada “encuesta de opinión pública abierta”, realizada en la totalidad de los barrios de la ciudad y a organizaciones y representantes de instituciones reconocidas.

La población encuestada percibe que los principales inconvenientes refieren a los problemas sociales asociados a adicciones, robos y hurtos y distintos tipos de violencia, familiar, de género, escolar, ubicando al factor económico en tercer lugar de importancia, con el desempleo. En la dimensión infraestructura y servicios: la falta de cloaca, la calidad del agua potable, así como la presión y falta del servicio en algunos sectores. Desde una visión integradora del ambiente: los residuos urbanos y la ubicación del basural próximo a la ciudad, la falta de espacios verdes y los ruidos molestos. El factor económico se ubica en un tercer lugar de importancia, con el desempleo y, en menor medida la falta o insuficiencia de planes sociales, la baja remuneración, ausencia de boleto diferenciado para estudiantes e inequidad en la distribución de riqueza. Otro aspecto que surgió de las encuestas es la falta de iniciativas para solucionar los problemas, por parte de la población.

Propuestas de actuación

Por la importancia que reviste el posible crecimiento ordenado de la ciudad de Paso de los Libres, sobre bases que garanticen una mayor sustentabilidad a las actividades y personas que en ellas se localizan, se plantearon **escenarios posibles para la expansión física**.

Se definieron 3 escenarios con estrategias de ocupación en cada caso:

1. *Escenario de densificación*, se sustenta principalmente en la densificación de áreas ya consolidadas, con todos los servicios, ocupando vacíos urbanos y elevando la altura de edificación. Requeriría nuevas definiciones de umbrales de densificación, sin dejar de considerar el impacto que los recursos hídricos tienen sobre el territorio y la necesidad de su protección;
2. *Escenario de expansión noreste*, plantea la ocupación de un área que ya manifiesta una vocación residencial, pero sobre el cual tienen un impacto especial los recursos hídricos naturales, cuya magnitud deberá ser estudiada en profundidad y encausada previo al proceso de ocupación territorial. La ocupación de áreas aptas para urbanizar requerirá reforzar y/o mejorar la conectividad este-oeste y con el centro de la ciudad;

3. *Escenario de expansión sudoeste*, plantea la ocupación de áreas aptas para urbanizar, que actualmente se hallan obstaculizadas por la barrera que significa la ruta nacional y sus actividades especiales. De gran valor paisajístico, sería altamente favorable su habilitación si se materializaran importantes obras de infraestructura, especialmente el 2° puente internacional y conectividad interna.

Figura 2. Escenarios de Expansión de Paso de los Libres.

Fuente: Elaboración propia, 2012.

En relación a los escenarios propuestos, deben tenerse en cuenta algunos aspectos básicos: primero, considerar que no son excluyentes entre sí. Se puede priorizar la implementación de alguno de ellos y simultáneamente, ir programando la elaboración de proyectos y la ejecución de obras básicas en otros. Segundo, que los territorios propuestos para expansión no deberán incluir zonas urbanas con riesgo hídrico con el objeto de asegurar el funcionamiento de las subcuencas urbanas en el drenaje natural del agua de lluvia; y por último, que el municipio deberá ir priorizando los diferentes escenarios en función de los medios que disponga y de la demanda que fuera registrando.

A partir del diagnóstico socioeconómico y urbano ambiental formulado, los resultados de talleres, las encuestas a un importante número de actores sociales y la consultas efectuadas a diferentes informantes claves, así como las alternativas posibles de expansión de la ciudad y apuntando a la necesidad final de vertebrar un modelo de desarrollo sostenible que permita cimentar y asegurar el bienestar de los ciudadanos libreños, propusimos un conjunto de políticas activas, enmarcadas en lo que denominamos **Líneas Estratégicas**. Cada una de ellas contiene un conjunto de acciones, a modo de objetivos generales, relacionados, que definen planes, programas o proyectos específicos, a ser implementados en función de los recursos y las prioridades locales y provinciales.

Línea Estratégica 1.- Generar condiciones de Sustentabilidad Urbano - Ambiental

Todas las acciones propuestas en este punto debían considerar las problemáticas de núcleo urbano actual, su crecimiento, área suburbial y rural, vinculación con otros centros, así como aprovechar el paisaje natural del territorio de Paso de los Libres, relacionado al río Uruguay, arroyos y lagunas que posee.

Línea Estratégica 2.- Generar condiciones de Sustentabilidad Socio- Económicas

Las acciones enmarcadas en esta línea debían aprovechar la ubicación estratégica de Paso de los Libres, su importancia como nudo fronterizo y segunda aduana nacional y las potencialidades que posee para albergar, así como fortalecer el desarrollo de las terciarias, actividades logísticas, 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.

Estas Estrategias de Desarrollo Sustentable fueron analizadas y debatidas a nivel local de manera de lograr un acuerdo general y abordar con esa base la complementación con el **Código de Planeamiento Urbano Ambiental** del municipio que como instrumento normativo y operativo permitirá a la autoridad municipal orientar sus actuaciones en materia de ordenamiento territorial e inversiones en obras y servicios públicos, entre otros beneficios. Este instrumento establece el carácter y las disposiciones generales relativas a cada uno de los Distritos o Zonas en que se divide la ciudad y su área rural:

- a- *Áreas de Mayor Concentración de Equipamiento Social, Comercial y de Servicios* (C1 Centro Principal y C2 Centro Sectorial o Subcentro);
- b- *Áreas de Uso Predominante Residencial* (R1 Residencial de Densidad Alta, R2 Residencial de Densidad Media, R3 Residencial de Densidad Baja);

- c- *Áreas destinadas a las Actividades Logísticas, el Desarrollo Industrial y/o Complementario (ZAL y PI Zona de Actividades Logísticas y Parque Industrial);*
- d- *Áreas Destinados a Equipamientos y a Servicios de Ruta y Actividades Vinculadas a la Producción Primaria y Secundaria (SR Servicios de Ruta y Producción Secundaria);*
- e- *Áreas destinadas al Desarrollo de la Producción Primaria (ZSR Zona Sub Rural y ZR Zona Rural);*
- f- *Áreas destinadas a Equipamientos Especiales o Específicos (E Equipamientos Especiales);*
- g- *Áreas que requieren Planes y Proyectos Especiales (PPE1 Área Natural de Protección Especial; PPE2 Área Natural Franja Costera; PPE3 Mejoramiento Habitacional y Ambiental, PPE4 Infraestructura, PPE5 Mejoramiento Ambiental y Accesibilidad Vial) y por último,*
- h- *Áreas de Reserva Urbana (RU Reserva Urbana).*

Figura 3. Zonificación del Código de Planeamiento Urbano Ambiental. Fuente: Elaboración propia, 2012.

Completando este proceso de planificación, se realizó la transferencia de un **Sistema de Información Geográfica (SIG)** que constituye la estructura de base de los datos recopilados de diversas fuentes y producidos durante el desarrollo del estudio, que el municipio deberá supervisar, ajustar y completar en función de sus necesidades.

También se trabajó en la definición de un conjunto de propuestas de **Indicadores de Monitoreo** del Plan de Ordenamiento Territorial, de fácil acceso y procesamiento, estructurados de forma tal que permitan monitorear los resultados de la implementación del Plan, efectuar el seguimiento y evaluación de la marcha del mismo, orientar y definir ajustes, cambios, extensiones y oportunidades para la toma de decisiones a nivel local y regional en el mediano y largo plazo y muy especialmente evaluar el grado de ejecución de las inversiones previstas.

Resultados y reflexiones

Esta experiencia llevada a cabo en los años 2012 y 2013, también fue desarrollada para la ciudad de Ituzaingó (provincia de Corrientes) por otro equipo de docentes y profesionales del Instituto de Planeamiento Urbano y Regional -Brian A. Thomson (IPUR-BAT) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, formando parte de las actividades de extensión de la Universidad Nacional del Nordeste.

Ambos trabajos han logrado avanzar en la conformación de estrategias urbanas sustentables, planes, programas y proyectos de interés local y regional, una base normativa y otras acciones que contribuyeron a proponer una evolución sustentable de los asentamientos y su planificación territorial a mediano y largo plazo.

Constituyen una importante base de datos, diagnósticos, estrategias, normativas y Sistemas de Información Geográficas que conforman un conjunto de instrumentos para la gestión local, pretendiendo lograr el desarrollo equilibrado de algunas localidades de la región.

La aplicación de los indicadores de seguimiento propuestos, permitirá monitorear el proceso de planificación encarado por el municipio, evaluando así los resultados de las estrategias encaradas. Si bien resulta difícil anticipar resultados, ya que el gobierno local ha recibido los estudios correspondientes y deberá ser puesto a consideración del Concejo Deliberante, el interés demostrado por la comunidad y sus líderes políticos permiten suponer que las herramientas disponibles posibilitarán ir concretando los objetivos planteados.

Finalmente, consideramos de gran importancia la realización de este tipo de estudios encardados desde la Universidad como contribución a las problemáticas de los asentamientos urbanos de la Región Nordeste de Argentina, ya que los mismos aportan información, experiencias y procedimientos de gran utilidad para dar sustento real a los trabajos de investigación y docencia que se realizan.

BIBLIOGRAFIA

PLAN ESTRATÉGICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PASO DE LOS LIBRES: Juana Caric Petrovic; Marina Scornik; Germán Wilson Gaborov; Laura Susana Micillo; Mario Daniel Díaz Ott; Enrique Nolte; Cora Alejandra Echezarreta; Julio Cesar Borges Nogueira. Convenio Municipalidad de Paso de los Libres, Dirección de Planificación y Obras de la Provincia de Corrientes, Universidad Nacional del Nordeste y Consejo Federal de Inversiones (CFI). Contrato de Obra según Expte. N° 12666 00 01. Corrientes, 15 de Septiembre de 2012.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES – SECRET. DE PLANEAMIENTO PCIA DE CORRIENTES. *Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Ambiental de la Provincia de Corrientes - Zona Operativa 3. Departamentos Fronterizos sobre el Río Uruguay, Departamento de Paso de los Libres.* 2008.

FERNÁNDEZ, Cristian; OTAZÚ, María Inés. *Reordenamiento Urbano de Paso de los Libres.* Acuerdo: UNNE- Municipalidad de Paso de los Libres. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNNE. 2003.

PRESMAN Inés: *Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Ambiental de la Provincia de Corrientes. PEDUAC.* Informe Final. 2009.