uclg peer learning

07

Peer learning
en Provincia de Santa Fe, Argentina
Políticas regionales de planificación
De base en ciudades intermedias.

Hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales

Abril 2014

Capítulos

01. Prólogo

02. Introducción

03. Marco de aplicación

- Caracterización territorial
- Una nueva organización del territorio

04. Ciudades intermedias

- Enfoque general
- Enfoque provincia de Santa Fe

05. Experiencia de aplicación de herramientas – El Plan Base

06. Las claves. Logros y lecciones aprendidas

07. Próximos pasos

01. Prólogo

Creemos que para concretar la idea de un Estado cercano, tenemos que pensar y diseñar nuestras políticas públicas desde el territorio, desde el lugar donde la gente vive, se relaciona, trabaja y construye lazos. En este sentido, entendemos al territorio como un espacio con identidad propia, con problemas y potencialidades que merece una enfoque situado y particular.

Este abordaje supone articular las miradas de todos los actores que lo habitan, tanto de los gobiernos locales, como de sus organizaciones. Sabemos que solo ellos tienen la capacidad de proyectar su futuro y aunar esfuerzos en función de un objetivo común: crear comunidades y espacios para vivir.

En nuestro país, y en Santa Fe especialmente, se presentan grandes desigualdades territoriales; lo urbano y lo rural se entrecruzan de una manera particular, brindándole una impronta propia al territorio, a su dinámica y a su gente. El crecimiento urbano no planificado, los procesos de exclusión hacen, en muchos casos, inalcanzable el acceso a un hábitat digno. En este contexto, las ciudades intermedias adquieren un papel fundamental en la prestación de servicios e infraestructura básica a la población que llega a ellas en busca de nuevas oportunidades.

Esta realidad nos indicaba que como Estado debíamos proponer nuevas herramientas que consoliden políticas multidimensionales basadas en la corresponsabilidad, la equidad y la participación ciudadana. Nuestro primer paso fue la construcción colectiva del Plan Estratégico Provincial, el cual imagina un sistema de proyectos que tiene como meta garantizar un territorio integrado, con calidad social y con una economía orientada al desarrollo. Luego, fue la cooperación a escala internacional la que nos abrió nuevas puertas que nos permitieron ir concretando muchos de esos proyectos estratégicos.

Hoy, la experiencia y la posibilidad que nos brindan CGLU y la Cátedra UNESCO UdL para la concreción de los Planes Base en Ciudades Intermedias constituyen una oportunidad para transformar el territorio, para proponer estrategias innovadoras al servicio de las ciudades santafesinas y de su gente, y para mejorar la coordinación entre los gobiernos locales y el Estado provincial.

Estamos convencidos de que esta primera experiencia ha sido sumamente enriquecedora y de que abre un precedente inigualable para el desarrollo de nuestras ciudades, al tiempo que nos permite reconstruir lazos de convivencia y potenciar nuestra vida en comunidad.

Antonio Bonfatti
Gobernador de la Provincia de Santa Fe

02. Introducción

Según las previsiones de la ONU, el alto crecimiento de la población esperado para las próximas décadas se concentrará en las áreas urbanas de los países menos desarrollados y entre las poblaciones más pobres.

Este fenómeno ocurrirá en las ciudades de perfil medio, cuyas capacidades de planeamiento y gestión son generalmente débiles, lo que favorece la expansión de zonas urbanas que carecen de servicios básicos y concentran grandes cantidades de población bajo deficientes condiciones de habitabilidad.

La misión de CGLU es "ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales y regionales, y ante la vasta comunidad internacional".

Para que sus miembros –ciudades intermedias– se preparen para los desafíos mencionados, es importante reconocerlas en la agenda urbana global junto con sus fortalezas, debilidades, prácticas de gestión y planificación del territorio, servicios y administración, así como el rol de las autoridades locales dentro de los sistemas de gobierno de su contexto territorial.

El territorio santafesino presenta procesos de urbanización desiguales y ello constituye un reto para el ordenamiento socio-espacial en los próximos años. El establecimiento de un encuadre normativo institucional para el uso del suelo es un factor clave y dominante para el desarrollo local, determinando los patrones espaciales existentes y limitando la expansión urbana.

La iniciativa del gobierno de la provincia de Santa Fe representa un claro ejemplo de coordinación entre distintos niveles del Estados en pos de consolidar el la planificación estratégica, que en este caso particular se expresa en el Plan Estratégico Provincial, Visión 2030.

El Plan Base es una herramienta muy útil para la planificación urbana. Permite pensar estratégicamente el crecimiento y evolución de una ciudad o región, considerando las diferentes realidades y prioridades del espacio urbano en aras de un crecimiento planificado y equitativo.

Para desarrollarlo, se buscaron herramientas en las redes asociadas a CGLU para promover el debate con y entre los municipios con una mirada territorial.

La experiencia constituye una importante práctica para difundir a nuestros miembros y socios ofreciendo así, la oportunidad de replicar la iniciativa en todo el mundo. Apoyando a los gobiernos locales en su desarrollo integral fortaleciendo la democracia y promoviendo la innovación con la ayuda del intercambio de experiencias.

Josep Roig
Secretario General de la Red Mundial de
Ciudades, Gobiernos locales y regionales (CGLU)

La presente publicación tiene por objetivo presentar, en términos de aprendizaje, la experiencia de los gobiernos locales santafesinos en la aplicación coordinada de la herramienta Plan Base en ciudades intermedias con el apoyo de la cátedra UNESCO UdL. En este sentido, se exponen los procesos innovadores de articulación regional–local para la planificación urbanística, en el marco de la construcción de conocimiento internacional promovida por CGLU y sus redes asociadas.

Región 2

Región 5

Región 1

Región 3

Región 4

03. Marco de aplicación

CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL

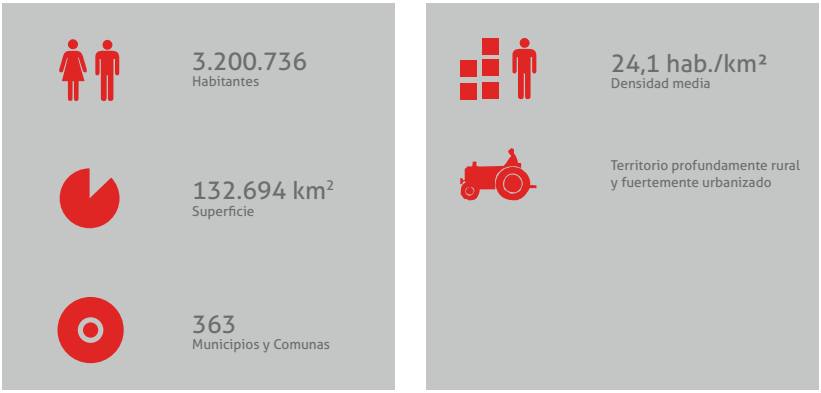
La provincia de Santa Fe, situada en el área más dinámica de la República Argentina, se caracteriza por una importante diversidad natural y cultural. Si bien encuentra una constante en la configuración llana y extendida del territorio, posee características geográficas y climáticas diferentes. Una heterogeneidad que se manifiesta en las dimensiones ambientales, sociales y económicas.

Con una extensión de 132.694 km2 que representa el 3,54% de la superficie nacional, Santa Fe alberga el 8,15% de la población del país, con un total de 3.200.736 habitantes1 y cuenta con 51 municipios y 312 comunas.

Su territorio es profundamente rural y a la vez fuertemente urbanizado, con gran parte de la población concentrada en áreas industriales, comerciales y de servicios. Esta doble condición es la que define su matriz de actividad agroalimentaria, con un extenso frente fluvial de conexiones y transferencias determinado por la cuenca del Río Paraná, donde se asientan las ciudades más importantes.

Siendo la tercera economía del país en términos de producto, su fortaleza radica en la diversificación de su producción, que constituye una síntesis de la articulación entre las principales explotaciones y la actividad industrial. Como complemento, sus 849 kilómetros de frente fluvial norte-sur sobre el río Paraná resultan claves para la comercialización, principalmente de materias primas, a partir de una gran dinámica portuaria que posibilita la embarcación de más del 70% de las exportaciones argentinas en agro-alimentos.

La riqueza de recursos naturales y la diversidad cultural presente en sus habitantes le otorgan a la provincia una notable complejidad en toda su extensión territorial.



Provincia de Santa Fe
República Argentina

849 km
Frente fluvial - Río Paraná

70%
Embarque de las exportaciones agroalimentarias del país

Conectividad
Hidrovía Paraná-Paraguay
Red de carreteras
Infraestructura ferroviaria

21%
Del total exportado a nivel nacional se genera

3º
Economía del país

REGIÓN 1
NODO RECONQUISTA

37 LOCALIDADES
35.507 KM²
241.463 HABITANTES

REGIÓN 2
NODO RAFAELA

97 LOCALIDADES
40.211 KM²
305.957 HABITANTES

REGIÓN 3
NODO SANTA FE

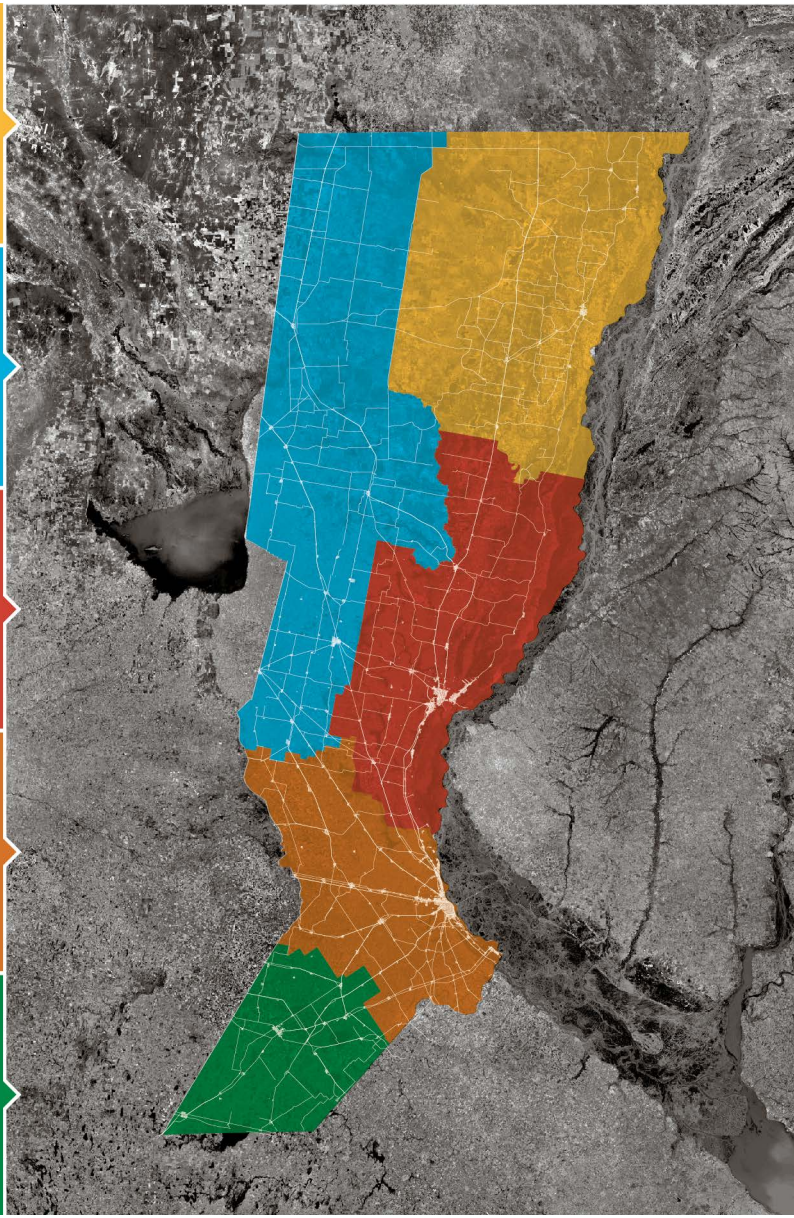
98 LOCALIDADES
25.813 KM²
777.877 HABITANTES

REGIÓN 4
NODO ROSARIO

96 LOCALIDADES
18.335 KM²
1.662.383 HABITANTES

REGIÓN 5
NODO VENADO TUERTO

36 LOCALIDADES
12.772 KM²
206.857 HABITANTES



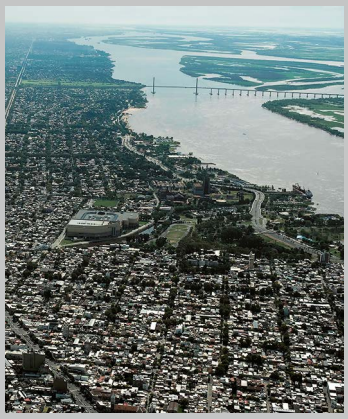
UNA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Desde el año 2008, la provincia de Santa Fe inició una profunda transformación del Estado anclada en la regionalización como nueva modalidad de gestión territorial; la descentralización administrativa; la planificación estratégica como herramienta colectiva de decisiones; y la participación ciudadana que promueve la deliberación plural en un espacio público horizontal y democrático.

La regionalización, es decir, la organización del territorio provincial en cinco regiones, se entiende como una estrategia para integrar y desarrollar los pueblos y ciudades de la provincia potenciando sus recursos e identidades económico-productivas. La premisa base de esta política "Cinco regiones en una sola Provincia" ha posibilitado identificar las diversidades, reconocer las particularidades, revalorizar el diálogo histórico entre sociedad y ambiente, y establecer una nueva escala intermedia de pertenencia e intervención para los 51 municipios y 312 comunas que la integran.

Este proceso iniciado en la provincia de Santa Fe puede ser analizado en sus dos dimensiones de proceso y resultado. Como proceso, su implementación adquiere formas y modalidades diversas y en su escenario se despliegan diferentes lógicas. Como resultado, ha generado el Plan Estratégico Provincial que – construido con la participación de los ciudadanos y ciudadanas, representantes de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales – ha anclado la acción pública de gobierno bajo la mirada y decisión ciudadana. Y, se ha instalado como una herramienta de gestión que articula e interrelaciona áreas y acciones en el territorio, definiendo 346 proyectos de escala provincial y regional con un horizonte a 20 años.

La experiencia de la ciudad de Rosario es el antecedente más cercano respecto de esta nueva modalidad de gestión y diseño de políticas públicas, a partir de un proceso político iniciado 25 años atrás. Estrategias fundadas en principios de equidad y accesibilidad, entre otros, han significado una transformación urbana radical. Organización espacial en distritos, descentralización municipal, jerarquización del espacio público, equilibrio en la distribución de los equipamientos públicos, entre otras acciones, han significado para la ciudad importantes distinciones y un reconocimiento internacional como ejemplo de buenas prácticas urbanísticas.



El rol del Estado ha sido clave. Como conductor y co-protagonista de la generación de condiciones que promueven y viabilizan soluciones innovadoras a problemas públicos y nuevas formas de "hacer" en la gestión pública. En este sentido, el Estado ha sido – y es – el conductor de este proceso.

Carcarañá, Región 4

Villa Canás, Región 5

Villa Guillermina, Región 1

Villa Minetti, Región 2

Santo Tomé, Región 3

La Visión 2030 inaugura una segunda generación de la planificación estratégica, en donde toman relevancia los proyectos intangibles que priorizan la gestión relacional entre actores, y a su vez, impulsa un **cambio de escala** para fortalecer el proceso en materia de planificación urbana y ordenamiento del territorio.

Desde entonces, nuevos proyectos estratégicos se orientan a ordenar el crecimiento y fomentar el desarrollo local, teniendo en cuenta sus realidades y potencialidades. En lo que refiere a la coordinación público-público y público-privada se alcanzó un avance significativo en términos de articulación de acciones conjuntas entre el Estado provincial, los gobiernos locales y las organizaciones de base territorial en cinco localidades de la Provincia, una por cada región. Santa Fe se asoció a la Comisión de Planificación Estratégica de CGLU, organismo que contribuye a la evaluación de experiencias y políticas locales para promover -sin dejar de lado las competencias urbanísticas- una planificación más estratégica y más inclusiva.

En este marco se implementan los Planes Base, con el objetivo de orientar los procesos de desarrollo urbano en ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe. Como nivel de gobierno intermedio es preciso acompañar, asesorar y capacitar a los gobiernos locales en estos procesos, considerando sus particularidades; y brindado las herramientas técnicas y de gestión necesarias para su adecuado desenvolvimiento.

El Plan Base constituye una herramienta concreta, que da respuesta a la frecuente escasez o ausencia de instrumentos técnicos y/o normativos en las localidades. En países como Ecuador y Colombia, en este momento se desarrollan planes de ordenamiento simplificados para todas las ciudades. En Santa Fe, desde su condición de gobierno intermedio, se busca avanzar en la materia con los gobiernos locales a partir de brindar la posibilidad de articular propuestas desde lo local, puesto que les corresponde la capacidad de decisión directa sobre el propio territorio, su ordenamiento, crecimiento y desarrollo.

El Plan Base significa el punto de partida del proceso de trabajo intergubernamental, enfocado sobre el aspecto físico de las ciudades, en pos de nivelar el abordaje de la planificación urbana desde lo local, articular estratégicamente y en forma concurrente las diversas escalas de actuación desde los distintos niveles de gobierno y a su vez, materializar las transformaciones urbanas necesarias de cada ciudad.

En el marco del Programa Internacional CIMES, la provincia de Santa Fe es el 1º gobierno intermedio que asume el compromiso de acompañar los procesos de planificación urbanística de los gobiernos locales pertenecientes al territorio provincial, a través de la herramienta Plan Base.

JOSEP MARIA LLOP –CÁTEDRA UNESCO UdL–, NOVIEMBRE 2013

04. Ciudades intermedias

ENFOQUE GENERAL

Las ciudades intermedias deben ser cada vez más importantes para el urbanismo ya que alojan la mayoría de la población urbana del planeta.

A pesar que representan grupos muy diversos, hay numerosas similitudes en su dimensión global en términos de retos y oportunidades, y en lo relativo a los sistemas urbanos y territoriales que las distinguen. Por lo tanto, con el fin de abordar la planificación desde el desarrollo sostenible, respondiendo a las demandas de la población urbana y rural, las ciudades intermedias deben tener su propia voz en el debate sobre la urbanización.

Conscientes de ello, los gobiernos locales están dispuestos a generar políticas de planificación urbana y estratégica concurrentes que mejoren la articulación entre municipio y Estado.

Según lo planteado por CGLU, es necesario comprender las características principales y el papel de las ciudades intermedias para fomentar el intercambio de experiencias y prácticas, la revisión y enriquecimiento de los programas de asociaciones de gobiernos locales y así poder estimular un debate sobre el uso de la planificación urbana estratégica como una herramienta que prioriza acciones.

La definición de ciudad intermedia depende no sólo del volumen demográfico y su dimensión física determinada, coherentes con el contexto geográfico, sino y sobre todo, de las funciones que desarrollan: el papel de mediación en los flujos (bienes, información, innovación, administración, etc.) entre los territorios urbanos y rurales que conforman su área de influencia, y con otros centros o áreas más o menos alejados. Funciones de intermediación que llegan a darse, además, entre los espacios locales/territoriales y los espacios regionales/nacionales, e incluso globales. (Bellet y Llop, 2003)

En este sentido, hay consenso en que las ciudades intermedias se constituyen como centros de interacción social, económica y cultural; como centros de bienes y servicios para la población del mismo municipio y de municipios cercanos (asentamientos urbanos y rurales), generando focos de articulación y de conexión territorial.

En cuanto a la dimensión física, es importante hacer referencia a una escala amable de ciudad, considerando la proximidad como un factor de calidad de vida. Muchas veces se citan las desventajas, porque en un espacio reducido las ofertas de servicios son más limitadas, Sin embargo, el calibre moderado de la planta urbana puede verse también desde su ventajas.

Permite que la localidad sea más accesible, muchas veces fomentando el transporte en bicicleta o a pie, aprovechando las menores distancias para el desplazamiento de

sus habitantes y garantizando, de esta manera, mayor agilidad en el acceso a los equipamientos.

La adecuada relación de tiempos y desplazamientos suele combinarse con otros factores: mejores relaciones con el ambiente natural, servicios y espacios recreativos, integración comunitaria, etc., que en conjunto redundan en una oferta de buenos estándares de vida.

También suelen alojar actividades generadoras de empleo y oportunidades para la reproducción de proyectos y soluciones innovadoras de impacto relevante en todo el territorio, junto con la posibilidad de gestionar el espacio urbano y rural en conjunto y afianzar el arraigo cultural y patrimonial como identidad particular de cada ciudad.

Ciudades (según cant. habitantes)	Radio en km (a)	Área del radio	Indice de compacidad (b)	Línea en km (c)
Menos de 100.000	1,9	1.359,9	0,46	6,0
De 100.000 a 250.000	3,0	3.559,3	0,36	7,7
De 250.000 a 1.000.000	4,6	7.625,5	0,10	17,4
Más de 1.000.000	10,1	33.195,0	0,03	40,3
Media del conjunto	3,8	7.224,1	0,30	12,5

Fuente: J. M. Llop

(a) - Radio en km. de la circunferencia que abarca el 70% de la población municipal
(b) - 1 / (Área del radio / media de personas por vivienda en la ciudad) * 100
(c) - Distancia en km. de la línea que une los puntos más extemos de la ciudad

Para la administración local correspondiente existen retos y debilidades. Los ingresos, tasas de servicios e impuestos se reducen en un alto porcentaje en comparación con las grandes ciudades, lo que conlleva a tener mayores costos y menores capacidades de inversión en servicios públicos. Por otra parte, la capacidad administrativa es muchas veces limitada e insuficiente y es menos influyente la decisión política a nivel regional y nacional, lo cual dificulta la gestión.

ENFOQUE EN SANTA FE

Configuración territorial

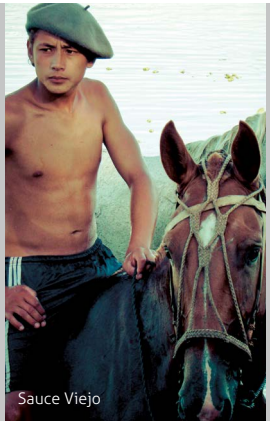
La configuración del territorio provincial, en lo referente a las infraestructuras de movilidad y a su desarrollo social y económico-productivo, pone de manifiesto la centralidad de sus principales núcleos urbanos. Entre ellos se destacan: Rosario, cuya área metropolitana concentra aproximadamente 1.500.000 habitantes; Santa Fe, con 500 mil habitantes; y las ciudades de Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto, en el rango entre 60 y 100 mil habitantes. Por sus dinámicas de desarrollo, estas ciudades funcionan como articuladoras de servicios, producción e información.

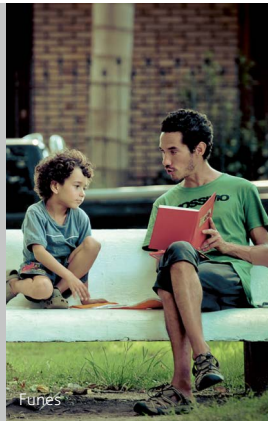
Mientras que las densidades medias de población en los departamentos Rosario y la Capital son de 634,1 habitantes/km² y 170,8 habitantes/km² respectivamente, el promedio del resto de la provincia es de 11,58 habitantes/km². Estas características dan cuenta de un profundo desequilibrio territorial, que se complejiza por la existencia de zonas modernizadas con un alto nivel de servicios y de otras con evidentes carencias.

Estas asimetrías comenzaron a ser abordadas a través del proceso de regionalización, descentralización y planificación estratégica participativa y está presente en el modelo deseado de provincia que Santa Fe ha aportado al desarrollo del Plan Estratégico Territorial Argentina del Bicentenario (PET 1816-2016). A partir de dicho modelo se propone a grandes rasgos desarrollar el sector norte, potenciar el área central y cualificar el sector sur.

Según la legislación provincial, las localidades tienen diferentes categorías de acuerdo a su densidad demográfica. Se denomina municipios de 1º categoría las localidades con más de 200.000 habitantes; municipios de 2º categoría aquellas entre 10.000 y 200.000 habitantes y comunas, a las localidades de menos de 10.000 habitantes.

Vera

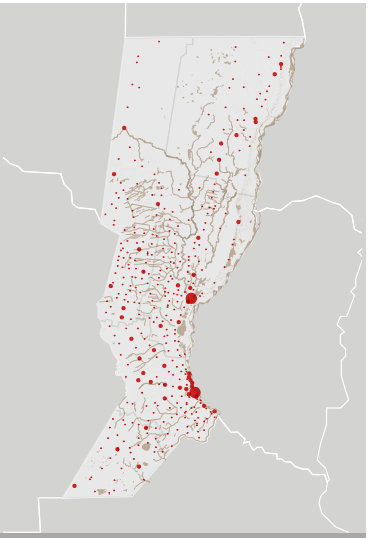

Sauce Viejo


Funes

Las ciudades intermedias en el contexto provincial, más por sus roles de intermediación que por su tamaño, son asociables a los municipios de 2º categoría. Su distribución geográfica relativamente homogénea se combina con una oferta general de bienes y servicios que da cuenta de su rol de referencia territorial. También su estructura administrativa es más fuerte que la de las comunas, aunque menor que la existente en los municipios de 1º categoría.

A su vez, desde hace varios años este rango de ciudades viene experimentando una tendencia de incremento sostenido en cantidad de habitantes, lo cual implica el reto de enfrentar las nuevas tensiones, cambios y transformaciones de manera prioritaria, con herramientas ágiles y participativas, de planificación gestión y ordenamiento del territorio.

Según el último Censo Nacional de Población (INDEC, 2010), en los últimos 10 años el 66% de las localidades con más de 10 mil habitantes creció por encima del promedio provincial, que fue del 0,7 %. A su vez, las ciudades con poblaciones de entre 50 y 100 mil habitantes alcanzaron también un crecimiento anual mayor al promedio provincial, llegando a registrarse tasas de variación poblacional de hasta el 38% en el área metropolitana de la ciudad de Rosario.

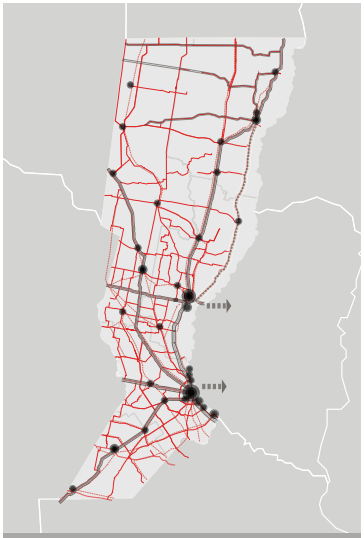


DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL

MÁS DE 200.000 HABITANTES
MUNICIPIOS DE 1º CAT.

10.000 A 200.000 HABITANTES
MUNICIPIOS 2º CAT.

HASTA 10.000 HABITANTES
COMUNAS



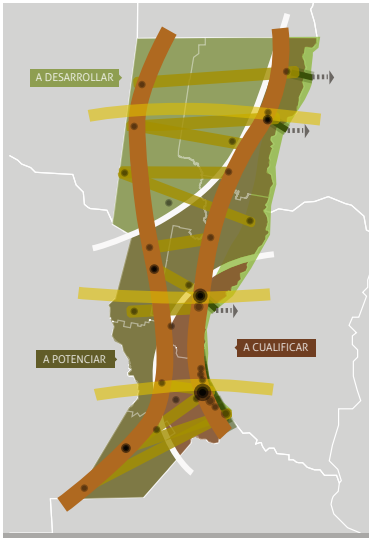
CONECTIVIDAD

RUTAS

FERROCARRIL

AUTOVIAS Y AUTOPISTAS

CONEXIÓN INTERPROVINCIAL



VISIÓN PROSPECTIVA

FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN NORTE-SUR

FLUJOS DE CONECTIVIDAD TRANSVERSAL

CONECTIVIDAD INTERPROVINCIAL

HIDROVÍA

Políticas de acción regional-local

Este crecimiento sostenido ha generado, como consecuencia, desordenados procesos de urbanización y serios problemas de segregación socioespacial, informalidad e ilegalidad de la tenencia del suelo urbano, escenario recurrente muchas veces asociado a la falta de una planificación adecuada del territorio y a la falta de instrumentos normativos y regulatorios.

Es necesario contar con políticas de planificación urbana en donde se realice un análisis multidimensional de la situación actual y se piense en un escenario deseable a alcanzar, y su concreción progresiva a través de mecanismos más ágiles y modernos. Se precisa acompañar desde los gobiernos regionales a los gobiernos locales, con recursos económicos y capacidades técnicas especializadas, con el objetivo de dar soluciones concretas y en tiempos acordes a los períodos de gestión, sin renunciar a instalar con este fin políticas de Estado.

La Provincia de Santa Fe ha elaborado y elevado para su tratamiento el anteproyecto de Ley de Uso del Suelo y Hábitat, con el fin de promover la instalación de procesos sociales de construcción democrática y participativa del hábitat y el ordenamiento territorial.

El documento establece los principios rectores, herramientas e instrumentos de gestión, con el objetivo de potenciar el ordenamiento del territorio y la planificación urbana como política pública, a partir de la adhesión de los municipios y las comunas santafesinas.

Contar con un plan de ordenamiento territorial o plan director urbanístico es la condición inicial, es la clave para abrir la caja de herramientas de regulación de uso del suelo presentes en el proyecto de ley.

En este sentido, las políticas regionales de planificación de base en ciudades intermedias constituyen el primer paso, quizás el cambio más significativo en el camino hacia el posterior desarrollo de planes urbanísticos de renovada vigencia y su regulación normativa.

La primera experiencia, puesta en marcha recientemente en un grupo reducido de ciudades intermedias, se ha organizado en función de dos pilares fundamentales con los que es preciso contar para el éxito del programa: la decisión política y la capacidad técnica.

Se requiere el pleno involucramiento de autoridades locales y referentes técnicos del municipio, a su vez bajo un esquema de articulación entre ellos. El primer encuentro en Santa Fe con intendentes, en el marco del lanzamiento oficial del programa, ha sido clave para comenzar a incentivar e instalar en los gobiernos locales una mayor apropiación y comprensión de las virtudes de la planificación local. Las actividades subsiguientes de seminario y taller con los técnicos responsables de la planificación local, para la aplicación de la metodología plan base, han puesto de manifiesto el valor de la capacitación técnica que en términos de comprensión urbanística, procesos y negociación, resulta fundamental.

Cuando hablamos de multi-gobernanza hablamos de romper jerarquías, de horizontalidad entre administraciones con diferente capacidad financiera y técnica.

En este aprendizaje mutuo tanto los equipos de los municipios como los del gobierno de provincia demuestran a la comunidad internacional un camino de innovación y de desarrollo, reconociendo la capacidad de cada uno de ellos a desarrollar políticas innovadoras en beneficio de sus con-ciudadanos.

SARA HOEFLICH –CGLU–, NOVIEMBRE 2014

05. Experiencia de aplicación de herramientas

EL PLAN BASE

¿**QUÉ** ES?

Es un documento-guía de planificación urbanística de base para ciudades intermedias, una herramienta con un alto grado de síntesis que se destaca por las siguientes características:

- Agilidad, practicidad y sencillez, presentes tanto en el procedimiento de elaboración como en la estrategia comunicativa.
- Constituye la base del plan, lo cual habilita a etapas posteriores de profundización de la planificación urbana.
- Incorpora principios de desarrollo sostenible y planificación estratégica participativa.
- Posibilita el fortalecimiento del trabajo colectivo entre provincia y municipios en el ámbito de abordaje de la escala urbana.
- Su flexibilidad permite instalarlo en territorio provincial según el concepto de red de ciudades.

¿**QUIÉNES** PARTICIPAN?

El compromiso de trabajo interinstitucional quedó rubricado en el Convenio Marco de Colaboración entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y la Cátedra UNESCO UdL "Ciudades intermedias: Urbanización y desarrollo", celebrado a fines de 2013.

La incorporación formal de los municipios se concreta a partir de la firma de un acta de adhesión a dicho Convenio Marco por parte de las máximas autoridades locales.

Analizado el contexto santafesino y las dispares dinámicas urbanas que definen ámbitos de acción prioritarios, se comenzó a trabajar con aquellas ciudades que reúnen las siguientes características:

- Cumplir roles de intermediación en el territorio y/o funcionar como centros de referencia de otras localidades por su oferta de bienes y servicios, independientemente de su tamaño físico o cantidad de habitantes.

- Que estén interesadas en profundizar su proceso de planificación urbana y territorial, o bien que no cuenten con avances significativos en la materia.

- Contar con un Estado local con capacidad técnico-ejecutiva suficiente para poder llevar a cabo el plan de trabajo completo.

En esta primera etapa del programa se involucraron cinco (5) ciudades intermedias, una por cada región, para garantizar los criterios de equilibrio territorial que caracterizan el Plan Estratégico Provincial de Santa Fe:

. Región 1: Las Toscas
. Región 2: Sunchales
. Región 3: Santo Tomé
. Región 4: Casilda
. Región 5: Villa Cañás

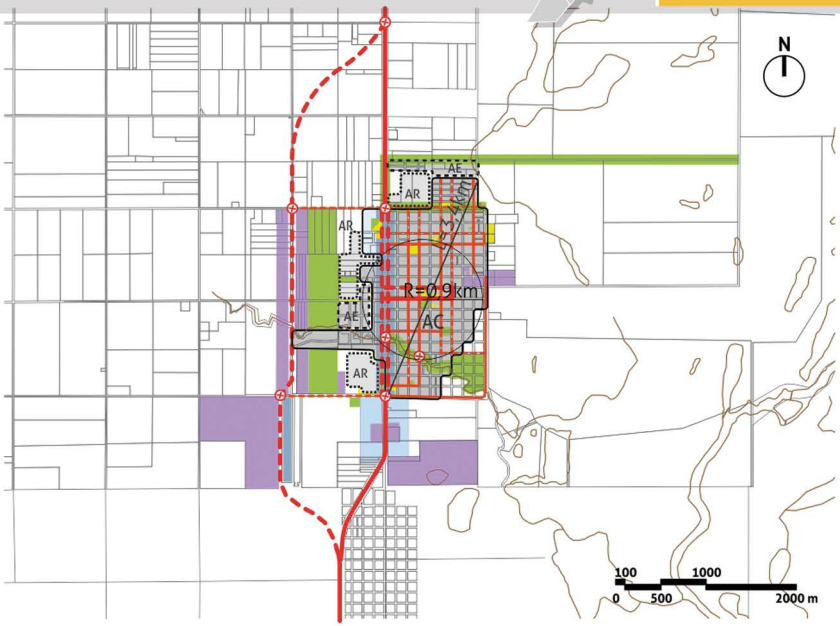
CARACTERÍSTICAS GENERALES

Primera ciudad al norte. Agro-industrial, con servicios. Cercanía a afluentes del río Paraná.

Las Toscas

POBLACIÓN: 13.500 HABITANTES (ESTIMACIÓN)

REGIÓN 1
NODO RECONQUISTA



PRINCIPALES TEMAS

Infraestructuras de conectividad territorial con impacto urbano, equipamientos productivos e infraestructuras de servicios con impacto ambiental, saneamiento, energía.

- COMPACIDAD RADIO
- COMPACIDAD LÍNEA
- AC - AREA URB. CONSOLIDADA
- AE - AREA URB. DE EXTENSIÓN
- AR - AREA URB. DE RESERVA
- Ae - AREA URB. ESPECIAL
- NODOS
- VÍAS PRIMARIAS
- VÍAS SECUNDARIAS
- VÍAS DEL FERROCARRIL
- EQUIPAMIENTO PÚBLICO
- SERVICIOS, INDUSTRIA Y LOGÍSTICA
- ESPACIOS VERDES
- SISTEMA HÍDRICO
- ZR - ZONA DE REGULACIÓN
- ZM - ZONA DE MEJORA
- ZT - ZONA DE TRANSFORMACIÓN
- ZP - ZONA DE PROTECCIÓN

El hecho que la ciudad de Las Toscas haya ingresado al programa es muy importante, histórico, porque abre puertas para el futuro. El municipio no cuenta con ningún tipo de plan de ordenamiento ni con un área de profesionales dedicados a estudiar y/o planificar el territorio, probablemente por la lejanía con centros de formación superior en la temática, entre otros motivos. Hoy se están dando los primeros pasos y sentando las bases para una ciudad que día a día va creciendo. A partir de haber ejecutado este Plan Base Preliminar, y por sobre todo reconociendo las problemáticas locales, se optimizarán servicios, recursos, mejorando sin dudas la calidad ciudadana. Por primera vez sabiendo que el crecimiento y el desarrollo se dará de manera ordenada, teniendo en claro lo que queremos.

EQUIPO MUNICIPAL DE LAS TOSCAS, MARZO 2014

¿**QUIÉNES** LO REALIZAN?

Es condición principal que el trabajo esté a cargo de los equipos técnico-ejecutivos de los gobiernos locales, con el acompañamiento y asesoramiento permanente del gobierno provincial.

El Plan Base está pensado para la ciudadanía, es patrimonio colectivo. Por lo tanto, resulta crucial que el proceso de elaboración se lleve a cabo pensando en el interés público y social de la ciudad donde se aplique.

¿**QUÉ** SE ELABORA?

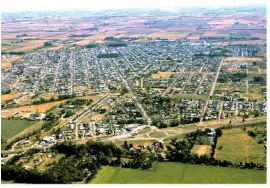
La recopilación y el procesamiento de información geográfica, topográfica, ambiental, social, cultural, económica y de servicios de las localidades.

El resultado es la Encuesta CIMES, el perfil actual de la ciudad. Sintetiza el estado de situación a partir de reunir la diversidad de datos cuantitativos y cualitativos necesarios como punto de partida para la planificación de base.

La generación del documento Plan Base de la ciudad, a través de una estrategia integral de desarrollo sustentable basada en las realidades y potencialidades del territorio.

Deberá reflejar la interacción de todos los componentes, estables y dinámicos, que conforman la condición física del territorio, y su representación bajo un lenguaje único y codificación gráfica predeterminada:

- Sistema vial y de transporte
- Accesibilidad a equipamientos públicos
- Servicios básicos e infraestructuras
- Sistemas de espacios libres
- Sistema hídrico y zonas de riesgo
- Morfología urbana
- Hábitat
- Áreas urbanas: consolidada, de extensión, de reserva
- Normas urbanísticas y planes específicos
- Consideración de intervenciones recientes
- Determinación de proyectos estratégicos prioritarios



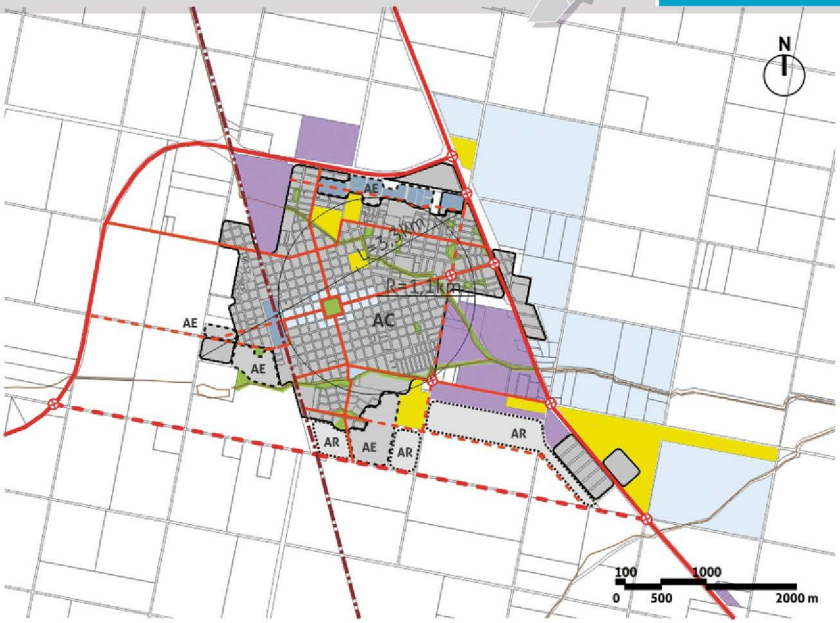
CARACTERÍSTICAS GENERALES

Ciudad Capital Nacional del Cooperativismo, ubicada en la cuenca lechera más importante de Argentina. Producción de granos, carnes, lácteos y productos metalmecánicos.

Sunchales

POBLACIÓN: 21.304 HABITANTES (CNP 2010)

REGIÓN 2
NODO RAFAELA



PRINCIPALES TEMAS

Polo estratégico, capital social, desarrollo productivo agroindustrial, calidad de recursos humanos, equipamientos e infraestructuras de conectividad y de servicios. Crecimiento urbano, ciudad integrada.

- COMPACIDAD RADIO
- COMPACIDAD LÍNEA
- AC - AREA URB. CONSOLIDADA
- AE - AREA URB. DE EXTENSIÓN
- AR - AREA URB. DE RESERVA
- Ae - AREA URB. ESPECIAL
- NODOS
- VÍAS PRIMARIAS
- VÍAS SECUNDARIAS
- VÍAS DEL FERROCARRIL
- EQUIPAMIENTO PÚBLICO
- SERVICIOS, INDUSTRIA Y LOGÍSTICA
- ESPACIOS VERDES
- SISTEMA HÍDRICO
- ZR - ZONA DE REGULACIÓN
- ZM - ZONA DE MEJORA
- ZT - ZONA DE TRANSFORMACIÓN
- ZP - ZONA DE PROTECCIÓN

¿**CUÁNTO TIEMPO** REQUIERE?

Se prevén 2 meses de dedicación intensiva por parte de los equipos técnicos locales para la cumplimentación de ambas partes del trabajo. El producto resultante es el Plan Base Preliminar de la ciudad.

¿**CÓMO** SE TRABAJA?

Encuentros iniciales en el territorio:

Presentación del programa provincial en cada sede municipal, sensibilización de sus principales referentes, conformación del equipo técnico local y recorrido colectivo por la ciudad.

Primera ronda de reuniones técnicas en el territorio:

Exposición de la metodología de trabajo, entrega de compilación digital con datos e información de base a modo de insumo, evacuación de consultas y asesoramiento para la elaboración de la Encuesta CIMES.

Seminario–Taller con modalidad de trabajo en red:

Actividad principal colectiva y colaborativa entre Cátedra UNESCO UdL, Provincia y municipios, para la elaboración, puesta en común y discusión de los borradores de cada Plan Base.

Segunda ronda de reuniones técnicas en el territorio:

Evacuación de consultas y asesoramiento metodológico para la elaboración del Plan Base Preliminar.

Finalmente, presentación municipal del Plan Base Preliminar en la comunidad con el acompañamiento del gobierno provincial, como estrategia de sensibilización e involucramiento de la ciudadanía para alcanzar un proyecto de ciudad con alto grado de legitimidad. De hecho, estará sujeto a observaciones, ajustes y modificaciones, a la elección colectiva de los proyectos estratégicos a priorizar para su gestión inmediata y posterior concreción, o bien a la instrumentación de otros esquemas de participación de la población local.

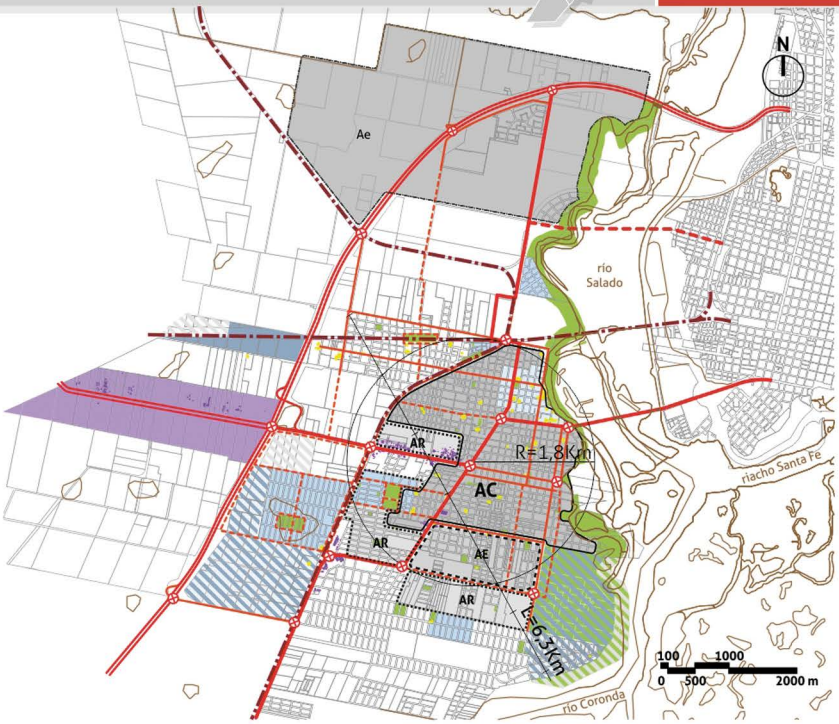
CARACTERÍSTICAS GENERALES

Inserta en red de intercambios económicos y de servicios, participe de una encrucijada de redes de transporte en la región y Mercosur. Actividad residencial de calidad.

Santo Tomé

POBLACIÓN: 66.133 HABITANTES (CNP 2010)

REGIÓN 3
NODO SANTA FE



PRINCIPALES TEMAS

Interconectividad, accesibilidad, movilidad urbana, redes de servicios, crecimiento urbano, hábitat, vulnerabilidad hídrica, patrimonio natural y cultural, inclusión social.

- COMPACIDAD RADIO
- COMPACIDAD LÍNEA
- AC - AREA URB. CONSOLIDADA
- AE - AREA URB. DE EXTENSIÓN
- AR - AREA URB. DE RESERVA
- Ae - AREA URB. ESPECIAL
- NODOS
- VÍAS PRIMARIAS
- VÍAS SECUNDARIAS
- VÍAS DEL FERROCARRIL
- EQUIPAMIENTO PÚBLICO
- SERVICIOS, INDUSTRIA Y LOGÍSTICA
- ESPACIOS VERDES
- SISTEMA HÍDRICO
- ZR - ZONA DE REGULACIÓN
- ZM - ZONA DE MEJORA
- ZT - ZONA DE TRANSFORMACIÓN
- ZP - ZONA DE PROTECCIÓN

El Plan Base con su metodología contribuyo a encuadrar y sintetizar un diagnostico que posibilita perfeccionar los actuales instrumentos de acción sobre el territorio (plan director) y a su vez crear condiciones para generar y aplicar nuevos modelos de gestión que nos permitan proyectar y perfeccionar la aplicación de políticas públicas, a través de un plan urbano y territorial.

EQUIPO MUNICIPAL DE SANTO TOMÉ, MARZO 2014

06. Las claves. Logros y lecciones aprendidas

APRENDER HACIENDO - CREANDO UNA COMUNIDAD DE PARES ENTRE LAS CIUDADES INVOLUCRADAS.

LA RELACIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL ENTRE LOS GOBIERNOS INVOLUCRADOS

La visión prospectiva de la provincia que queremos, una Santa Fe integrada y solidaria, con equilibrio territorial, calidad social y desarrollo económico, es la perspectiva bajo la que se enmarca esta iniciativa.

La decisión política de avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales en los temas referidos al ordenamiento territorial y la planificación urbana, posibilita la implementación del programa Plan Base en las cinco localidades de la provincia como primera etapa.

Se destaca el compromiso asumido por las autoridades locales pertenecientes a cada región e inclusive por referentes gubernamentales de diversas corrientes ideológicas, garantizando la implementación de la primera experiencia con una lógica de equilibrio territorial que, en definitiva, persigue el fin de fortalecerlos. Esto demuestra un alto grado de entendimiento y consenso entre las partes, a partir de evidenciar que los beneficios del programa son compartidos.

Se fortalece progresivamente la relación entre los niveles de gobierno provincial y locales, tanto en su relación político-institucional como en la articulación entre técnicos para el desarrollo concreto de la experiencia de trabajo. Las metodologías de capacitación aplicadas deben incentivar el liderazgo de los gobiernos locales en los temas de ordenamiento y planeación.

EL ROL DE LOS EQUIPOS TÉCNICOS

Ha sido clave que cada municipio logre conformar un equipo de trabajo mixto, reducido a dos o tres personas como mínimo pero cumpliendo con la integración de funcionarios de la gestión local vigente y técnicos de la plantilla estable o permanente. Esta condición ha garantizado que lo producido esté en sintonía con las políticas locales, lo cual es central para obtener los primeros resultados y garantizar la continuidad y profundización del programa, sin perder el sentido de la realidad que transita la ciudad.

Resulta fundamental contribuir a aumentar las capacidades, elevar la idoneidad y jerarquizar el rol de los equipos técnicos locales en materia de planificación territorial y planeamiento urbano, para elevar su liderazgo en la concreción de las decisiones que conduzcan progresivamente a la ciudad hacia un destino más sustentable.

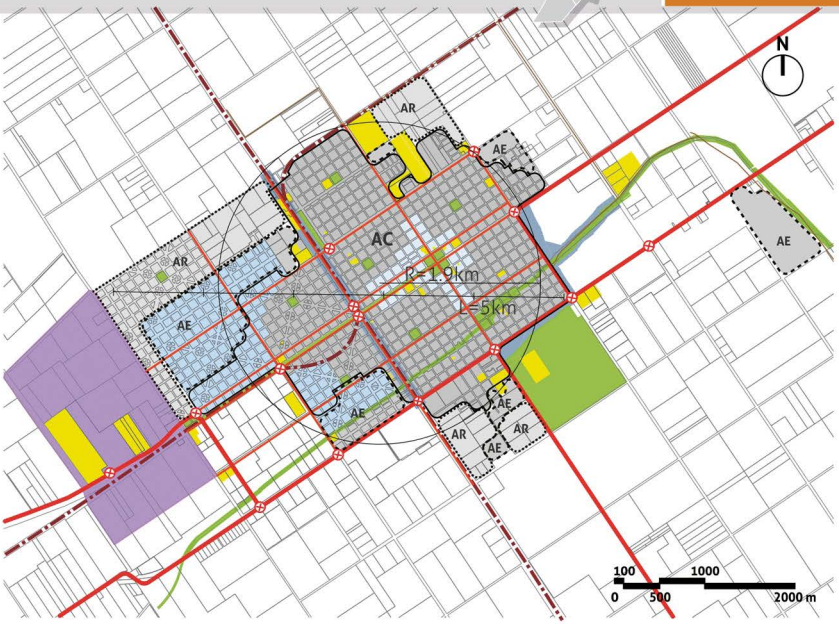
CARACTERÍSTICAS GENERALES

Ciudad de agro-economía, de relaciones urbano regionales y universitaria.

Casilda

POBLACIÓN: 35.058 HABITANTES (CNP 2010)

REGIÓN 4
NODO ROSARIO



PRINCIPALES TEMAS

Crecimiento urbano, transporte público, infraestructuras, inclusión social, normativas.

- COMPACIDAD RADIO
- COMPACIDAD LÍNEA
- AC - AREA URB. CONSOLIDADA
- AE - AREA URB. DE EXTENSIÓN
- AR - AREA URB. DE RESERVA
- Ae - AREA URB. ESPECIAL
- NODOS
- VÍAS PRIMARIAS
- VÍAS SECUNDARIAS
- VÍAS DEL FERROCARRIL
- EQUIPAMIENTO PÚBLICO
- SERVICIOS, INDUSTRIA Y LOGÍSTICA
- ESPACIOS VERDES
- SISTEMA HÍDRICO
- ZR - ZONA DE REGULACIÓN
- ZM - ZONA DE MEJORA
- ZT - ZONA DE TRANSFORMACIÓN
- ZP - ZONA DE PROTECCIÓN

El plan base permitió referir con una mirada retrospectiva, en el plano de la ciudad, la representación de datos y problemáticas a partir de los cuales se infiere que los proyectos desarrollados cuentan con solidez suficiente. Se logró resumir en las acciones próximas/futuras la experiencia aportada desde la administración local considerando aspectos positivos propuestos en el anteproyecto del plan estratégico urbano territorial.

EQUIPO MUNICIPAL DE CASILDA, MARZO 2014

Han resultado altamente motivadoras las instancias colectivas de seminario y trabajo en taller compartido entre pares, puesto que alimentan el intercambio de información, experiencias, criterios técnicos, procedimientos y formas de actuación. Más aún, el reconocimiento de otras realidades urbanas pertenecientes al ámbito provincial ha funcionado como inspiración, permitiendo renovar el interés sobre las capacidades de la propia ciudad y sus potencialidades a futuro.

También son claves las instancias paralelas formativas y de capacitación complementaria específica sobre la temática, no sólo a través de la transmisión de conceptos teóricos, sino fundamentalmente a través del estudio de casos.

Como en experiencias facilitadas en otras regiones por CGLU, la capacitación en el territorio debe ser muy efectiva para ayudar a resolver los problemas prioritarios del día a día, asegurando la aplicación de conocimiento para impulsar soluciones y gestión de manera más proactiva.

EL PROCESO DE TRABAJO COMPARTIDO

El acompañamiento por parte del equipo técnico-ejecutivo provincial evidencia la importancia de mantener una frecuencia de reuniones técnicas en cada sede municipal, de manera previa al lanzamiento del programa, durante su desarrollo y en la fase posterior de profundización de la experiencia. Esta modalidad, planteada para brindar orientación permanente y realizar un seguimiento de los avances alcanzados, permite garantizar, en términos generales, el cumplimiento simultáneo de las metas y plazos comprometidos por las ciudades participantes.

Representar el plan desde el inicio con un único lenguaje gráfico común accesible a todos los equipos favorece las capacidades reflexivas, puesto que a partir del análisis conjunto de resultados se abren instancias comparativas que arrojan observaciones complementarias sobre las diversas planificaciones elaboradas, además de una ágil visualización de las problemáticas.

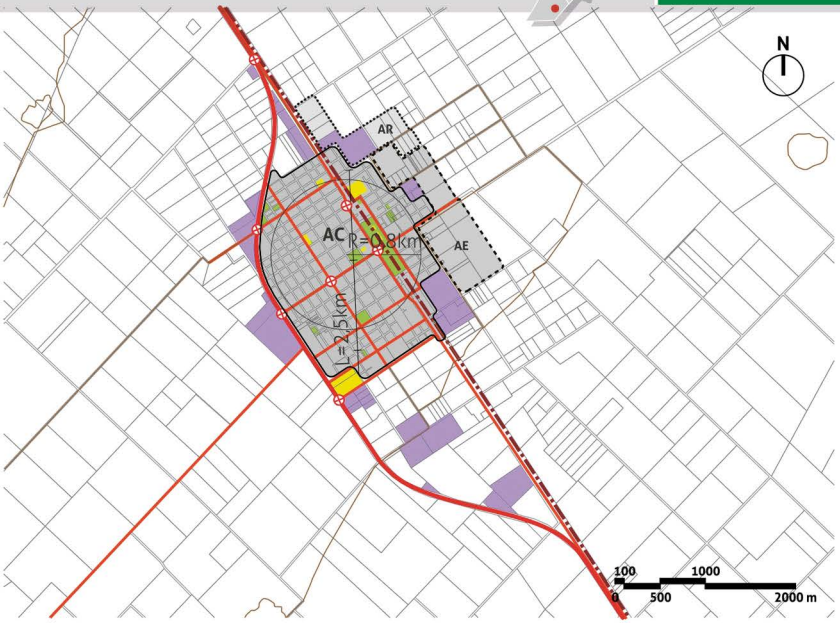
CARACTERÍSTICAS GENERALES

Ciudad agrícola inserta en la pampa húmeda argentina, con destacada impronta cultural y turística a nivel regional.

Villa Cañás

POBLACIÓN: 9.433 HABITANTES (CNP 2010)

REGIÓN 5
NODO VENADO TUERTO



PRINCIPALES TEMAS

Energía, infraestructura de conectividad, crecimiento urbano.

- COMPACIDAD RADIO
- COMPACIDAD LÍNEA
- AC - AREA URB. CONSOLIDADA
- AE - AREA URB. DE EXTENSIÓN
- AR - AREA URB. DE RESERVA
- Ae - AREA URB. ESPECIAL
- NODOS
- VÍAS PRIMARIAS
- VÍAS SECUNDARIAS
- VÍAS DEL FERROCARRIL
- EQUIPAMIENTO PÚBLICO
- SERVICIOS, INDUSTRIA Y LOGÍSTICA
- ESPACIOS VERDES
- SISTEMA HÍDRICO
- ZR - ZONA DE REGULACIÓN
- ZM - ZONA DE MEJORA
- ZT - ZONA DE TRANSFORMACIÓN
- ZP - ZONA DE PROTECCIÓN

EL CONSENSO CRECIENTE EN TORNO AL VALOR DE LA PLANIFICACIÓN DE BASE SISTEMATIZADA EN SANTA FE

Esta primera experiencia convalida la elección de métodos ágiles de planificación urbanística y su adopción por parte de los municipios de ciudades intermedias, los cuales a pesar de su menor estructura orgánica y recursos, logran llevar adelante un proceso de trabajo.

La planificación concurrente provincial–regional–local se pone a prueba para abordar el plan, ya que se parte de tener presentes todos los programas, proyectos e intervenciones vigentes que impactan en las diversas escalas del territorio, y que cuentan con el consenso de la ciudadanía a partir de las instancias participativas.

Contar con una planificación de base para el municipio permite reconocer con mayor claridad las posibilidades concretas de transformación en el ámbito urbano, a partir de visualizar los límites físicos de la problemática, el universo de actores involucrados y las capacidades necesarias para su superación.

Se concibe el Plan Base como marco de referencia para la toma de decisiones cotidianas y la definición de las acciones a corto, mediano y largo plazo en el ámbito local.

También se valora positivamente la Encuesta CIMES como compendio de información sintética de primera mano para la gestión diaria de la ciudad, cuya confección de hecho ha requerido de una interacción frecuente y necesaria entre áreas y sub-áreas de la gestión municipal.

Para aquellos casos de ciudades que ya contaban con antecedentes antiguos o recientes en términos de planificación de su ciudad, la metodología demostró su condición genérica y flexible para plasmar un proyecto actual de ciudad en base a la interpretación, revisión y ajustes de planificaciones urbanas anteriores.

07. Próximos pasos

La aplicación de Planes Base se enmarca en un conjunto integral de políticas territoriales inscriptas en el Plan Estratégico Provincial - Visión 2030. Seguir avanzando en su concreción constituye un desafío impostergable.

En tal sentido, se prevé la realización de las siguientes actividades:

PROFUNDIZACIÓN DE LA PRIMERA EXPERIENCIA

Para este año se abre una nueva instancia de acompañamiento institucional y asesoramiento técnico profesional, para la gestión y concreción de las intervenciones propuestas en los Planes Base.

Realización de instancias participativas para debatir concretamente sobre los proyectos priorizados (selección, gestión y desarrollo de la propuesta). Se convocarán actores estratégicos públicos y privados para realizar el seguimiento y control de los compromisos asumidos.

Asimismo, se prevé atender y canalizar las demandas surgidas para la elaboración de proyectos ejecutivos, como paso previo a su efectiva materialización una vez resueltos los mecanismos de financiamiento necesarios. (Ej. Desarrollo de un plan especial, mejoramiento de infraestructura urbana, ejecución de nuevo equipamiento edilicio o recuperación del existente, etc.).

En este sentido, se deben evaluar herramientas financieras que estén presentes en los distintos niveles gubernamentales (local, provincial, nacional) u organismos internacionales, para permitir introducir criterios de factibilidad, priorización y gestión por resultados.

MULTIPLICACIÓN DE LA EXPERIENCIA

Regionalización de la experiencia a través de la incorporación al programa de 10 nuevas localidades, 2 por región, asegurando la aplicación permanente del criterio de equilibrio territorial.

Se introducirá el acompañamiento de los representantes técnicos de las ciudades que han trabajado en la primera experiencia, con el objetivo de enriquecer el desempeño de los nuevos participantes.

Por otro lado, se continuará con las capacitaciones técnicas provinciales y nacionales que serán orientadas a los equipos locales participantes.

PRESENCIA ACTIVA EN LA AGENDA INTERNACIONAL

Se prevé la participación de las localidades en la agenda internacional de debate sobre el futuro de las ciudades intermedias. Lo cual implica la posibilidad de instalarlos en el seno de la discusión multicultural que se viene sucediendo en diversas partes del mundo, con continuidad prevista para los próximos años.

Esto es posible gracias a que la Provincia de Santa Fe se ha incorporado como miembro activo de CGLU, asociándose a su Comisión de Planificación Estratégica.

También la Red internacional CIMES surgida de la Cátedra UNESCO UdL constituye una plataforma con proyección permanente en el debate contemporáneo de este tipo de ciudades.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe

Gobernador
Antonio Bonfatti

Vicegobernador
Jorge Henn

Ministro de Gobierno y Reforma del Estado
Rubén Galassi

Secretario de Regiones, Municipios y Comunas
Horacio Ghirardi

Subsecretaria de Planificación y Descentralización
María Paz Gutiérrez

Secretaria de Relaciones Internacionales e Integración
Adriana Martínez

Subsecretaria de Relaciones Internacionales e Integración
María Julia Reyna

Ministro de Obras Públicas y Vivienda
Julio Schneider

Secretaria de Arquitectura
Silvana Codina

Secretario de Planeamiento
Gerardo Barro

Coordinadores Regionales

Región 1 - Sergio Rojas

Región 2 - Omar Martínez

Región 3 - Carlos Suárez

Región 4 - María Pía Zelayeta

Región 5 - Oscar Pieroni

Gobiernos locales

Las Toscas
Intendente Leandro Chamorro

Sunchales
Intendente Ezequiel Bolatti

Santo Tomé
Intendente Fabián Palo Oliver

Casilda
Intendente Juan Carlos Bacalini

Villa Cañás
Intendente Norberto Gizzi

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos CGLU

Sara Hoeflich de Duque

Cátedra UNESCO UdL "Ciudades Intermedias: Urbanización y Desarrollo"

Josep Maria Llop Torné
Roxana Tapia

Equipo técnico Ejecutivo provincial

Bruno Reinheimer
Leticia Leonhardt

Equipos técnicos Ejecutivos municipales

Las Toscas
Alberto Richter
Raúl González

Sunchales
Celina Paira
Francisco Tibaldo
Rodrigo Filippi

Santo Tomé
Luis Martínez
Rubén Piacenza
Jerónimo Poquet
Mario Catena
Betiana Guerrero

Casilda
Maricel Cervigni
Diego Cortés

Villa Cañás
Tania Borsato
Oscar Balducchi
Daniel Dell Elce

Colaboraciones

Alessa Bennaton
María Margarita Norman
Ricardo Balbi
Tuana Neves

Diseño gráfico

Alejandro Martín
Sebastián Malizia

www.santafe.gob.ar

Universitat de Lleida
Càtedra Unesco
Ciutats Intermèdies,
Urbanització i Desenvolupament

CGLU
Ciudades y Gobiernos
Locales Unidos

SANTA FE AVANZA
GSF
Gobierno de Santa Fe

NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

Cities Alliance
Cities Without Slums