
AGOSTO DE 2009

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE
PLAN URBANO SANTA FE CIUDAD
REGLAMENTO DE ZONIFICACION
PROPUESTA DE MODIFICACION – DOCUMENTO DE TRABAJO

CONSTRUIR LA CIUDAD QUE NOS MERECEMOS
UNA INVITACION A PROYECTAR Y A VIVIR UNA NUEVA SANTA FE

PROPUESTA DE MODIFICACION DEL REGLAMENTO DE ZONIFICACION

INTRODUCCIÓN

La planificación urbana, entendida como responsabilidad primaria del Estado municipal, debe propender de manera decisiva a los procesos de mejoramiento de la calidad de vida ciudadana, tanto en los aspectos materiales como simbólicos. El Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad de la actual gestión de gobierno es el marco general dentro del cual la Secretaría de Planeamiento Urbano viene desarrollando los lineamientos del Plan Urbano en sus distintas propuestas de modificación de las normas vigentes con miras a su progresiva integración en un Código Urbano-Ambiental.

Se aspira a que este nuevo cuerpo normativo logre articular la calificación del suelo urbano, la regulación del agregado edilicio, la jerarquización del espacio público, la preservación de los bienes patrimoniales, la mitigación del riesgo y el resguardo del medio ambiente.

La presente propuesta de modificación de la Ordenanza N° 8813/86 y complementarias del Reglamento de Zonificación es un avance en este sentido. La apertura de un período de consulta es indicativa de una voluntad de dar participación a la ciudadanía a través de sus instituciones y representantes sobre cuestiones de importancia estratégica para el desarrollo a futuro de la ciudad.

PLAN URBANO

El Plan Urbano reconoce las siguientes dimensiones como parámetros de los distintos programas de acción sobre los que se sustancia:

a. Dimensión Geopolítica. Relativa a las relaciones urbano-territoriales con especial consideración de la construcción de espacios políticos de escala supra urbana y regional. Considera, además, la articulación interjurisdiccional con organismos estatales y privados tanto nacionales como regionales e internacionales.

b. Dimensión Físico-Espacial. Inherente a extensiones geográficas del ejido urbano que conservan características comunes relativas a centralidades; equipamientos y servicios; uso y tenencia de la tierra; tipo y calidad del agregado edilicio; espacios verdes; infraestructuras y servicios de redes; comunicación; movilidad y transporte y condiciones de vulnerabilidad y riesgo.

c. Dimensión Sociocultural. Concerniente a los procesos sociales (evolución demográfica, densidades, desagregación socioeconómica, estamentos y relaciones sociales, grupos de afinidad, tasa de ocupación, subocupación y desempleo, participación institucional, movimientos sociales, etc.) y los procesos culturales concomitantes relativos a sistemas de expectativas de

orden material y simbólico, con especial atención a la promoción del espacio público y la cultura urbana.

Estas dimensiones operan sobre un ejido municipal de particulares características geográficas que lleva a clasificar la tierra de la siguiente manera:

- urbanizadas o urbanizables, las que a su vez están a cota inundable o no inundable;
- no urbanas ni urbanizables, por estar afectadas a usos rurales o por ser inundables;
- cauces fluviales.

La modificación del Reglamento de Zonificación afecta principalmente las extensiones de tierras urbanas o urbanizables, pero en su estudio se tiene en cuenta un conjunto de leyes nacionales y provinciales que regulan los usos de tierras inundables, el medio ambiente, las infraestructuras territoriales, etc.; generándose un contexto legislativo de compleja aplicación.

ÁREAS DE DESARROLLO

El Plan Urbano contempla seis Áreas de Desarrollo, cada una de las cuales presenta sus propias características, problemáticas y potencialidades en las dimensiones citadas:

- Áreas de Desarrollo *Ciudad Central*
- Áreas de Desarrollo *Oeste*
- Áreas de Desarrollo *Norte*
- Áreas de Desarrollo *Noreste*
- Áreas de Desarrollo *Este*
- Áreas de Desarrollo *Sureste*

Se ofrece a continuación una breve caracterización de las partes comprendidas:

Ciudad Central: El Área Central se corresponde con la ciudad más estructurada, con una evolución histórica de más de 400 años, que ha evolucionado por extensión de la planta urbana original, con sostenidos procesos de completamiento del parcelario y densificación de manzanas, con sustitución edilicia que en los sectores más antiguos ha dado lugar a una alta variabilidad de tipologías y lenguajes arquitectónicos. Se trata del área urbana con mejor y más completa infraestructura y servicios, con mayor dinámica de inversiones, mixtura de usos y condiciones ambientales. Es también el área donde, en mayor medida, ha actuado el sistema normativo, el mejor catastrado y de mayor capacidad tributaria. Se reconocen dentro de la Ciudad Central considerada en esta etapa: a) Área Central Primaria (ACP) la cual se subdivide en el micro, macro y pericentro; y b) Área Barrios Tradicionales (ABT) hacia el norte de bulevares, el oeste de avenida Freyre y sur de avenida J. J. Paso.

Oeste: Es el área de mayor demanda del Estado por concentrar altos índices de necesidades básicas insatisfechas y de vulnerabilidad ambiental. En los lineamientos del Plan Urbano, se propone la consolidación del área y la contención del crecimiento mejorando las condiciones de la población residente y desalentando el asentamiento de nuevos habitantes por ser una zona de tierras bajas, con poca infraestructura y difíciles condiciones de provisión. La modificación que se presenta abarca el segmento sur de esta extensa área lineal a lo largo del río Salado. Dentro de este segmento, se reconocen áreas de centralidad y sectores productivos, técnicos y logísticos junto a amplios sectores residenciales.

Este: Es el área de mayor dinámica de expansión suburbana alentada por obras de defensa hídrica que modificaron las expectativas de uso del suelo. En esta etapa, la modificación se centra en el tramo correspondiente al corredor Puente Oroño – La Guardia y su extensión a lo largo del río Santa Fe. Se trata de un sector de gran compromiso por las formaciones tipo enclave (Ciudad Universitaria, Parque Tecnológico, Barrio El Pozo, Complejo comercial) que conviven con poblados tradicionales como La Guardia y Bajada Distéfano y asentamientos espontáneos en rápida evolución. Se trata de un área de alto riesgo hídrico, con obras de mitigación (terraplenes de defensa, puentes aliviadores) que hacen necesaria las previsiones de usos de suelo que compatibilicen los usos que se fueron consolidando en el tiempo, las expectativas de nuevos usos que se generan a corto y mediano plazo con las condiciones de riesgo hídrico y ambiental señaladas.

Sureste: En esta etapa, el proyecto de normativa se limita a la zona islera sobre el río Santa Fe y su desembocadura en el canal de derivación norte, un sector de alto riesgo hídrico, con una población muy identificada con el paisaje fluvial y grandes expectativas de usos intensivos cuya conveniencia debe ser considerada en razón de la hidrología general.

Cada área, como se ha visto, comprende subáreas caracterizadas y definidas por los usos predominantes, la funcionalidad urbana, los valores socioculturales, etc., del siguiente modo:

- **Centrales.** Son los usos administrativos, comerciales, financieros, o prestaciones en general que tienden a concentrarse geográficamente generando efectos de densidad y mixtura de usos con fuerte atracción de flujos circulatorios. Pueden ser de conformación focal o lineal, actuando en cualquier caso como elementos estructurantes del espacio urbano, generadores de identidad y referencia para la ciudadanía. Según el tipo y alcance de los servicios localizados, las áreas centrales pueden ser de escala metropolitana, urbana, barrial o vecinal.
- **Residenciales.** Se clasifican por la densidad poblacional y parcelaria en alta, media y baja densidad. En todos los casos, suponen el complemento de equipamientos compatibles, necesarios para completar las funciones urbanas básicas. Las áreas residenciales pueden generarse en la acción individual por lote o por planificación integral de sectores (conjuntos habitacionales).
- **Equipamientos:** Incluye el conjunto de edificios e instalaciones que satisfacen funciones esenciales o relevantes para el desarrollo social y humano que no son de usos residencial o habitacional prioritario. En razón de la vastedad de lo abarcado en la anterior definición, se propone diferenciar: a) equipamientos de valor y utilidad pública -destinados a satisfacer necesidades sustantivas para el sostenimiento y el desarrollo de la vida individual, comunitaria y social de las personas (tales como educación, salud, seguridad, recreación, cultura, deporte o abastecimiento primario)-; estos equipamientos pueden ser privados o estatales por dominio, jurisdicción o gestión, pero abocados al sostenimiento de dichas funciones sustantivas; b) equipamientos productivos, técnicos y logísticos (tales como establecimientos fabriles, depósitos, usinas, plantas potabilizadoras, terminales de medios de transporte, etc.), que también pueden ser de gestión y propiedad pública o privada. Asimismo, los equipamientos pueden clasificarse por el impacto físico, funcional, urbano, ambiental o paisajístico que provocan.
- **Espacios verdes públicos.** Conforman el conjunto de espacios, en su mayor parte, no edificadas, de libre acceso, circulación y permanencia de la ciudadanía, con destino de usos recreativos, deportivos y culturales cuya función es contribuir a la integración, cohesión, representación y expresión de los ciudadanos. Estos espacios abarcan una gran variedad de tipos que incluyen plazoletas, plazas, parques, paseos, etc.

- Tierras libres, vacantes y de reserva. Conforman el conjunto de tierras de propiedad fiscal o privada, urbanas o urbanizables que, estando desafectadas de sus usos originales o sin usos reconocibles, adquieren valor estratégico especialmente por constituir reservas de interés urbanístico, paisajístico o ambiental.

ÁREAS ESPECIALES

Se propone la generación de las siguientes Áreas especiales:

- a. Ribereñas
- b. Cordones Verdes

Áreas ribereñas

Estas áreas pueden abarcar total o parcialmente las Áreas de Desarrollo y su definición atiende a la particularidad de la relación de la ciudad y las tierras del ejido con los diferentes fluviales por una parte, y la necesidad de generar extensiones de compensación y reserva medioambiental por otra. Delimitan una extensión en la que conservan plena vigencia los distritos de zonificación y demás disposiciones normativas.

Las Áreas ribereñas quedan definidas por las situaciones de bordes urbanos o extensiones a lo largo de cauces de sistemas fluviales de los ríos Paraná y Salado, respectivamente. La gran extensión de costas, áreas bajas e islas, brindan a la ciudad una excepcional oferta de paisajes, sitios de relación con su entorno fluvial y circuitos y canchas de navegación que integran un sistema ambiental específico. La constitución de áreas puede dar lugar a la creación de parques públicos que incluyan instituciones y usos ya localizados pero integrándolos en una figura urbana de carácter público que democratice los bordes fluviales.

Se proponen las siguientes Áreas en función de los diferentes sistemas fluviales:

- Áreas ribereñas de la laguna Setúbal: ribera oeste (avenida Almirante Brown), ribera este (calle A. M. de Justo); ribera sur (borde norte del CERIDE y Barrio El Pozo).
- Áreas ribereñas: ambas riberas del Riacho Santa Fe (Ruta Nacional N° 168) y de los canales de Derivación Norte, Sur y de Acceso al Puerto.
- Áreas ribereñas del río Salado: Ribera este hasta línea de terraplenes de defensa.
- Áreas ribereñas del río Colastiné: ambas riberas.
- Área ribereña del río Tiradero Viejo: ambas riberas (Ruta Nacional N° 168).

Cordones Verdes

Los cordones verdes delimitan estratégicamente extensiones de tierra urbana o urbanizable, tanto de dominio público como privado, caracterizadas por tener suelos absorbentes o pavimentos permeables y una población vegetal consistente. En la medida en que sean tomados como políticas de Estado, pueden constituirse en un importante factor de integración ciudadana porque trascienden los límites de un barrio o de una vecinal.

Su implementación descansa en la instalación en la ciudadanía mediante recursos de comunicación social del tema “cordón verde” como una estrategia de política ambiental capaz de caracterizar a la ciudad con un rasgo distintivo que le puede aportar no sólo beneficios directos sino también ventajas competitivas y un reposicionamiento metropolitano y regional.

Se propone la creación de cordones verdes que comprenden lo siguiente:

- del Centro: Paseo del Restaurador, Parque Federal, Jardín Parodi, cavas, Granja La Esmeralda. Toma como eje la traza ferroviaria y es posible darle continuidad hasta Recreo mediante un acuerdo a escala metropolitana.
- del Oeste: Bajos del Salado, Lagos del Oeste y del Noroeste, Parques Garay y Juan B. Justo. Es posible darle continuidad hasta su intersección con la RN 70 en jurisdicción de Recreo mediante un acuerdo a escala metropolitana.
- del Este: Centro del Alto Rendimiento Deportivo, Parque Belgrano, Caleta Sur, Club Náutico Sur, Área Reconversión Portuaria, clubes ribereños Azopardo y Regatas, Costanera 7 Jefes y nuevas playas.
- del Noreste: Humedales de la laguna Setúbal. Es posible darle continuidad hasta Monte Vera.
- de la Costa: Corredor Puente Oroño - La Guardia, Ciudad Universitaria, Costanera Este, RP 1. Es posible dar continuidad hasta San José del Rincón y Arroyo Leyes mediante un acuerdo de escala metropolitana.
- de la Isla: RN 168, Colastiné Sur, Isla Sirgadero, Túnel Subfluvial.
- espacios verdes, tierras libres y áreas vacantes: Plazas, parques, plazoletas y paseos públicos que queden comprendidos en su delimitación territorial como así también los corredores ferroviarios.

CONCEPTOS RECTORES DE LA MODIFICACIÓN PROPUESTA: ESPACIO PÚBLICO Y AMBIENTE URBANO

En consonancia con el Artículo 41 de la Constitución Nacional¹, el Gobierno de la Ciudad asume el desarrollo y la consolidación del espacio público como un eje de los lineamientos rectores de la planificación urbana, siendo el concepto de ambiente urbano pertinente para la concreción del mismo. En efecto, la introducción de este concepto en el Reglamento de Zonificación que se propone, significa un enriquecimiento de la norma con miras a que el resultado en el tiempo sea el de la consolidación material y simbólica del espacio público.

¹ **Art. 41.-** Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

Se entiende por ambiente urbano el conjunto de elementos materiales e inmateriales, de valor funcional o simbólico; que resulta de las acciones colectivas de la sociedad y se materializa en la edilicia pública y privada que, al disponerse sobre la matriz del damero urbano, define los espacios públicos exteriores percibidos por los ciudadanos en su vida cotidiana.

El ambiente se percibe como una atmósfera que permite que las personas logren no sólo referencia para su ubicación espacio-temporal (sentido de pertenencia) sino también un rango de identidad (sentido de pertinencia). Posibilitar o facilitar la ubicación y generar relaciones afectivas son las consecuencias directas y deseables de un ambiente armónico, organizado, eficiente, sano y estimulante; un ambiente urbano así cualificado genera una imagen discernible de la ciudad. Con ello, es posible distinguir áreas centrales de barrios tradicionales, calles principales de calles barriales, plazas institucionales de espacios verdes vecinales, es decir, reconocer los espacios de la vida urbana para su mejor uso, disfrute y valoración.

Para la conformación de ambientes urbanos favorables, es necesaria la convergencia de las decisiones del Estado y de la sociedad civil en el marco de un sistema de valores cívicos. El Estado concurre administrando el interés superior del orden público para lo cual despliega su poder normativo y procura las condiciones de base (equipamientos sociales, infraestructuras). Por su parte, la sociedad civil lo hace a través de los múltiples efectos de la acción colectiva, sea bajo la forma de emprendimientos de particulares, grupos de interés, instituciones intermedias, ONG, etc. La ciudad, el ambiente urbano, se encuentra en el crítico punto de articulación entre Estado y sociedad civil; de allí que la ciudad sea una permanente construcción política cuya máxima expresión, en la perspectiva del planificador, es un espacio público consistente como valor ciudadano y estimulante como manifestación física.

En toda ciudad –y Santa Fe no escapa a esta generalidad- el espacio público es tanto el ámbito de la integración y la cohesión social como del conflicto. Compete al Estado generar las condiciones para la integración como dirimir el conflicto, máxime en una ciudad con problemáticas severas en materia de necesidades básicas insatisfechas, vulnerabilidad ambiental y disfuncionalidades varias.

El espíritu de este proyecto de modificación se basa firmemente en el concepto de espacio público como valor constituido y constituyente del principio de ciudadanía social y política y en el concepto de ambiente como instrumento para la integración de los factores materiales e inmateriales de la ciudad. El manejo instrumental del ambiente se debe regir por el valor ético del espacio público.

La modificación que se propone descansa en tres ambientes genéricos:

- Espacios lineales o corredores. Corresponden a los espacios públicos de circulación: avenidas y calles principales. También a los espacios reconocibles como bordes internos.
- Espacios focales o entornos particulares. Conciernen a espacios públicos especiales por sus valores patrimoniales urbanos, arquitectónicos o paisajísticos. Se organizan a partir de edificios, plazas o calles particularmente relevantes.

Estos ambientes están principalmente estructurados a partir del espacio público urbano siendo competencia del Estado su diseño, construcción, mantenimiento y promoción.

- Espacios extendidos o áreas homogéneas. Atañe a sectores integrados por fracciones de la planta urbana o por un conjunto de manzanas y calles con ciertas características dominantes. Éstas pueden ser satisfactorias, como cuando se observa regularidad edilicia, predominio de un uso, baja incompatibilidad funcional o cualidades paisajísticas, siendo deseable que la norma

preserve las características. En el caso contrario, la norma debe procurar el mejoramiento general ordenando la edificación, regulando los usos, atenuando incompatibilidades, mitigando impactos, etc.

La introducción del concepto de ambiente urbano en la normativa supone una revisión crítica del concepto de zonificación, cuyo principal parámetro de regulación es de tipo funcional. Con el parámetro del ambiente urbano, los distritos del Reglamento de Zonificación se definen por la calidad de los ambientes urbanos a preservar, en el caso de que exista un buen grado de consolidación urbana, o a desarrollar cuando las características no sean satisfactorias. En tal sentido, la modificación del reglamento bajo el concepto de ambiente debe considerarse como un avance dentro de un proceso mayor de perfeccionamiento normativo, cuya culminación debe ser un código urbano-ambiental.

OBJETIVOS

- Lograr la complementación de las diferentes subáreas y su integración en estructuras mayores, tendiente a mitigar la discontinuidad y segmentación urbana.
- Controlar los estados de hecho de la ciudad (verificables como tendencias o procesos en curso), diferenciando aquellos que deben ser consolidados de los que, por el contrario, deben ser desalentados.
- Propiciar los estados deseables (inducción de tendencias) generando situaciones de estímulo y promoción.
- Normar la evolución del agregado edilicio priorizando la calidad ambiental y el espacio público a preservar y/o potenciar. Se subordinan los aspectos cuantitativos de los indicadores urbanísticos a las consideraciones cualitativas de los valores funcionales, patrimoniales y paisajísticos del espacio urbano, de conformidad con parámetros relativos a seguridad pública, impacto ambiental y accesibilidad universal.
- Actualizar los criterios para la admisión de usos. Calificar los usos por su pertinencia en función de parámetros e indicadores de impacto, favoreciendo mixturas y complementariedades que garanticen dinamismo en el espacio urbano, buen aprovechamiento del suelo, desarrollo de la base económica social y adecuada calidad de vida general.
- Orientar la inversión pública y privada. Se propende a generar un marco de previsibilidad a mediano y largo plazo, con tendencias reconocidas.
- Identificar ambientes urbanos. Se procura lograr un espacio urbano calificado que redunde en identidad y sentido de pertenencia para la población.
- Mejorar la movilidad urbana. Alentar el transporte público de pasajeros, ordenar el transporte privado y organizar el transporte de cargas mejorando la distribución de población, equipamientos y espacios verdes.
- Contribuir a la determinación de la carga de población y usos admisibles para cada sector en función de variables tales como crecimiento demográfico, evolución del mercado inmobiliario, tendencias de radicación de usos, disponibilidad de servicios e infraestructuras de redes y potencial edificable, en una previsión de mediano plazo (20/25 años).
- Facilitar la planificación de las infraestructuras induciendo tendencias de crecimiento.

PRIMERA ETAPA DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE ZONIFICACIÓN

Esta primera etapa abarca desde calle Salvador del Carril al sur y desde la avenida de circunvalación Oeste hasta La Guardia. Comprende, en consecuencia, partes de las Áreas de Desarrollo Ciudad Central, Oeste, Este y Sureste.

Área de Desarrollo Ciudad Central

El Área de Desarrollo Ciudad Central se subdivide en:

- Área Central Primaria
- Área Barrios Tradicionales

Área Central Primaria (ACP)

Asumiendo que los centros estructuran la ciudad, en Santa Fe se ha generado un sistema de centralidades que, si bien presenta desequilibrios, permite no obstante reconocer distintos focos de centralidad a diferentes escalas. Además del centro primario de escala urbano-metropolitana y regional, existen varios centros secundarios de escala distrital, centros terciarios de escala barrial y cantidad de pequeñas centralidades de escala vecinal. La jerarquía de los centros depende de los usos y funciones localizadas, las condiciones de accesibilidad y la población a la que sirve, siendo importante que estas diferencias de escala se perciban claramente en el espacio urbano, puesto que el sentido de referencia e identidad depende, en buena medida, de la centralidad urbana.

El presente proyecto de ordenanza reconoce el ACP de la ciudad como aquella comúnmente conocida como entre los bulevares. Sus límites son los bulevares Pellegrini y Gálvez, avenida Juan José Paso, avenida Freyre, 27 de Febrero y Alem. En este área, de aproximadamente 230 manzanas, se verifica la mayor concentración y diversificación de usos, infraestructuras, equipamientos y servicios por lo que los rasgos de centralidad adquieren allí valores máximos.

Dentro del ACP se destacan algunos sectores de especial interés tales como el correspondiente al Área Fundacional, con epicentro en la Plaza de Mayo, y el comercial financiero, estructurado a partir de la calle peatonal San Martín. Ambos, por su importancia histórica, jerarquía institucional, prestación funcional y valor simbólico, contribuyen a conferir escala no sólo urbana sino también metropolitana y regional a toda el área. Contribuye a esta jerarquía, además, la concentración de equipamientos educativos, culturales, religiosos, médico-asistenciales, de transporte, etc. También, el hecho de que la mayor parte de las plazas históricas y calles tradicionales se encuentran en el sector, pudiéndose afirmar que el espacio público alcanza allí su mayor expresión como ámbito de socialización, manifestación ciudadana e imagen identitaria.

En una ciudad como Santa Fe, definida como una urbe de servicios terciarios calificados (educación universitaria, prestaciones médicas, etc.), el ACP debe ser considerada como una pieza de alto valor estratégico para el desarrollo de la ciudad y el conglomerado del cual es cabecera. El área, además de concentrar servicios, capta la mayor inversión de capital privado bajo la forma de emprendimientos inmobiliarios, empresas comerciales y servicios profesionales. Produce la mayor renta urbana y, por lo tanto, genera una parte importante de los recursos

fiscales indispensables para cualquier redistribución que procure el equilibrio urbano y atienda las principales urgencias sociales.

A los efectos normativos, el ACP de la ciudad se divide del siguiente modo (ver plano anexo):

Microcentro. Delimitado por las parcelas del frente norte de calle Eva Perón, del frente oeste de calle 9 de Julio, del frente sur de calle Juan de Garay y por las correspondientes a los frentes este y sur de las calles 25 de Mayo, Mendoza y Rivadavia, respectivamente.

Macrocentro. Delimitado por las parcelas del frente norte de calle Suipacha, del frente oeste de avenida Urquiza, del frente sur de la avenida Gral. López y las correspondientes a la línea quebrada formada por las avenidas 27 de Febrero y Alem y frente este de calle Belgrano.

Pericentro. Delimitado por las parcelas del frente norte de los bulevares Gálvez y Pellegrini, del frente oeste de avenida Freyre, del frente norte de avenida Gral. López ente avenida Freyre y calle Dr. Zavalla, del frente oeste de calle Dr. Zavalla, del frente sur de las avenidas J. J. Paso, Arturo Illia y calles 3 de Febrero, Colectora de Av. Mar Argentino, avenidas 27 de Febrero y Alem y calle Laprida.

En el plano anexo se presenta la nueva delimitación de subáreas y distritos de zonificación. Debe observarse que hay una significativa simplificación del plano respecto del vigente en razón de que se aplican menos distritos.

Algunos de los distritos nuevos se originan en variantes de otros ya existentes. Tal es el caso de los distritos C2a y el C2b que derivan del Distrito Centro C2. Son distritos lineales que potencian el desarrollo de ejes viales sobre los que se lleva la mayor densidad edilicia. Se incorpora el Distrito Residencial R2a como variante del actual R2 para preservar el ambiente tradicional de los barrios y se crea el Distrito Residencial de Alta Densidad RAD para favorecer la consolidación de bordes urbanos con tipologías de gran altura. Se reserva para parcelas de gran tamaño el distrito Equipamiento Especial y, en parte, subsiste el Residencial R1. En el texto del proyecto de ordenanza anexo se especifican en profundidad las prescripciones de cada distrito.

Área Barrios Tradicionales (ABT)

Bajo esta denominación se agrupan una importante cantidad de barrios que se desarrollaron a partir de la consolidación de las avenidas troncales de sentido norte-sur, las cuales organizan un tejido edilicio bastante homogéneo caracterizado por una densidad media de aproximadamente 150 habitantes/ha., con predominio de uso residencial en tipologías de viviendas individuales por lote, con actividad productiva y de servicios intercalada con variados niveles de conflictividad, pero en general tolerada.

Se trata de una sucesión de ambientes urbanos característicos que favorecen los procesos de identificación social, siendo la calle el principal ámbito de integración social y construcción de relaciones de vecindad. Existen elementos de centralidad de escala barrial dispersos en esta vasta extensión urbana que, en ocasiones, contribuyen a la generación de focos de centralidad a partir de escuelas, clubes, comercios, parroquias, etc.

Las avenidas troncales actúan como elementos fuertemente estructurantes a escala urbana, pero se comportan como bordes a escala barrial. En efecto, la localización de equipamientos comerciales y de servicios sobre las avenidas ha generado el fenómeno de centralidades lineales de escala barrial que en ciertos casos alcanzan escala urbana. Ello genera una fuerte

atracción de flujos circulatorios vehiculares y peatonales lo cual produce conflictos puesto que en las avenidas comparten espacio el tránsito de paso con el local.

El ABT presenta una componente socioeconómica que se puede caracterizar como clase media con ingresos regulares, con cierta estabilidad y previsibilidad de sus condiciones de vida y expectativas de desarrollo fundados en la movilidad social y la adquisición de mayores estándares de consumo. Si bien se observa un rango muy amplio de variación, existe en la población una aceptable capacidad tributaria. El encuadramiento legal y normativo es más extendido que en otros sectores con mayor predominio de la informalidad dado que se trata de un área menos afectada comparativamente con situaciones de pobreza y vulnerabilidad. En efecto, las situaciones de mayor riesgo y urgencia social se presentan en el ABT como situaciones focales sin llegar a ser predominantes, a diferencia de otros barrios de la ciudad en que son determinantes. El sistema de vecinales, por su parte, está plenamente instalado, registrándose un alto grado de institucionalidad de la sociedad (pertenencia a asociaciones civiles, religiosas, deportivas, políticas).

El área tiene una dotación de servicios básicos de variables características. Si bien cuenta, en su mayor parte, con red de agua corriente, alumbrado público, arbolado, recolección de residuos y servicios como señal por cable y telefonía, está parcialmente servida por cloacas y gas natural, lo que marca un déficit importante. La red vial presenta múltiples interrupciones especialmente por los trazados ferroviarios, aunque si bien en general la cuadrícula está conservada. El pavimento es incompleto como así también el entubado de los desagües pluviales, lo que produce anegamientos en cuencas interiores. El transporte público de pasajeros cubre básicamente toda la extensión del área.

La dinámica del mercado de tierras es normal, con notables variaciones del costo del suelo urbano dependiendo de la proximidad a las avenidas y los servicios disponibles.

Dada la extensión, el capital instalado, la base económica, la funcionalidad y el potencial de calidad de vida que ofrece la Ciudad Central, como así también su valor como referencia de urbanidad para el resto de las áreas de desarrollo de la ciudad, resulta estratégica la revisión y perfeccionamiento de la normativa. Si bien existe una frondosa normativa, la misma no ha contribuido al logro de un resultado urbanístico satisfactorio. Ello se pone en evidencia en los problemas de disfuncionalidad (congestionamiento, complejidad circulatoria, incompatibilidad de usos, déficit de estacionamiento), heterogeneidad tipológica de la edificación (edificios de altura coexisten con edificios bajos de manera conflictiva) y deterioro del espacio público (afectación del arbolado público, deficiente higiene urbana, despereja conservación de fachadas, contaminación viso-sonora por proliferación de cableados aéreos, carteles publicitarios, mobiliario urbano discordante, ruidos molestos).

Área de Desarrollo Oeste y Sureste

Estas áreas concentran la mayor complejidad social y ambiental al conjugarse los más altos niveles de necesidad básicas insatisfechas con el mayor riesgo ambiental por lo que las intervenciones de Estado son prioritarias y asumen como imperativo la consolidación y estabilización urbana.

Desde el Reglamento de Zonificación se asigna a estos sectores el carácter de Áreas de Integración Urbana (AIU), lo que significa la equiparación progresiva de las mismas con las ABT en lo que respecta a dotación de infraestructuras y servicios, accesibilidad, regularización de la

tenencia de la tierra, equipamientos sociales, mejoramiento de la edilicia, recalificación del espacio público y promoción de la cultura urbana.

Tanto el ABT y las AIU incluyen subáreas que se desean consolidar o promover según el caso, relativas a:

- Centralidad. Delimitadas según plano anexo y caracterizada por la presencia de equipamientos y servicios que producen efectos de atracción y de flujos e intercambios a escala urbana, barrial. Las áreas de centralidad pueden ser resultado del reconocimiento de centralidades existentes o de nuevas centralidades a desarrollar.
- Producción, logística y servicios. Favoreciendo la mixtura de usos con la residencia, pero bajo parámetros de compatibilidad que superen el actual cuadro de usos.
- Espacios Verdes públicos. Adquieren un estatus propio como distritos de zonificación, lo que permite su mejor manejo y planificación.
- Ribereñas. Delimitado según plano anexo, forma parte de un sistema de áreas de borde de la ciudad en donde se produce la articulación con los diversos entornos fluviales.

Área de Desarrollo Este

Se trata de un área de gran crecimiento de población residente con modalidad de residencia suburbana alentada por las obras de mitigación de riesgo hídrico ejecutadas tiempo atrás.

Esta etapa de modificación se limita al tramo del corredor Puente Oroño - La Guardia, tramo que se caracteriza por la localización de uno de los más grandes complejos habitacionales de la ciudad, por la presencia de poblados históricos como La Guardia y por una serie de enclaves que se han ido consolidando en los últimos años como la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional del Litoral, el Parque Tecnológico Litoral Centro, el centro comercial y otros establecimientos recreativos y logísticos.

Se trata de un área de gran compromiso hídrico, sobre la que se ejecutaron obras de mitigación y defensa (puentes aliviadores, terraplenes de defensa) que mejoraron las condiciones críticas que históricamente presentó.

Convergen sobre el área grandes expectativas de ampliación de los usos recreativos, deportivos y culturales, alentados por la buena accesibilidad urbana y regional y las condiciones paisajísticas, elementos que la norma debe considerar, compatibilizándolos con los riesgos inherentes a un ámbito críticamente antropizado.

CONSIDERACIONES FINALES

El actual Reglamento de Zonificación ha sido el instrumento normativo de regulación del agregado edilicio y los usos admitidos por más de 30 años. Respecto de lo primero, no ha logrado controlar la diversidad tipológica y la calidad técnica y estética de la edilicia. La norma establece distintas regulaciones según los distritos, conforme un criterio general de consolidación del perímetro de la manzana liberando el centro. En el ACP, la norma propicia un basamento continuo sobre la línea municipal por sobre el cual se desprenden cuerpos en altura

procurando también la conformación de un corazón de manzana no edificado. También propicia el estacionamiento de vehículos particulares dentro del predio y la construcción de recovas en ciertas calles, cuestiones que alcanzaron dispares grados de resolución. En relación con los usos, ha administrado los distintos agrupamientos de actividades respecto de los cuales se otorgan habilitaciones para las más variadas funciones con relativa eficiencia, sin lograr una adecuada compatibilización de actividades.

Por ser la Ciudad Central y, en particular, el ACP la de más antigua urbanización, la normativa vigente debió confrontar con una condición urbana preexistente, con su propia dinámica y tendencias de transformación, por lo que aquello que la norma establecía como deseable, no logró plasmarse plenamente en los hechos con el resultado de un estado intermedio de realización. Además, siendo que la norma se aplica sobre parcelas, la unidad de registro catastral y tributario del municipio, el impacto es puntual en el tiempo y el espacio, ya que está condicionada a los límites de un lote y a las decisiones privadas del propietario. Este proceso de acción individual por lote es muy sensible a las vicisitudes de la economía en general, de los niveles de confianza ciudadana y del empeño de los sectores de liderazgo social; todo lo cual redundaba en una relativamente lenta dinámica de transformación que ha caracterizado a la ciudad en las últimas décadas a excepción del quinquenio 2003-2008, en el que la reactivación económica del país significó un fuerte empuje para la inversión inmobiliaria, lo cual puso en crisis o mostró las debilidades de la base normativa.

Como consecuencia, la morfología urbana que la norma infiere no se ha consolidado porque la lentitud de los procesos de transformación se han visto largamente demorados en el tiempo o porque, por el contrario, han actuado con notable celeridad en algunos sectores superando las previsiones normativas. De esta manera, la ciudad presenta una suerte de estado intermedio en el que la edificación no termina de ajustarse a los parámetros reglamentarios. Esto se explica también por el hecho de que el tejido edificado presenta un alto grado de complejidad adicional debido a procesos de sustituciones, reiterados en algunas parcelas, muchas veces parciales o incompletos, por lo que en un mismo lote o en lotes contiguos coexisten elementos edilicios de diferente antigüedad. El propio parcelario ha sufrido a lo largo del tiempo un proceso de fraccionamiento intenso, especialmente en el ACP, lo que ha generado gran cantidad de lotes internos que ponen en crisis la concreción del corazón de manzana. A la par, se observa una importante cantidad de lotes libres de edificación, muchos de los cuales tienen usos especulativos (playas de estacionamiento).

El resultado general es de una morfología edilicia irregular (ampliaciones, modificaciones, sustituciones parciales), diferentes edades constructivas (edificios obsoletos conviven con intervenciones recientes), relaciones de llenos y vacíos no conservadas (patios de distintas dimensiones, cerramientos indebidos de patios y superficies libres), entre otras cuestiones. Conceptos centrales de la norma como el de las recovas de algunas calles del ACP, que en su momento constituyeron una apuesta importante para la transformación del espacio calle, nunca se conformaron como tales al igual que los fondos libres de manzana, que no sólo están en grandes sectores construidos sino que, además, han perdido su condición de suelo absorbente por la abusiva colocación de solados.

En el espacio de la calle, cuya conformación depende de la consolidación de los basamentos y del plano de fachada, el alineamiento de la edificación, el respeto de los retiros, etc., según los sectores se observa que las mismas presentan distintos grados de anomalías que alteran el paisaje urbano, siendo ello más notorio en los sectores de mayor densidad. En el centro, los cuerpos edilicios en altura son los que, en mayor medida, se encuadran en la normativa pero,

aun así, la reactivación reciente de la construcción que llevó a la aparición de gran cantidad de edificios en altura, ha creado en la percepción general de la sociedad, una idea de profundización del desorden.

En síntesis, la norma vigente, contrasta con el estado de hecho de la evolución de la edificación y funcional de la Ciudad Central, dado que la misma se fundamenta en un concepto estático de distritos uniformes –el *zoning*– en los que se subdivide el ejido municipal, que no refleja las múltiples contradicciones y alternancias que presenta la ciudad. La norma visualiza a la ciudad como una extensión plana susceptible de ser dividida según polígonos que delimitan áreas, siendo la tridimensionalidad una mera inferencia de indicadores urbanísticos asignados a cada distrito. Tal criterio no contempla preexistencias, multiplicidades, contradicciones, incompatibilidades o paisajes que son sólo verificables cuando se comprende la ciudad como un proceso espacio-temporal. Es decir, los procesos urbanos se materializan en un sistema de relaciones espaciales -por ende, tridimensionales- que involucran personas y objetos, elementos materiales e inmateriales, funcionales y simbólicos, estáticos y dinámicos; los cuales a su vez, evolucionan en el tiempo produciendo cambios y transformaciones. La consecuencia es que la norma se debilita frente procesos urbanos que no pueden ser satisfactoriamente abarcados, con la secuela de insatisfacción, vías de excepción, desinterés por la planificación y escepticismo por la eficiencia del Estado en el manejo de la ciudad.

Santa Fe, agosto de 2009.

SUGERENCIAS, APORTES, PROPUESTAS

Enviar al mail: planurbano@santafeciudad.gov.ar

Por teléfono o personalmente a la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Santa Fe: (0342) 4508050.

