

El impostergable registro de las deudas de la ciudad

La actualización de un diagnóstico a partir de las actividades de cooperación sobre el Plan Urbano Santa Fe

MG. ARQ. ALDO LÓPEZ VAN OYEN, MG. ARQ. DIEGO VALIENTE, MG. ARQ. JAVIER FEDELE*
Docentes investigadores FADU/UNL

Introducción: el marco de la experiencia

La catástrofe provocada por la inundación de 2003 en Santa Fe puso en evidencia la condición de vulnerabilidad de la ciudad, mostrando las carencias existentes en el soporte territorial pero, sobre todo, las desigualdades y la crisis en el plano social.

Como era de esperar, la catástrofe movilizó a las instituciones locales en la búsqueda de soluciones a la situación y a plantear la necesidad de reconstruir la ciudad.

En mayo de ese año, el Concejo Municipal de Santa Fe instruyó al Poder Ejecutivo Municipal para que elabore un «plan de ordenamiento territorial para la determinación de criterios urbanísticos básicos para encarar el proceso de reconstrucción de la Ciudad de Santa Fe».¹ La administración municipal respondió con la elaboración de un proyecto de reforma del Reglamento de Zonificación con mayores restricciones a la ocupación de las zonas que habían sido afectadas y de las zonas consideradas de riesgo.

Al mismo tiempo, desde el ambiente académico se gestaba el ProCIFE, Programa de Cooperación Interinstitucional Frente a la Emergencia, que reunió a las instituciones de enseñanza superior y de investigación para formar un espacio de cooperación técnica conjunta con las instancias de Gobierno. El ProCIFE congregó a la Universidad Nacional del Litoral (UNL), la Universidad Católica de Santa Fe (UCSF), la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Santa Fe, el Instituto Nacional del Agua (INA), el CERIDE-CONICET y a la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

Entre varias iniciativas de cooperación que se pusieron en marcha, un equipo del ProCIFE integrado por técnicos de la UNL y del INA comenzó a tratar con la Dirección de Planeamiento Municipal los términos de un

acuerdo de asistencia técnica para el desarrollo de un plan de ordenamiento urbano. Estas tratativas se extendieron a lo largo del 2003, pero la administración municipal, que terminaría su mandato ese año, no llegó a definir ninguna acción en esta dirección.

Sobre la base de la propuesta del ProCIFE, a inicios del 2004, la administración municipal entrante decidió firmar un Convenio de Asistencia Técnica con el ProCIFE destinado, básicamente, a actualizar el diagnóstico urbano delineado en el Plan Estratégico, del 2001, y sentar las bases conceptuales para la elaboración de un plan de ordenamiento y desarrollo urbano: el *Plan Urbano Santa Fe*.

Se trató de un dato por entero nuevo en el proceso de gestión urbana en Santa Fe: la cooperación explícita e institucional entre el medio académico y la Municipalidad para la planificación urbana, y la articulación entre diferentes instituciones académicas y de investigación para llevarla a cabo.

En el trabajo del ProCIFE se delinearon los fundamentos para la formulación del Plan Urbano, desde los aspectos conceptuales de la gestión urbana hasta una previsión del crecimiento poblacional, desde la lectura de la estructura urbana hasta la propuesta de programas de acción sobre el territorio.

El trabajo desarrollado dio como resultado una nueva visión de la ciudad, que planteó como eje protagónico y de forma integral la problemática de la vulnerabilidad, la cuál abarca el punto de vista hídrico y pluvial pero, principalmente entendiéndola desde la complejidad del cuadro socioeconómico, como condicionante del desarrollo urbano.

Lo que sigue es una comprimida síntesis de dicho trabajo de diagnóstico urbano.²



Mapa de riesgo hídrico pluvial y fluvial, incluye efecto abril 2003.

* Directores, en diferentes periodos, del convenio PROCIFE-Municipalidad de Santa Fe «Plan urbano Santa Fe». Director del PROCIFE: Hugo Arrillaga (UNI). Equipo de trabajo: Ricardo Santiago (UNI); María del Valle Venencio (INA); Alejandro Felizia (INA); Graciela Bernal (INA); María Lucila Grand (UNI); Carlos Martín (INTEC); Javier Mendiondo (UCSF); Juan Ortiz (UCSF); Javier Poretti (UNI); Homero Rondina (UCSF); José Villordo (INA); y los pasantes de la FADU-UNI Gisela Rausch, Mariano Santiago, en tareas técnicas; y Alejandra Basualdo en tareas administrativas.

1 Resolución n° 9644 del HCOM de Santa Fe de fecha 22 de mayo de 2003.

2 El trabajo fue expuesto en debate en el panel «Los temas urbanísticos de la ciudad de Santa Fe», organizado por el Colegio de Arquitectos, Distrito 1 Santa Fe, y que se realizó el 18 de Julio pasado en el Museo Rosa Galisteo de Rodríguez. Asimismo se encuentra en proceso una edición con la extensión acorde al producido.

La mirada orientada: la vulnerabilidad territorial

La catástrofe del 2003 nos demostró con toda crudeza la condición de vulnerabilidad de nuestra ciudad, vulnerabilidad que no sólo referenció carencias del soporte territorial, sino que también desnudó (entre otras características deficientes del marco social y su escaso nivel organizacional) la situación de pobreza y exclusión social de amplias franjas poblacionales que, no casualmente, se encuentran asentadas en las áreas con los mayores conflictos y dificultades urbanas de la ciudad.

El contexto territorial de la ciudad (determinado fuertemente por la situación hídrica) ya no es un dato aislado, descriptivo, sino una situación concreta con matices de alta significación para el desarrollo de la ciudad. Desde el punto de vista geomorfológico expresado por la posición relativa con relación a los sistemas del río Salado y Paraná, asociados a los aspectos pluviales y freáticos, a la ciudad de Santa Fe se la puede considerar como una de las ciudades del mundo que presenta mayor criticidad hídrica.

Incorporar la variable de vulnerabilidad del territorio en este trabajo, y su proposición de inscripción en todas las fases de planeamiento y decisión de la administración de la ciudad, no es un dato menor en el marco histórico de las reflexiones y acciones urbanas sobre Santa Fe. Pero no sería conceptual y metodológicamente correcto, si sólo se utilizara en su carácter exclusivamente hídrico. Por el contrario, este concepto se introduce con un sentido más abarcativo dando cuenta de la compleja situación territorial como soporte de la existencialidad del marco poblacional; y aborda en su complejidad todas las implicancias de la condición de vulnerabilidad que han quedado expuestas con las consecuencias del fatídico 29 de abril de 2003.

Desde las actuales perspectivas en el campo de estudios sobre el territorio, la vulnerabilidad territorial y sus consecuencias dependen (principalmente) de los niveles de desarrollo socio-institucional que una unidad territorial es capaz de elaborar para enfrentar situaciones naturales adversas. Ante una amenaza natural, las condiciones políticas, sociales y económicas son determinantes para generar y poner a punto los mecanismos pertinentes que permitan enfrentarla técnicamente de forma eficiente, previniendo y limitando sus efectos negativos. El déficit de desarrollo de estas condiciones socio-institucionales aumentan las consecuencias catastróficas sobre el territorio habitado que las amenazas contienen.

Esta relación intrínseca entre la vulnerabilidad territorial y el desarrollo socioeconómico de la ciudad, la interdependencia entre los dos factores y la retroalimentación de sus efectos, lleva a plantear la integración de los problemas propios de la organización del espacio de la ciudad con los problemas del desarrollo social de la ciudad, y en esta integración problemática se ha fundado la concepción del programa de trabajo tendiente a la elaboración del plan.

Definidos los elementos problemáticos, el siguiente paso fue abocarse a la construcción de instrumentos que puedan medir cuantitativamente el diagnóstico de la ciudad, entendiendo su actual condición diagnóstica en relación con las problemáticas de la vulnerabilidad del territorio, del desarrollo social y los aspectos físicos convergentes a dichas condiciones.

La calidad de vida urbana es un concepto que se instrumenta para la orientación de búsqueda y procesamiento de los datos, y se define a partir de los niveles de satisfacción que alcanzan las necesidades y demandas de los distintos grupos sociales en el marco territorial. En este

sentido, es un índice de mayor complejidad conceptual que el de necesidad básica insatisfecha actualmente utilizado en estudios y estadísticas, y que consideramos insuficiente para medir sobre el territorio las distintas situaciones urbanas. A partir de las especificidades temáticas puestas al estudio del territorio, se construyeron indicadores que posteriormente se conjugan para sintetizar cuán lejos o cerca se halla un territorio de una calidad deseable.

Esta conceptualización permite la construcción de un mapa situacional de la complejidad urbana del territorio en todas sus dimensiones, desagregadas en lo que llamamos ejes temáticos, que permiten desgloses metodológicos de mayor precisión en la aproximación a la construcción de indicadores sectoriales pero sin perder su relación de conjunto.

La vivienda y sus servicios; el espacio público; lo ambiental; los aspectos hídricos: pluvial, fluvial, freático; el sistema de transporte y movilidad urbana; la condición socio-económica; todos ellos se organizaron en ejes temáticos que fueron analizados y expuestos en su problemática, definiendo un cuadro de situación particular de incidencia en el contexto de la ciudad.

La construcción de este mapa situacional está en progreso, el presente trabajo lo ha puesto en marcha, con carácter inédito, definiendo sus trazos fundantes iniciales, los propios de la reelaboración de la información disponible y accesible en el ámbito de la administración, pero requiere de continuos ajustes, de permanentes agregados en relación con las cambiantes situaciones de la ciudad, y del perfeccionamiento de sus herramientas para procesarlas.

Este mapa situacional inicial expresa que Santa Fe, a nuestro juicio (explicitado en este primer diagnóstico), posee niveles de vulnerabilidad socio-territoriales y asimetrías muy marcadas, que además de impedir el desarrollo y la calidad de vida, en determinado momento, pueden generar situaciones de ingobernabilidad. Atender estos problemas desde las ópticas parciales ya no alcanza, con modalidades lineales tampoco, creemos fundamentalmente que estamos en un punto de inflexión, y dependerá

de la dimensión política que se le dé a la cuestión urbana y su territorio, para modificar las situaciones existentes.

La ciudad hoy nos muestra el rostro de conflictos urbanos acuciantes, la cara de lo que no desearíamos ser: una ciudad desestructurada, mal comunicada, con segregación social, amplias áreas de riesgo de inundación, déficit de equipamientos y carencias de espacios públicos cualificados. La degradación física es producida y produce simultáneamente una sociedad que se aleja de lo que se define como calidad de vida.

El territorio del aglomerado Gran Santa Fe, progresivamente y desde hace más de dos décadas, ha ido perdiendo las bases de sustentación económica en las cuales su población encontraba, en el pasado, el modo de satisfacer sus necesidades y participar como sujetos activos en la construcción de un futuro de certidumbres y seguridades.

No sólo fue una de las primeras áreas urbanas del país en transformarse en una región de alto desempleo estructural, sino que persiste en esa situación, aún en los dos últimos años donde se manifestaron signos de recuperación, al menos parcialmente, en otras ciudades del país. Ya no sólo resultan alarmantes los niveles de desempleo abierto que perviven más allá de la recuperación, ya que arrancan de pisos bajos como los del bienio 2002-03 cuando alcanzaron valores del 19% de desocupación abierta y de la misma magnitud de subocupación. Constituye también, un objeto de preocupación especial y principal, los niveles de degradación cuali y cuantitativa alcanzados, tanto en las relaciones laborales como en las contraprestaciones monetarias, que se dan en el sub-universo de población que detenta la condición de ocupados.

Ante esta situación reconocida, paralelamente, el trabajo identifica un conjunto de propuestas sistematizadas en programas y proyectos como oportunidades para revertir las condiciones actuales. Son proyectos que anhelan hacerla más sustentable en su relación con sus entornos naturales, hacerla más equitativa en la producción y uso de la riqueza, en definitiva, acciones de diversa índole que la cualifiquen en sus condiciones de habitabilidad.



CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR
Ponderación de condiciones físico-ambientales

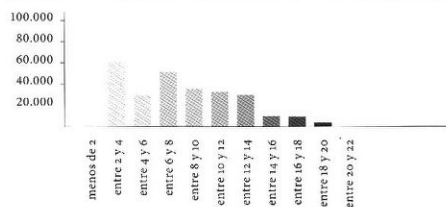
Indicador de condiciones medio-ambientales	Amenaza de origen hídrico	Tipo de vivienda preponderante	Servicios públicos en el lote	Cercanía de espacios públicos de recreo y esparcimiento	Cercanía de espacios p/ deposición de residuos sólidos	Indicador de condiciones medio-ambientales	Totales
Máximo	5	10	5	1	1	1	22
Mínimo	0	0	0	0	0	0	1

INDICADORES FÍSICOAMBIENTALES
Total ciudad de Santa Fe

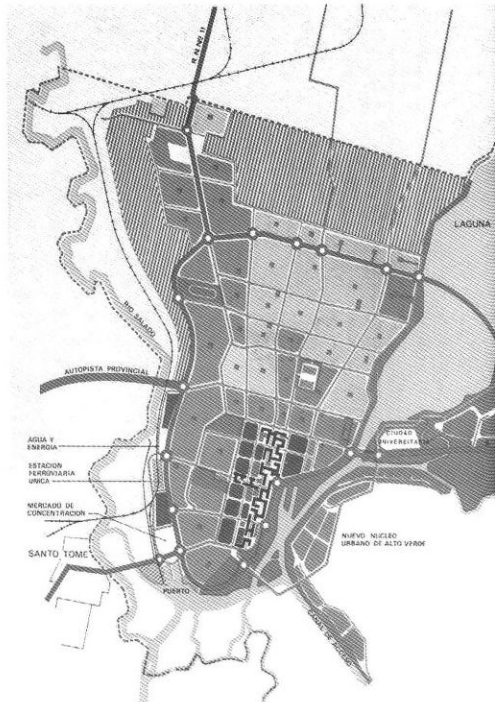
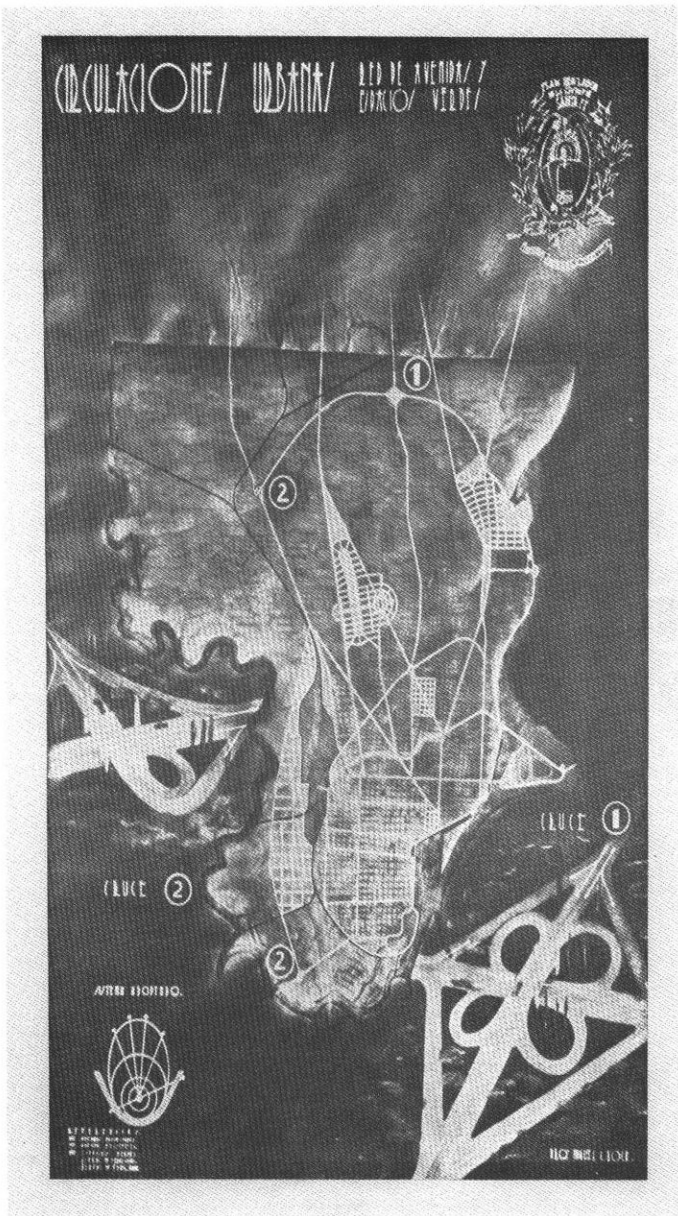
Escala	UTA (s)	Incidencia	Población	Incidencia
Vulnerabilidad, menos de 2	66	20,43%	60.501	18,24%
Vulnerabilidad, entre 2 y 4	67	20,74%	61.208	18,45%
Vulnerabilidad, entre 4 y 6	37	11,46%	33.660	10,15%
Vulnerabilidad, entre 6 y 8	38	11,76%	46.195	13,93%
Vulnerabilidad, entre 8 y 10	35	10,84%	37.425	11,28%
Vulnerabilidad, entre 10 y 12	33	10,22%	35.497	10,70%
Vulnerabilidad, entre 12 y 14	23	7,12%	32.384	9,76%
Vulnerabilidad, entre 14 y 16	14	4,33%	10.717	3,23%
Vulnerabilidad, entre 16 y 18	6	1,86%	9.315	2,81%
Vulnerabilidad, entre 18 y 20	4	1,24%	4.765	1,44%
Vulnerabilidad, entre 20 y 22	0	0,00%	0	0,00%

Límite área de estudio

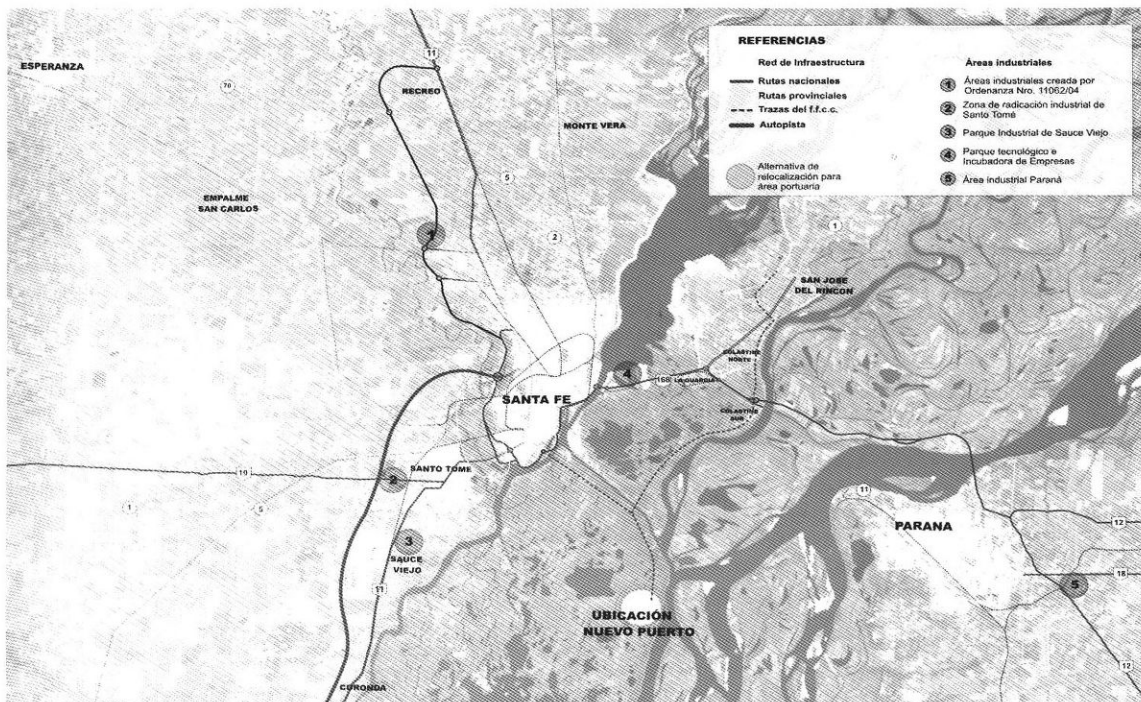
NÚMERO DE HABITANTES POR RANGO DE VULNERABILIDAD
Total ciudad de Santa Fe



El total de la población de la ciudad de Santa Fe es de 369.589 habitantes según Censo 2001. El área de estudio comprende 89.818 habitantes (el 24,36% de la población total). En el Oeste viven 82.465 habitantes (el 23% de la población total de la ciudad). De ellos, 58.995 (71,5%) se encuentran en condiciones de vulnerabilidad mayores a 8. En Alto Verde viven 7.358 habitantes (el 2% de la población total de la ciudad). De ellos, 5.389 (73,2%) se encuentran en condiciones de vulnerabilidad mayores a 8. Considerando la población total de la ciudad, el 17,5% de los habitantes de Santa Fe se encuentran en condiciones de vulnerabilidad mayores a 8.



Izquierda: Plan Regulador elaborado por Miguel C. Roca, 1947.
 Arriba: Plan Director de la ciudad de Santa Fe, 1980.



Experiencia de los últimos tiempos, 2002.

Líneas de estructuración para la formulación del plan

El diagnóstico expeditivo elaborado define un conjunto de problemáticas específicas, entre las cuales se destacan:

- las demandas sociales por mejoras en el espacio urbano y por participación en la gestión urbana;
- la crisis habitacional y la acción pública;
- las carencias de equipamiento e infraestructuras de escala metropolitana;
- el riesgo hídrico y sus condicionantes frente al desarrollo urbano;
- la definición sobre el modelo de desarrollo de la ciudad y su rol en el territorio como espacio productivo, así como las cuestiones relativas a la competitividad en el marco global;
- el desempleo y la pobreza en la ciudad;
- la degradación ambiental, en especial, el problema de los residuos sólidos urbanos.

Estas problemáticas fueron definidas desde el conjunto de los análisis sectoriales y evaluaciones generales que conformaron el diagnóstico expeditivo, y se fundamentan por su capacidad de condensar sintéticamente en núcleos abordables los problemas actuales que la ciudad enfrenta para alcanzar un desarrollo sustentable.

En su mayoría, trascienden la escala del Municipio de Santa Fe para instalarse como verdaderas cuestiones de la escala del Aglomerado Urbano. Al mismo tiempo, demandan, además de algunos diagnósticos particulares, un conjunto de acciones y decisiones políticas e institucionales: la formación de espacios de articulación social e institucional, y la toma de decisiones fundada en el fortalecimiento de las capacidades del Municipio para gestionar el proceso de desarrollo de la Ciudad.

El trabajo desarrollado ha puesto en evidencia la necesidad de profundizar el compromiso de la totalidad de la

estructura administrativa municipal en este sentido. Así como de realizar avances en la decisión política de liderar el proceso de desarrollo sustentable de la ciudad.

A continuación, se delinearán tres Programas para la puesta en marcha de una experiencia de gestión que pueda basarse en la participación social, en la ampliación de las capacidades de la administración municipal, en la elaboración de nuevos instrumentos de gestión y en la acción concreta sobre el espacio urbano.

Se ha decidido concentrar el enfoque en los aspectos que hacen al ordenamiento físico urbano: se trata de una propuesta deliberadamente limitada de estructuración de acciones que deberán encontrar su lugar en un futuro plan que abarque las diferentes dimensiones del desarrollo urbano de Santa Fe. Se pretende establecer líneas de trabajo concretas en base a su potencial estratégico y a la oportunidad con respecto al cuadro actual de la administración municipal.

Pero estas propuestas de ningún modo pretenden agotar las problemáticas y demandas que hoy presenta el espacio urbano en Santa Fe. Son puntos de partida de rutas a emprender mientras tanto se espera (y apuesta) a que se concreten avances en el compromiso político, el fortalecimiento institucional y la participación social necesarios para la elaboración e implementación de un plan de desarrollo para la ciudad.

1. Programa Desarrollo. Programa de promoción del desarrollo urbano sustentable

Este programa debe sentar las bases institucionales y técnicas para la formulación de un plan de desarrollo urbano sustentable, abarcando las diversas dimensiones del desarrollo de la ciudad. Se trata de generar un espacio de integración de las diversas problemáticas y perspectivas relacionadas con el desarrollo de la ciudad, desde un enfoque estratégico y participativo. Su objetivo es estudiar y delinear políticas e iniciativas de desarrollo que tengan en cuenta tanto los diversos aspectos funcionales y operativos como los sectores sociales involucrados en cada una.

También se propone generar las capacidades institucio-

nales para la gestión del desarrollo local junto a los espacios de discusión y participación social sobre los que se asienta ese desarrollo.

2. Programa Ordenamiento.

Programa de ordenamiento físico urbano

Este programa tiene como elemento central la atención sobre el espacio público, no sólo como elemento condensador de la identidad colectiva, sino como elemento de estructuración del espacio urbano y de control del proceso urbanización y, al mismo tiempo, como elemento central para la elaboración de políticas urbanas de justicia social en el plano del acceso a los bienes y servicios públicos. El programa apunta a la reconstrucción de la unidad de la ciudad a partir del criterio de utilizar el espacio público tanto para ordenar el trazado, los tejidos y la extensión de la urbanización, como para democratizar la distribución territorial de los bienes y servicios urbanos. Se trata de operar sobre ciertos aspectos de la ciudad en su dimensión estructural dándoles integración a la estructura organizadora general. Así, la importancia del espacio público deja de residir sólo en los aspectos paisajísticos o patrimoniales (en sí contenidos en el enfoque) para centrarse en la recomposición del sentido de pertenencia y de ciudadanía a través de la democratización de los bienes y servicios públicos y de los mecanismos de identificación social. Lo cual implica recuperar la dimensión del espacio público como condensador de diversos aspectos de la vida urbana y como medio para operar sobre esos aspectos. El espacio público, como ámbito directo e irrenunciable de injerencia de la administración municipal, representa una oportunidad de acción inmediata.

3. Programa Gestión. Programa de ordenamiento urbano sectorial y de desarrollo de instrumentos de gestión

Este programa nace de la necesidad de articular a las acciones inmediatas de gestión, demandadas al Municipio en lo cotidiano, con el marco de los procesos de planificación general propuestos en los dos programas anteriores. Apunta a que el proceso de planificación sectorial,

convertido en una verdadera acción de transformación, atienda en forma eficiente las demandas coyunturales sin perder los objetivos de ordenamiento y planificación general. Se trata de un programa destinado a dotar de sentido global a las acciones inmediatas, a partir de los objetivos de corto y mediano plazos. El criterio central es la ordenación e intervención sobre sectores urbanos a partir de un enfoque integrado de las problemáticas particulares allí detectadas, que suponga la articulación entre la gestión pública, la acción social y los inversores privados, para la transformación de esos sectores de la ciudad. Esto implica crear no sólo mecanismos de articulación entre Estado, sector público no estatal y empresas, sino también generar las herramientas de gestión adecuadas. Los criterios fundantes son la observación de las lógicas sectoriales en el cuadro de la estructura general de la ciudad, y la flexibilidad en la acción y la gestión del espacio urbano.

El plan: camino a recorrer

Habría que presentar las polémicas necesarias para dividir aguas y armar una agenda integrada de la ciudad en el siglo XXI, y utilizar los conocimientos pertinentes para inspirarla, los antecedentes modestos pero efecti-

vos como lo demuestran en su práctica las nuevas leyes de Colombia, el *Estatuto de ciudades* de Brasil, las gestiones municipales decididas y lúcidas, la descentralización de Montevideo, la recuperación de la ribera de Rosario, el plan favela-barrio de Río de Janeiro o el presupuesto participativo de Porto Alegre, por mencionar algunos. Se trata de ejemplos austeros y ambiciosos a la vez, que atacan sus problemas a partir de definir su condición y particularidad local, tratando de favorecer el ordenamiento de la ciudad con la inclusión social, concretando en el espacio el derecho a la ciudad.

Lo realizado en el marco de la experiencia del convenio fue un punto de partida de un largo camino que recién se ha iniciado, que debe complementarse y que, al ser la ciudad una esfera decididamente colectiva, deberá ser recorrido colectivamente. Desde el medio científico-académico, reafirmamos la voluntad de contribuir con el aporte del conocimiento a los procesos de desarrollo integral y sustentable de nuestra sociedad. Aspiramos a que el presente trabajo provea elementos para sentar las bases del proyecto de ciudad que Santa Fe demanda. Ahora es el turno de la discusión, la puesta en debate para emprender la formulación definitiva de un plan, andar el camino de planificar la ciudad.