

PLANIFICAR SANTA FE

Ministerio de Ambiente y Cambio Climático de la Provincia de Santa Fe - Consejo Federal de Inversiones - UTN Facultad Regional Reconquista

1. Caso piloto en el corredor Reconquista – Florencia y área de influencia. Departamento General Obligado, provincia de Santa Fe.

2. RESUMEN

El programa Planificar Santa Fe desarrollado en el ámbito territorial del Corredor Reconquista-Florencia en el Departamento General Obligado de la Provincia de Santa Fe, como Caso Piloto en toda su extensión pretende desarrollar y fortalecer las capacidades y acciones de Municipios y Comunas por medio de un enfoque interdisciplinario, técnico, político y administrativo a través del asesoramiento, capacitación, formación y provisión de herramientas esenciales y específicas para la generación y gestión de Planes de Ordenamiento Ambiental del Territorio, sistémicos, holísticos, prospectivos y multiescalares.

Es un esfuerzo mancomunado de las áreas de gobierno interministeriales por atender las demandas concretas de los procesos de gestiones locales, generando un marco normativo de base para la planificación estratégica provincial a partir de la elaboración de Lineamientos Estratégicos Básicos (LEB) de coincidencias y consensos sobre el desarrollo y crecimiento sostenible de su territorio y bienes comunes.

Este programa busca asistir, asesorar y fortalecer a los espacios gubernativos locales, metropolitanos y regionales en todo el desarrollo de sus procesos de planificación y en la elaboración de sus normativas específicas, al tiempo de coordinar con organismos nacionales, provinciales y jurisdiccionales a fin de implementar y vehicular las políticas de manera articulada.

Su matriz prevé en el marco de la base presupuestaria ministerial, (MAyCC) órgano de aplicación conferido por la Ley Nacional y su adhesión por Ley Provincial, la potestad del control, gestión y planificación del Ordenamiento Ambiental del Territorio, (OAT), es por ello que a su vez, arbitrará los medios adecuados para el financiamiento de programas específicos de orden nacional e internacional.

Su Caso Piloto de aplicación en el Corredor Territorial y Ambiental por excelencia, situado entre las localidades de Reconquista y Florencia pretende ser el primer eslabón provincial para luego ser replicado, síntesis mediante, en el resto de las regiones provinciales, en el marco del financiamiento otorgado por el CFI (Consejo Federal de Inversiones) a través del programa específico aprobado para el mismo. En el presente Programa intervienen en forma articulada, transversal e interdisciplinariamente el Instituto de Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica, (UTN) Regional Reconquista, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático (MAyCC) de la Provincia de Santa Fe.

Es importante destacar, que el mismo se ordena dentro del marco normativo vigente a leyes ambientales, nacionales y provinciales, a los decretos referidos a las políticas de Ordenamiento del Territorio a través de una mirada Interministerial y a la Ley Provincial de Acción Climática aprobada durante la iniciativa de esta gestión ministerial y de aplicación en todo el ámbito geográfico de la provincia.

“PLANIFICAR significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación.”

Carlos Mattus - Planificar para Gobernar¹

3. CONTEXTO DE IMPLEMENTACIÓN

La Ley N° 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia de Santa Fe, en su Art. 2ª (“inciso a”) establece como Principio General:

*“La preservación, conservación, mejoramiento y recuperación del medio ambiente comprende: El ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización e industrialización, desconcentración económica y poblamiento, en función del desarrollo sustentable del ambiente”.*²

El Decreto N° 0101/03, reglamentario de la Ley N° 11.717, define al Ordenamiento Territorial como una herramienta de planificación para la toma de decisiones sobre la localización de actividades en el espacio geográfico o ámbito físico de un territorio.

¹ Matus, C., & Huertas, F. (1994). *El Método PES: Planificación Estratégica Situacional*. Quito, Ecuador: CEREB.

Es conforme a dicha Ley y Decreto que la provincia de Santa Fe sanciona en el año 2014, por medio del Decreto N° 638 (modificado por el Decreto 5605/16), la creación del Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial.

Compuesto por las siguientes carteras de gobierno:

1. Ministerio de Ambiente y Cambio Climático (coordinador)
2. Secretaría de Asuntos Estratégicos
3. Ministerio de Gestión Pública
4. Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología
5. Ministerio de Gobierno, Justicia, Derechos Humanos y Diversidad
6. Ministerio de Economía
7. Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos y Hábitat

Dicho comité ha sido conformado con el objetivo de:

- a. Fijar los lineamientos generales para el ordenamiento territorial en la provincia de Santa Fe
- b. Establecer los protocolos de intervención del Gobierno Provincial en materia de ordenamiento territorial
- c. Promover, asesorar, acompañar y brindar asistencia técnica a los municipios y comunas en sus procesos de ordenamiento territorial
- d. Estudiar y proponer las modificaciones a normativas relacionadas con el ordenamiento territorial

² Ley N° 11.717, Artículo 2, inciso a. MEDIOAMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. Boletín Provincial, Santa Fe, Argentina, 11 de abril de 2000.

- e. Implementar un registro de los Planes de Ordenamiento Territorial de todos los distritos de la provincia
- f. Capacitar a municipios y comunas en ordenamiento territorial
- g. Responder a toda consulta por parte de los gobiernos locales y otros organismos atinentes al ordenamiento territorial.

El Decreto N° 1872/17 aprueba el instructivo para la realización de los Planes de Ordenamiento Territorial y crea el Registro Provincial de Planes de Ordenamiento Territorial, definiendo a los Planes de Ordenamiento Territorial como:

“ (...) un Instrumento de carácter técnico y normativo para el planeamiento y la gestión local, capaz de dar cuenta no sólo del escenario actual, sino también para el mediano y largo plazo, proveer previsibilidad, establecer un marco institucional organizado para la administración del territorio y apuntalar los procesos de toma de decisión en la información específica que le dé fundamento.

No es un "proyecto" cuyo ciclo comienza con una iniciativa y finaliza con un "producto" en un tiempo determinado. Se trata del diseño de un conjunto de acciones y políticas de carácter constante que devienen en pautas para el planeamiento físico y funcional del territorio capaz de orientar el desarrollo, diseñar el modelo de

ocupación del suelo y regular la transformación del espacio físico urbano y rural.”³

3.1 ESTADO DE SITUACIÓN

Habiendo transcurrido 8 años desde su creación, del total de los 365 Municipios y Comunas que componen la provincia, solo el 21% (86 localidades) ha iniciado los trámites técnicos- administrativos para la realización del POT, restando un universo de 283 casos (79%) que no ha iniciado trámite alguno para la realización de su Plan.

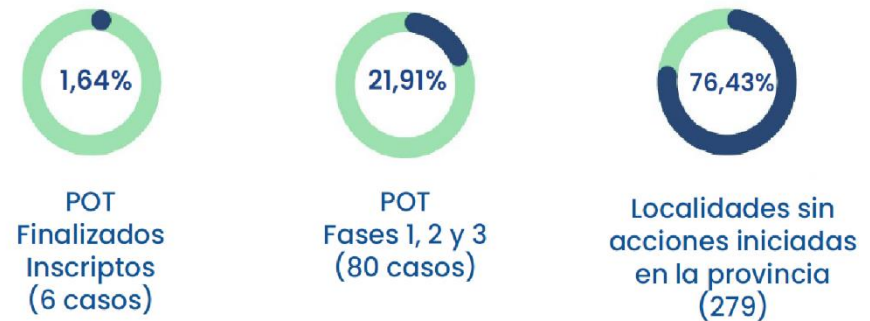


Fig. 1 – Relación de POT Iniciados y total de localidades en la provincia

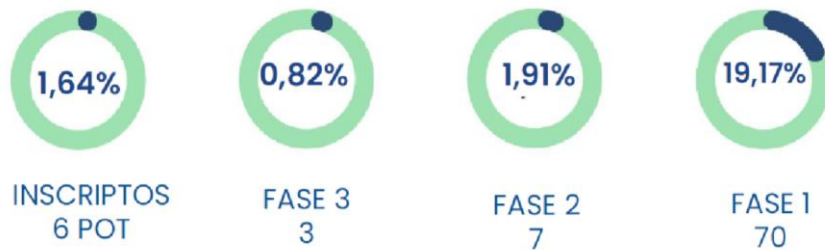
De las 86 localidades que han iniciado el trámite solo 6 (7%) han logrado inscribir el POT, dicho número representa poco más del 1% del total de Municipios y Comunas de la provincia.

En junio del año 2021, la Secretaría de Políticas Ambientales perteneciente al Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático y la

³ Decreto N° 1872 de 2017, Anexo único. Artículo 1. Boletín Provincial, Santa Fe, Argentina, 12 de julio de 2017.

Secretaría de Integración y Fortalecimiento Institucional perteneciente al Ministerio de Gestión Pública, realizaron una encuesta con el fin de conocer las dificultades y debilidades que afrontaban los Municipios y Comunas para la realización de los POT.

Respondida por 63 localidades, como aspectos salientes de dicha encuesta se identificó:



Del total de las 365 comunas y municipios de la provincia, sólo 6 cuentan con POT inscriptos

Fig. 2 – Estado de avance de POT iniciados

- De la totalidad de encuestados, el 57,1% reconoció registrar problemas o reclamos en temas relacionados al ordenamiento territorial.
- El 76% de los encuestados contaba con algún antecedente normativo que refiere al ordenamiento territorial. En su mayoría referidos a la determinación del área urbana, usos del suelo y aplicación de productos fitosanitarios.
- Acerca del personal disponible para la realización de Planes de Ordenamiento se respondió que el 58,7 % contaba con personal técnico. Pese a ello el 78% eran asesores o personal

externo a la localidad, del cual solo el 4,9% (2 casos de 41 respuestas) era de dedicación exclusiva.

- De dichas localidades, el 46% manifestó contar con personal capacitado en uso de sistemas GIS.
- Del total de comunas y municipios que han iniciado el POT (86 casos), 70 casos no han superado la Fase 1.

De los datos obtenidos por la encuesta se pueden distinguir **tres problemáticas principales**:

1 – Falta de personal técnico para el desarrollo de los POT.

2 – Falta de normativa referida al ordenamiento territorial.

3 – Problemáticas de gestión en gobiernos locales por falta de ordenamiento territorial.

Se observa así, una cadena de problemáticas en donde por falta de personal idóneo, las localidades no cuentan con una visión sistémica, holística y prospectiva de su territorio que permita ser plasmada en normativas, planes y acciones de gobierno tendientes a su ordenamiento, y debido a ello, deben afrontar su desarrollo y crecimiento sin lineamientos claros, solucionando caso a caso las vicisitudes que se presentan en la agenda de gobierno.

3.2 METODOLOGIA DE DESARROLLO DE POT

En lo referente a la metodología de desarrollo de los POT, el anexo único del Decreto N° 1872/17 establece las pautas metodológicas para la elaboración de Planes de Ordenamiento del Territorio. Dicho procedimiento se divide en tres fases, las cuales se sintetizan a continuación:

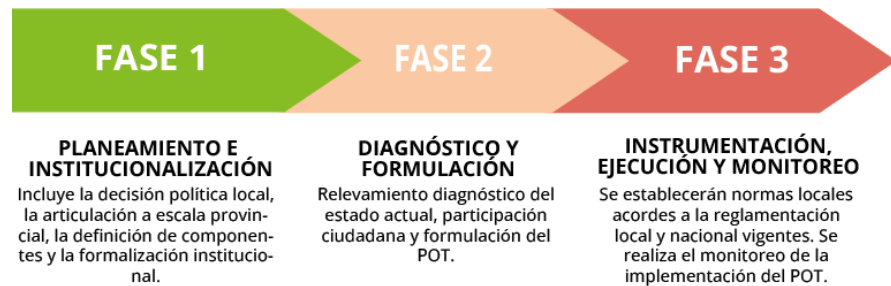


Fig. 3 – Fases de desarrollo de POT

Fase 1: Inicial. Planteamiento e Institucionalización

El Municipio o Comuna inicia el procedimiento técnico-administrativo por el cual se formaliza institucionalmente la decisión política local de realizar el Plan de Ordenamiento Territorial mediante presentación al Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial (CIOT), que procederá a intervenir para su análisis y eventualmente establecer (si resulta pertinente o necesario) las recomendaciones que pudieran aplicarse al POT en forma previa a su registro en la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

Por otra parte, la localidad interesada comienza la recopilación de información planimétrica y normativa que indique la afectación del territorio local.

Fase 2: Diagnóstico y Formulación

Componente A - Diagnóstico de la Situación (relevamiento diagnóstico del estado actual): Se analizan y exponen los problemas ambientales, territoriales, físicos y urbanos (usos no conforme, loteos no desarrollados, riesgo hídrico, falta de infraestructura y equipamiento productivo, comunitario, conflictos viales y de circulación, etc.). Incluye, aspectos tales como: caracterización del sistema territorial actual, identificación de componentes biofísicos, sociales, productivos y políticos, zonificación cartográfica preliminar, síntesis del sistema actual con identificación de debilidades, potencialidades y conflictos socio-ambientales.

Componente B - Propuesta y formulación del POT: En este componente se incluyen las propuestas en el formato de Planes, Programas y Proyectos (nuevos, existentes o sus adecuaciones), con acciones y medidas para la solución y control de los problemas detectados, estableciendo prioridades y etapas para su logro sin perder de vista las expectativas e intereses de la población, en función a las instancias participativas, lo que en su conjunto se conjuguen con el objeto de promover el desarrollo local.

Contendrá, al menos aspectos tales como: identificación de áreas/procesos que requieran intervenciones, planificación de las

áreas/procesos a intervenir, resumen ejecutivo con la formulación del POT, gestión de registro a escala provincial.

Etapas intermedia de instancias participativas en la formulación del POT - Participación ciudadana: La propuesta, objetivos y metas que se proyectan, como así también las reglamentaciones que se generan, deben ser el producto de una mecánica participativa para que sean respuestas adecuadas a la realidad y se ajusten a las necesidades, expectativas e intereses de los distintos sectores de la población sin perjuicio de las funciones propias del Poder Ejecutivo y Concejo Municipal.

Fase 3. Implementación

Componente C - Instrumentación: es la etapa en la que se desarrollan los escenarios concertados, se establece la definición espacio/temporal de las acciones, se consolida y documenta la articulación institucional y se elabora la normativa requerida efectuando el registro a nivel provincial.

Reglamentación: Se establecerán normas locales acordes a la reglamentación nacional y provincial vigente.

Componente D - Ejecución y Monitoreo: puestos en marcha los planes en las etapas previas, se procederá al seguimiento y control de los cronogramas establecidos, su evaluación para efectuar los ajustes y la readecuación de acuerdo a la evolución del proceso y su respectiva actualización.

Inscripción: Una vez finalizadas las tres fases, se procede al registro del POT en la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

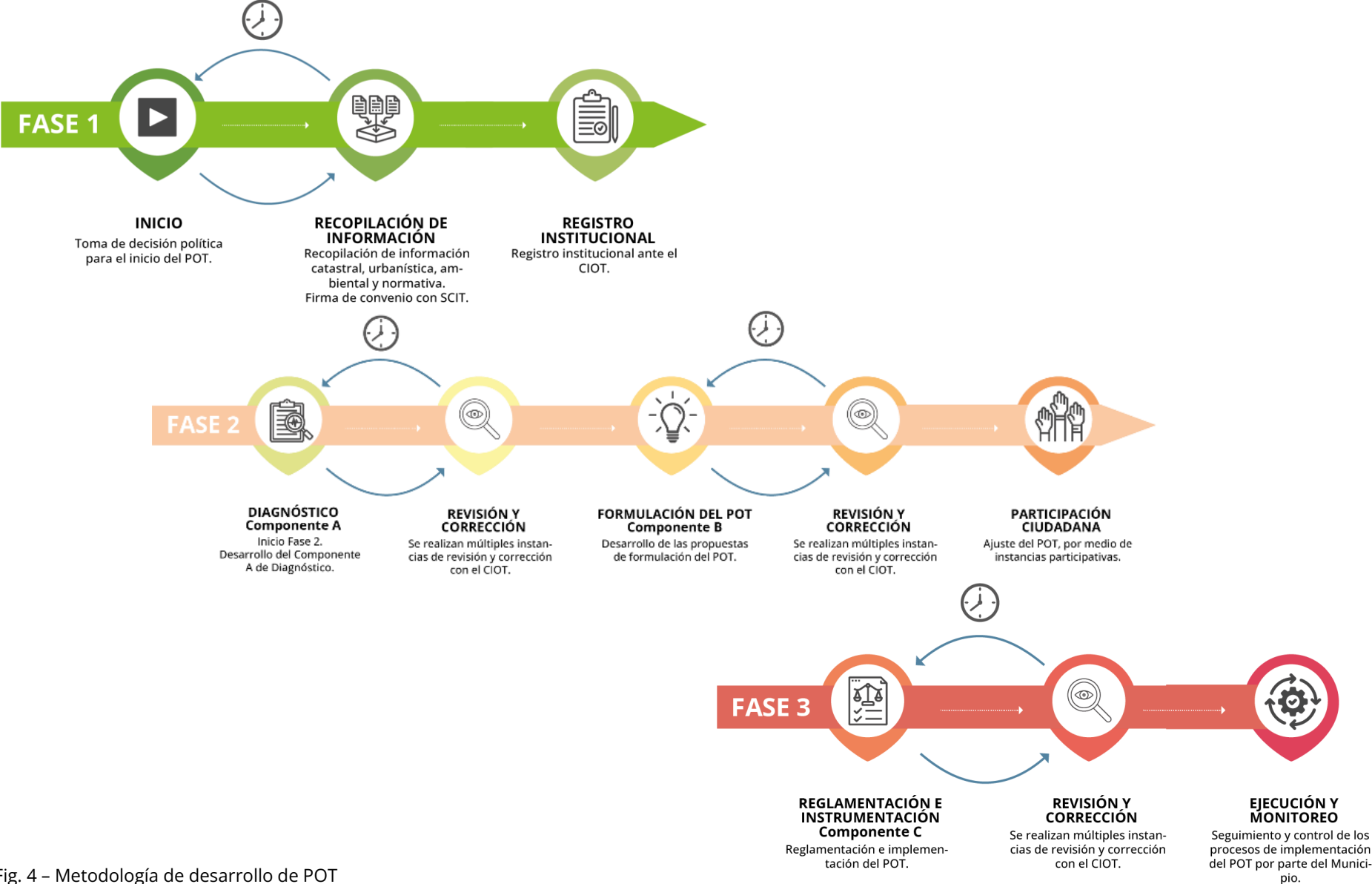


Fig. 4 – Metodología de desarrollo de POT

3.3 PROBLEMÁTICAS METODOLÓGICAS Y ORGANIZATIVAS

A la cadena de problemáticas que enfrentan los municipios y comunas de la provincia, se agregan otras que responden a la metodología de desarrollo de los POT y las particularidades que plantea la conformación del CIOT como un comité sin equipos técnicos estables.

En primera instancia, se avizora que una de las principales razones por las cuales, la gran mayoría de los procedimientos elaboración de POT, no logran superar la Fase 1, es debido a la falta de equipos técnicos idóneos por parte de las localidades y la falta de equipos técnicos estables en la estructura orgánica del CIOT que puedan dar curso a los objetivos por los cuales fue creado. A modo de ejemplo, desde el inicio del proceso, las localidades deben de poseer de equipos técnicos calificados para generar información georreferenciada para el

desarrollo de su Diagnóstico. El CIOT no provee ni cuenta con un repositorio de dicha información, ni tampoco con medios para brindar la capacitación necesaria para el uso de sistemas SIG.

Esta limitante, implica que desde un primer momento las únicas localidades que realizan su POT, son aquellas que cuentan en su estructura con equipos técnicos capaces de realizarlo o bien aquellas que pueden costear consultoras privadas para su realización. Dicha situación se ve agravada al considerarse que generalmente las localidades que no cuentan con el personal idóneo, son aquellas de menor tamaño y por ende con menores recursos que les permitan solventar la contratación de equipos privados. A su vez, al no poseer personal técnico estable en sus dotaciones, abocados a tareas de Ordenamiento, se imposibilita la Revisión y Monitoreo de los planes realizados por los privados, imposibilitando el proceso iterativo del POT.



Fig. 5 – Metodología de desarrollo de POT

Con respecto a la organización y modo de funcionamiento del CIOT, la Fase 1 demuestra una falencia fundamental para el desarrollo de los POT, esta es, que la propuesta de su desarrollo viene impulsada por la decisión particular de cada localidad interesada. Empero, si bien es condición necesaria para el desarrollo del POT que la voluntad política local promueva su realización, una comuna o municipio que no cuente con los recursos para llevarlo a cabo difícilmente pueda siquiera proponerlo, a lo cual se suma el desconocimiento de los decisores locales y la sociedad en general acerca de la utilidad de los POT como herramienta técnico-normativa, debido en gran medida, a la falta de equipos técnicos capaces de proponerlos como política pública de planificación.

En el mismo sentido, al ser cada localidad la que propone la elaboración del POT, se pasan por alto las condiciones sistémicas del territorio, desatendiendo la integralidad de un enfoque de ordenamiento holístico que atienda las condicionantes de la planificación en el presente y las proyecte a futuro contemplando la articulación de escalas locales, metropolitanas y regionales.

De este modo se observan ocasiones en donde una localidad que ha realizado su Plan de Ordenamiento, se encuentra rodeada de distritos adyacentes sin planificación alguna, debiendo abordar las diversas problemáticas que le generan ellos en su territorio.

Dicha condición de ordenamiento fragmentario y sin un orden sistémico del territorio que plantea la metodología del desarrollo de los POT se debe a la naturaleza centralizada y desterritorializada del CIOT, el cual actúa como órgano visador de las formulaciones de POT de las

localidades, determinando la factibilidad de avance en base a informes y comunicaciones, sin cerciorarse ni interiorizarse de las necesidades y problemáticas de la localidad en el territorio. Se transforma por tal, en un órgano de gestión centralizada y remota, sin referencia al territorio de estudio. A su vez, su conformación como “Comité Interministerial”, sin una estructura de orgánica de gestión ni equipos técnicos de apoyo, ha ocasionado la extensión de los plazos para la elaboración de los procesos de planificación, propiciando planes desarticulados y desfasados de los tiempos de la gestión política y las necesidades locales.

Finalmente, si bien se consideran valederos los objetivos del CIOT, su metodología de funcionamiento y organización ha repercutido en la imposibilidad de cumplir los objetivos para los que ha sido creado, no habiendo sido capaz de brindar lineamientos de planificación estratégica que permitan abordar las problemáticas y oportunidades que presenta la totalidad del territorio provincial y de la misma manera no ha podido establecer los instrumentos técnicos y de apoyo que le faciliten a las localidades el desarrollo de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

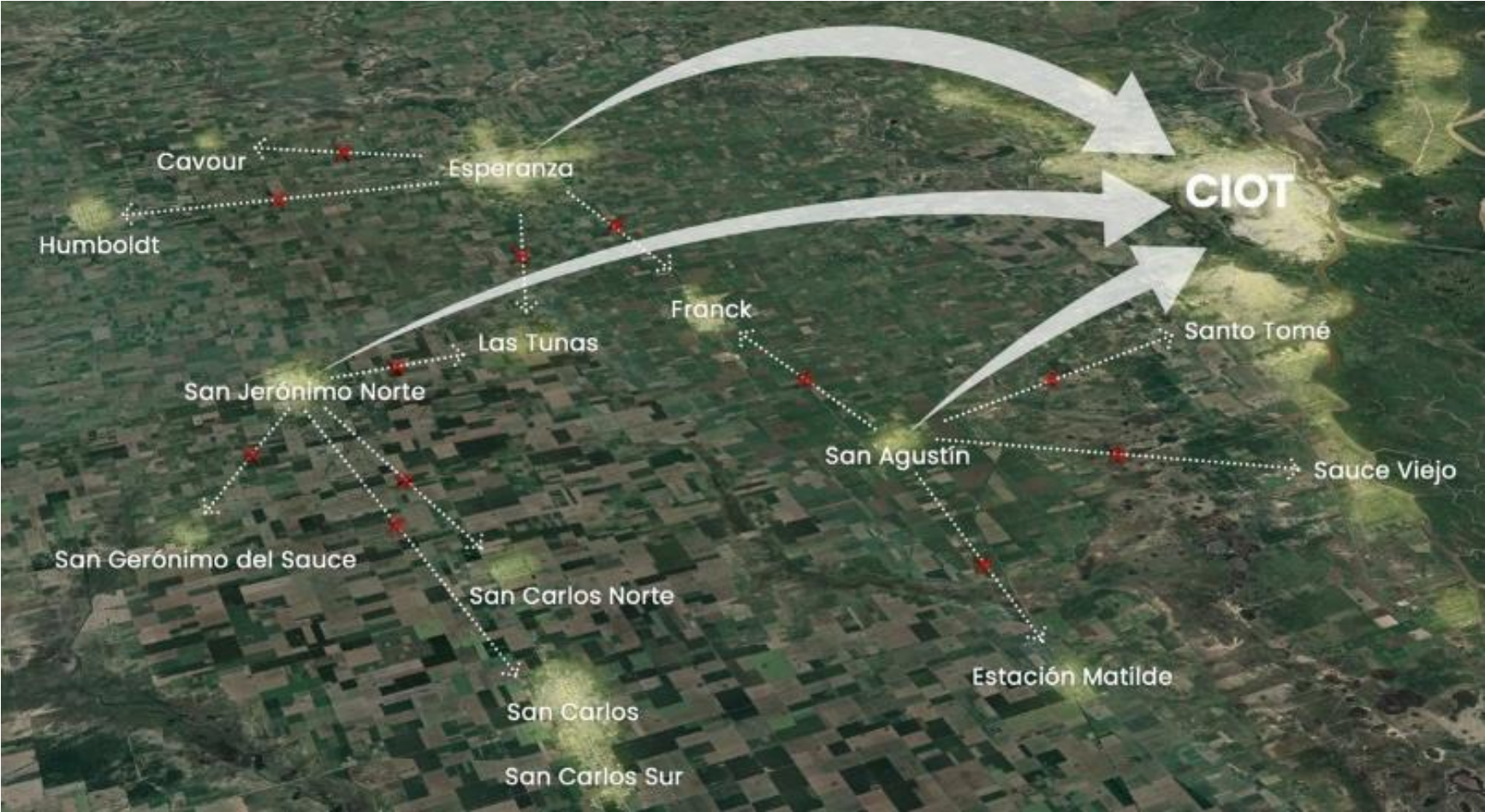


Fig. 6 – Esquema de funcionamiento del CIOT

4. PROGRAMA PLANIFICAR SANTA FE

El programa “PLANIFICAR Santa Fe” surge en respuesta a la **problemáticas detectadas para el desarrollo de los Programas de Ordenamiento Territorial por parte de comunas y municipios** de la provincia de Santa Fe como así también a fin de **dar solución a las emergentes que plantea el procedimiento metodológico desarrollado en el CIOT.**

El programa plantea la **ampliación de los lineamientos de ordenamiento territorial dispuestos por el CIOT incorporando la dimensión ambiental, la economía del suelo y el desarrollo de territorios recipientes.**

Con implementación a **escala municipal, metropolitana y regional, PLANIFICAR Santa Fe es un esfuerzo por atender las demandas concretas de las gestiones locales,** generando el marco normativo y metodológico de base para el desarrollo del territorio de la provincia de Santa Fe, a partir de la elaboración de planes basados en un uso sostenible del territorio y de sus bienes comunes. A tal fin **se reemplaza la metodología centralizada y fragmentaria de funcionamiento del CIOT** a través de la acción de Unidades de Ordenamiento Ambiental del Territorio (UOAT) que fortalecerán las capacidades de municipios y comunas por medio del asesoramiento, formación y provisión de herramientas específicas para la **generación y gestión de Planes de Ordenamiento Ambiental del Territorio sistémicos, holísticos, prospectivos y multiescalares.**

A tal fin, se plantea la realización del **“Caso Piloto en el corredor Reconquista - Florencia y área de influencia, Departamento General Obligado, Provincia de Santa Fe”, como un proceso de planificación integral del territorio** que servirá para verificar y realizar las correcciones necesarias a la metodología propuesta.

4.1 OBJETIVOS PROGRAMA PLANIFICAR SANTA FE

- a. Formular y adecuar los lineamientos de planificación estratégica del ordenamiento territorial a escala provincial.
- b. Coordinar las políticas de planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) y todo aquello que concurra a promover los mecanismos de desarrollo de Planes de Ordenamiento Ambiental del Territorio (POAT) en sus diferentes escalas de aplicación.
- c. Promover y difundir sobre la necesidad de realizar un uso racional del suelo en las áreas metropolitanas, urbanas, periurbanas y rurales, identificando e implementando acciones que promuevan su desarrollo productivo y sostenible.
- d. Asesorar y dotar de capacidades a Municipios y Comunas para la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Ambiental del Territorio como así también, su desarrollo normativo y todo otro estudio o proyecto relacionados

con su planificación y ordenamiento, identificando las capacidades existentes a nivel local, regional y provincial, articulándolas con equipos técnicos territoriales para el desarrollo de Planes de Ordenamiento Ambiental del Territorio desde un enfoque holístico, sistémico, prospectivo y multiescalar.

- e. Establecer convenios con universidades públicas y privadas, asociaciones profesionales, organizaciones civiles, instituciones u organismos que desarrollen tareas de investigación, estudio o implementación referidas a las problemáticas específicas del Ordenamiento Ambiental del Territorio.
- f. Participar en las cuestiones referentes a la Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio, coordinando su acción con los organismos nacionales, provinciales y municipales.
- g. Propiciar, contribuir y colaborar en las diferentes escalas de la gestión pública provincial en la elaboración de las normativas adecuadas que rijan respecto al Ordenamiento Ambiental del Territorio.

4.2 PROPUESTA ORGANIZATIVA Y METODOLÓGICA

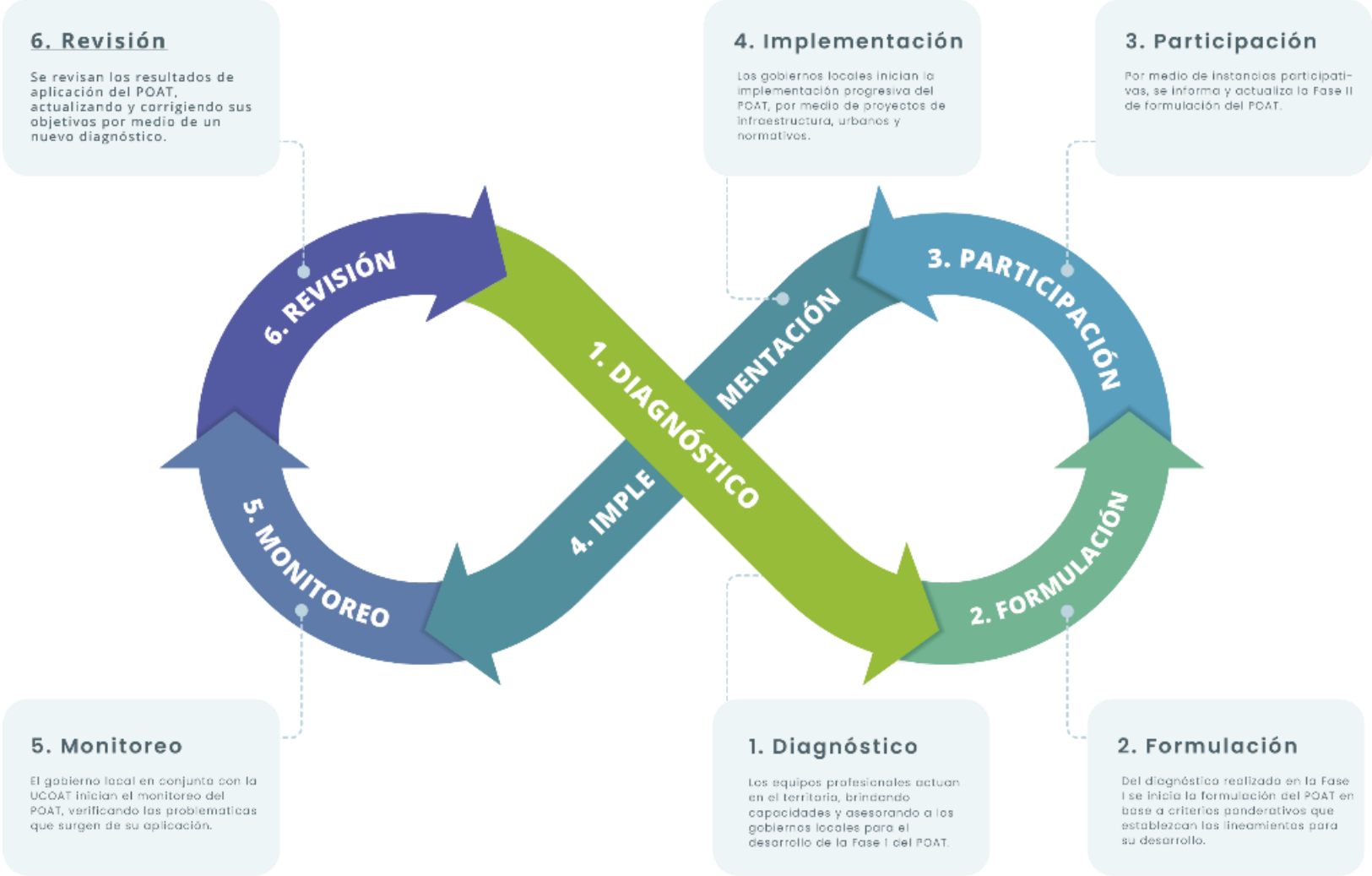
El Programa **PLANIFICAR SANTA FE** se ordena bajo la **conducción de la Coordinación de Ordenamiento Ambiental del Territorio (COAT)**, dependiente de la Secretaría de Políticas

Ambientales del Ministerio de Ambiente y Cambio Climático de la Provincia de Santa Fe. **Es la encargada de establecer los Lineamientos Estratégicos Básicos (LEB) para la planificación provincial** por medio del trabajo y consenso interministerial y su validación en instancias de participación ciudadana, como así también la **asistencia, asesoramiento y fortalecimiento de las políticas de Ordenamiento Ambiental del Territorio de Municipios y Comunas de la Provincia.**

En correspondencia a las definiciones de los Lineamientos Básicos Estratégicos (LEB) se ha realizado la zonificación provincial de acuerdo a la delimitación de estructuras territoriales, las cuales se componen de un sistema de núcleos y ejes determinados según criterios ambientales, sociales, históricos y económicos, y caracterizadas por las dinámicas particulares que persigue su desarrollo a nivel multiescalar.

Es bajo esta concepción del territorio, como sistema complejo en constante evolución, que se ha determinado la **Zonificación Provincial en 3 regiones** (Norte, Centro y Sur), que compuestas por subregiones permiten catalogar y definir los sectores de estudio para la implementación del Programa, pudiendo variar su escala desde el nivel Regional, Subregional, Departamental, Metropolitano y Zonal.

Una vez definido el sector de estudio, la Coordinación de Ordenamiento Ambiental del Territorio (COAT) conviene con una institución u organismo con asiento en el sector e incumbencias en Ordenamiento Ambiental del Territorio, la conformación de la **Unidad de Ordenamiento Ambiental de Territorio (UOAT)**. Compuesta de un



ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO
METODOLOGÍA

Fig. 7 – Metodología de desarrollo de POAT

Grupo Coordinador (GC) encargado de establecer los lineamientos de Ordenamiento Ambiental del Territorio para el sector de estudio y articular con las gestiones locales las acciones de los **Grupos Profesionales de Ordenamiento Territorial (GPOAT)**. Estos últimos son los encargados de asistir, asesorar y fortalecer las capacidades de los Municipios y Comunas para el desarrollo de sus POAT.

A su vez, y a fin de promover la acción descentralizada y territorial, el Programa plantea que dicha **UOAT se componga de profesionales y técnicos residentes en el sector** a fin de asegurar el conocimiento previo de las problemáticas que afronta, como así también la disponibilidad del recurso humano durante la elaboración de los Planes, promoviendo la acción de los profesionales locales del sector.

Habiéndose definido el sector del estudio y designado el UOAT, comienza el proceso de desarrollo de los POAT, concertando reuniones con representantes de las gestiones locales, informantes clave y fuerzas vivas de las comunidades a fin de brindar legitimización al proceso político, técnico y administrativo del Ordenamiento Ambiental del Territorio. Dicho proceso prosigue fases análogas a las propuestas por el CIOT, diferenciándose en su génesis, por plantearse como un **proceso iterativo** de Desarrollo y Operaciones, el cual se garantizará por **instancias anuales de monitoreo y coordinación** de avance por parte de la COAT y los equipos técnicos locales, e **instancias quinquenales de revisión** con los GPOAT intervinientes. Estas instancias periódicas de monitoreo y revisión permitirán identificar los avances y emergentes de la implementación de los POAT, abarcando a las localidades

individualmente como a la integridad del sector de estudio, asegurando de este modo la prosecución del proceso de ordenamiento en el tiempo.

Por otra parte, los **POAT** se plantean como **herramientas a ser operativizadas y puestas en funcionamiento** en medida del avance de su desarrollo. De este modo, la **Fase 1 de Diagnóstico incluye como producto una Agenda de Proyectos** a corto plazo y simple solución, **contemplando temáticas relevantes de acuerdo a la escala del objeto de estudio**. La Fase 2, debe contemplar el seguimiento, rectificación y ampliación de dicha Agenda de Proyectos articulándola con los objetivos de desarrollo fijados en el POAT y validados por instancias participativas. A su vez, durante la **Fase 2** deben proponerse los **indicadores que servirán a la instancia de Monitoreo y permitirán definir las instancias de Revisión del POAT**.

Finalmente, toda la información generada por la COAT, las UOAT y los POAT de las gestiones locales, pretende ser volcada a un **servidor de acceso público para la visualización de información georreferenciada que facilite el monitoreo y revisión de los POAT** y sirva de suministro a otras reparticiones gubernamentales y actores privados, ofreciendo mayor transparencia y previsibilidad en el desarrollo de sus acciones territoriales.

En el ámbito específico del Ministerio de Ambiente y Cambio Climático dicha información servirá para la generación de modelos espaciales de aptitud locacional basados en procesos de análisis multicriterio que permitirán automatizar las etapas preliminares de evaluación ambiental brindando mayor celeridad a dichos procedimientos.



Fig. 8 – Agenda de Proyectos - Temáticas de aplicación según escala

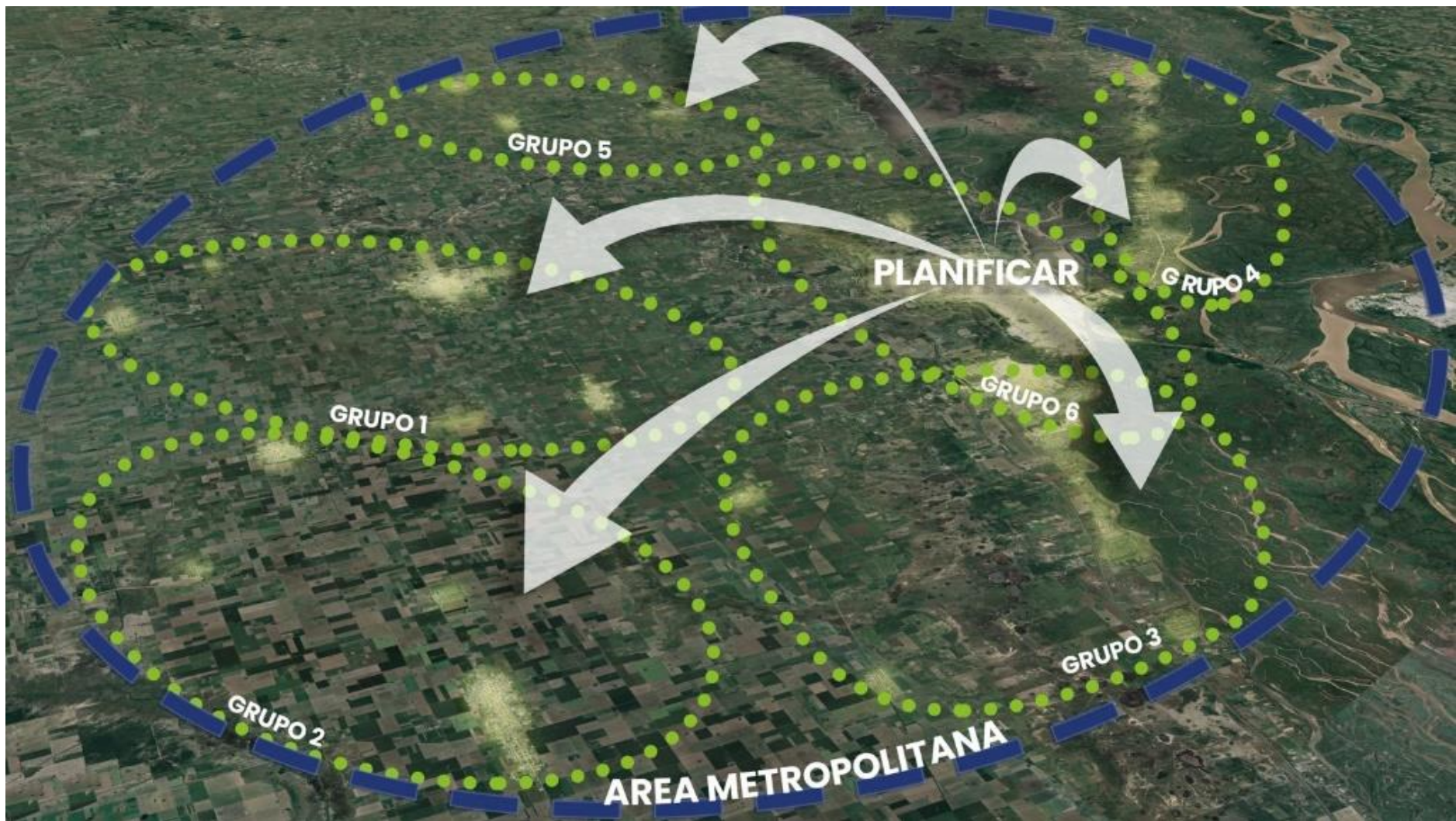


Fig. 9 – Esquema de funcionamiento de PLANIFICAR SANTA FE.

4.3 CASO PILOTO EN EL CORREDOR RECONQUISTA FLORENCIA Y AREA DE INFLUENCIA, DEPARTAMENTO GENERAL OBLIGADO, PROVINCIA DE SANTA FE.

Desarrollado por el Área de Ordenamiento Territorial de la **Secretaría de Políticas Ambientales del Ministerio de Ambiente y Cambio Climático de la Provincia de Santa Fe (SPA – MAYCC)**, en conjunto al **Instituto de Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional Reconquista (UTN – FRR)** y con el financiamiento y apoyo del **Consejo Federal de Inversiones (CFI)**, el programa **“PLANIFICAR SANTA FE – Caso Piloto en el corredor Reconquista – Florencia y área de influencia, Departamento General Obligado, Provincia de Santa Fe”** y a iniciarse en el mes de Octubre de 2022, es un impulso a los procesos de Ordenamiento Ambiental del Territorio de la provincia de Santa Fe, y en especial a la Región norte, la cual, presenta asimetrías y desequilibrios históricos que pueden rastrearse a la expansión que experimentó la economía provincial durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, cuando el Centro y principalmente, el Sur, se convirtieron en los núcleos articuladores ligados a la producción de bienes agropecuarios, industriales y de servicios que las transformó en las regiones de mayor concentración de población, relegando a la Región Norte como la región con menor densidad poblacional y desarrollo productivo de la provincia.

Es también la oportunidad de poner en práctica un **nuevo modelo metodológico de implementación de los POAT**, por el cual, en vez de generar una metodología y esperar que su aplicación sea

correcta, se somete a prueba a la metodología propuesta, se corrigen sus deficiencias y se potencian sus aspectos positivos, como paso previo a su implementación a escala provincial.

4.3.1 CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR

Situado en el extremo noreste de la provincia y con cabecera en la ciudad de Reconquista, el departamento General Obligado, se compone de 6 municipios y 17 comunas. Con una población aproximada de 203.388 habitantes al año 2022, según estimación del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, es el 5° departamento por superficie de la provincia de Santa Fe, con 10.928 km².

La **red ambiental** del departamento General Obligado presenta la **mayor diversidad ambiental de la provincia**, comprendiendo cuatro zonas ambientales. Se distinguen en ella:

En el centro-norte, la **Cuña Boscosa**: formación arbórea del parque chaqueño constituida por una gran variedad de especies forestales y poblada por una rica fauna; al oeste, los **Bajos Submeridionales**, una extensa zona deprimida sin diferencias en su relieve, con problemas de escurrimiento de las aguas, pocos árboles y amplias alternancias de inundación y sequía; al este, el **Valle del Río Paraná**: un ambiente de islas y arroyos en permanente cambio y con una fauna muy variada; y en el centro-sur, la **Zona Transicional**: presenta bosques bajos, pastizales y pajonales amplios, características del ambiente chaqueño y del pampeano, con un relieve suavemente ondulado a plano o deprimido en las cercanías de los arroyos y ríos.

La diversidad y la riqueza de la región se manifiestan en la variedad de productos que integran su economía, la cual da cuenta de un gran potencial productivo. Allí se observa el desarrollo de cadenas integradas y complementadas con el ambiente. En este sentido y a modo de ejemplo, atendiendo a las temperaturas subtropicales y la gran disponibilidad de cursos de agua en proximidad a centros de industrialización de alimentos a propiciado el desarrollo ictícola y la piscicultura.

A su vez, la presencia de pastizales posibilita el desarrollo ganadero, siendo el acceso al río, y a los sistemas de islas y humedales, de vital importancia para la cría de ganado y la pesca. Por su parte, a partir de los bosques naturales se produce energía (leña, carbón) y en menor medida derivados de la industria maderera.

Cabe destacar, que el Departamento General Obligado contiene la **mayor superficie de Bosques Nativos Categoría I** de la provincia, desarrollándose en la actualidad planes de manejo de bosques, integrando el desarrollo productivo con el uso sostenible de la tierra mediante el criterio de ecología del paisaje, corredores biológicos y protección de cuencas hídricas, en el marco de la aplicación de la Ley Nacional N° 26.331.

Al norte del Departamento, el clima subtropical favorece los cultivos de algodón y caña de azúcar sobre el cual se han desarrollado complejos industriales de hilados de fibras en Reconquista y Avellaneda e ingenios azucareros en Villa Ocampo y Las Toscas, sectores de gran importancia para la economía local y el sostenimiento del empleo.

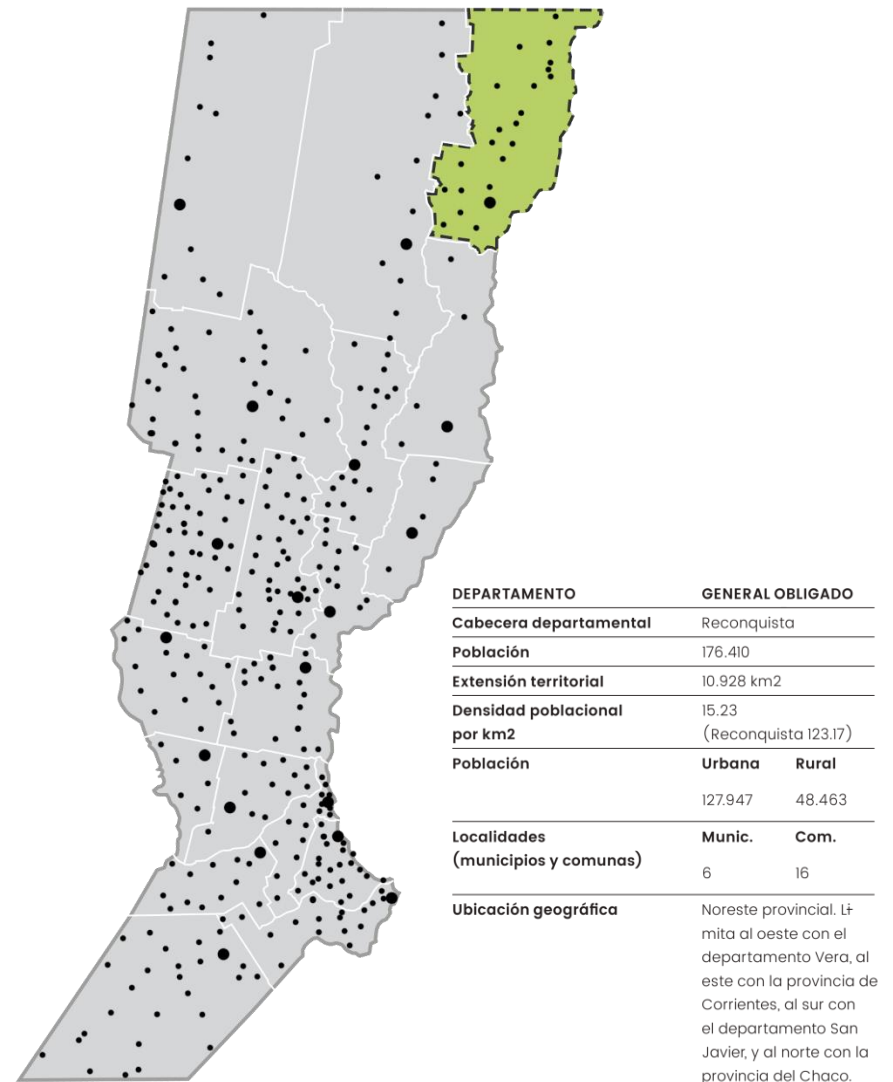


Fig. 10 – Departamento General Obligado.

Los cultivos tradicionales abarcan girasol, soja, maíz, trigo y sorgo, y se complementan con emprendimientos lácteos, apicultura, citricultura y una importante cadena de integración avícola. Se encuentra en desarrollo la sistematización de producciones alternativas tales como al cultivo y producción de frutas nativas, plantas aromáticas y medicinales, apícola y el impulso al desarrollo de la actividad porcina.

Se destacan también los emprendimientos de alta tecnología, metalúrgicos y de servicios varios, principalmente concentrados en Reconquista y Avellaneda, y los diversos productos artesanales que dan cuenta del patrimonio natural y cultural de la región.

Ubicado en el margen oriental del departamento, y conformando un corredor de humedales, desde el Parque Nacional Ciervo de los Pantanos en la provincia de Buenos Aires hasta el Parque Nacional Esteros del Iberá en la provincia de Corrientes, se encuentra ubicado uno de los tres sitios RAMSAR de la provincia, **Jaaukanigás**, en proceso de convertirse en un área de manejo integral y futuro **Parque Nacional**, es un extenso sector de ríos, lagunas, pastizales, bosques ribereños e islas de la planicie de inundación del Río Paraná medio. Coexisten en este sitio hábitats acuáticos y ambientes asociados, que lo convierten en una de las áreas de mayor biodiversidad de la República Argentina. Este humedal sub tropical alberga un gran número de especies (algunas en peligro de extinción) y se posiciona como un sitio de gran **valor patrimonial y paisajístico** a conservar, factor importante para su desarrollo turístico e impulso de su economía regional.

Se han registrado en los últimos años, periodos de gran severidad de sequias en la región. Su persistencia, frecuencia e intensidad lleva a

poner especial atención en la dinámica del ecosistema de los Bajos Submeridionales. La biodiversidad presente en dicho bioma, adaptada al ambiente cambiante y ajustadas a las condiciones cíclicas y recurrentes de inundación y sequía, están siendo afectadas, ya sea por exceso o escasez, debido a obras de canalización de agua para usos agropecuario las cuales han modificado las vías naturales de escurrimiento. En dicho contexto, es prioritario establecer estrategias que permitan recuperar sus ciclos naturales a fin de evitar la alteración de la permeabilidad y riqueza del suelo.



Fig. 11 – Vista aérea – Sitio RAMSAR Jaaukanigás.

La **red territorial antrópica** de la zona, presenta dos clases de emplazamientos urbanos característicos:

Por un lado, las localidades ubicadas en el *hinterland* productivo y a la vera del ferrocarril, muchas de ellas, surgidas a finales del siglo XIX y principios del siglo XX como parajes, asentamientos o *company-towns* (ciudades-fábrica) de la compañía “**La Forestal**”. Desde su fundación, dichas localidades se encontraban subsumidas al imperativo productivo-extractivo de la empresa, el cual ordenaba tanto su composición social y organización económica, como el trazado de sus ciudades y el ordenamiento de su territorio.



Fig. 12 – Antigua fábrica de tanino en Villa Guillermina. Patrimonio Arquitectónico Industrial.

El proceso de clausura de la compañía iniciado en la década de 1930 hasta su cierre definitivo en la década de 1960, implicó la **fractura de estos pueblos**, que vieron disminuir su población que emigraba en

búsqueda de nuevas oportunidades laborales y debieron afrontar una reconversión productiva forzosa en tierras donde el proceso extractivo diezmó la superficie de bosques generando graves problemas medioambientales.

En otro sentido, los pueblos y ciudades alojados a la vera de la **Ruta Nacional N° 11**, surgieron como fortines o bien como colonias agrícola-ganaderas. Si bien muchos de ellos vieron sus industrias y actividades fortalecidas por la influencia de la compañía “La Forestal”, su crecimiento fue **orgánico**, obedeciendo a múltiples dinámicas de desarrollo impulsadas por sus habitantes y el Estado.

Es justamente en este corredor, en donde se ubican los seis municipios y las localidades con mayor cantidad de población del departamento. Dicha concentración poblacional coincide con el desarrollo del **futuro Parque Nacional Jaaukanigas, el cual presenta zonas antropizadas, con grandes niveles de urbanización en muchos de sus sectores, siendo menester planificar su crecimiento y ordenar su desarrollo a fin de asegurar las condiciones ambientales y paisajísticas de la zona.**

El crecimiento de las zonas urbanas, sus comportamientos sociales, la influencia antrópica y la agriculturización en sectores de gran importancia patrimonial y paisajística, sumado al imperativo de una correcta economía del suelo requieren de **nuevas políticas** para la resolución de las problemáticas ambientales, de zonificación, habitacionales, de transporte, de tratamiento de residuos sólidos urbanos entre otros. **Dichas problemáticas exceden las competencias municipales y justifican la implementación de Planes**

de Ordenamiento Ambiental del Territorio, como la herramienta que permitirá articular las políticas necesarias para su resolución, tanto a escala local como regional.

4.4 OBJETIVO - CASO PILOTO

4.4.1 OBJETIVO GENERAL

Asistir, Facilitar, Fortalecer y Monitorear por medio de asistencia técnica el proceso de elaboración de la Fase 1 de Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio, en el marco del Programa Planificar Santa Fe, en Municipios y Comunas del Departamento General Obligado, a los fines de promover el desarrollo sostenible del territorio.

4.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a. Formar y capacitar a grupos profesionales interdisciplinarios y auxiliares intervinientes en relación a la normativa de ordenamiento territorial vigente y la modalidad de trabajo.
- b. Elaborar guías metodológicas, normativas y herramientas técnicas para facilitar el inicio y desarrollo de Planes de Ordenamiento Ambiental del Territorio.
- c. Conducir el proceso del POAT del Departamento y su ordenamiento a los Lineamientos Estratégicos Básicos, a través de charlas e instancias participativas.
- d. Brindar información georreferenciada y soporte para su implementación por parte de Municipios y Comunas.

- e. Fortalecer y capacitar las áreas de planificación de los municipios y comunas.
- f. Facilitar y controlar el proceso en los sectores abordados.
- g. Promover instancias de diagnóstico participativas.
- h. Elaborar una agenda de proyectos a corto plazo de acuerdo al Diagnóstico realizado, que sirva de insumo al desarrollo de la Fase 2 de Formulación del POAT.
- i. Proponer un sistema de indicadores, monitoreo y evaluación para la elaboración de la Fase 2 del POAT.

4.5 METODOLOGIA DE IMPLEMENTACIÓN

La propuesta metodológica de **“PLANIFICAR SANTA FE – Caso Piloto en el corredor Reconquista – Florencia y área de influencia, Departamento General Obligado, Provincia de Santa Fe”**, parte de la identificación y categorización del territorio del Departamento General Obligado, determinando cinco sectores:

Sector 1: Reconquista – Avellaneda

Sector 2: Conurbanización Reconquista

Sector 3: Corredor Las Garzas

Sector 4: Ruta “La Forestal”

Sector 5: Corredor Florencia

Si bien cada uno de ellos presenta particularidades territoriales, productivas, históricas y sociales, se observa la gran influencia que genera el núcleo urbano y productivo de Reconquista y Avellaneda, organizándose al suroeste y de manera centrípeta, el grupo de localidades que conforman su conurbanización, mientras que al norte y a lo largo de la **Ruta Nacional N° 11**, se ordenan los corredores productivos con cabeceras en Florencia, Las Toscas y Villa Ocampo, las cuales sirven de nexo con las urbanizaciones realizadas *ex profeso* por la Compañía Forestal.

Esta organización territorial de marcada direccionalidad sur-norte a través de la **Ruta Nacional N° 11**, con centro en Reconquista-Avellaneda, comparte a su vez como eje vertebrador ambiental al **sitio RAMSAR de Jaaukanigás**, el cual acompaña a cada uno de los sectores en los márgenes del Río Paraná, estableciendo emergentes comunes y estructurantes que deben ser tratadas de forma integral para su **Ordenamiento Ambiental del Territorio**.

A fin de establecer una estructura orgánica que permita dar solución a dichas particularidades del territorio de estudio, generando un proceso de planificación íntegro, el Programa establece una **Unidad de Ordenamiento Ambiental del Territorio (UOAT)** compuesta por un **Grupo Coordinador** encargado de brindar asistencia y los lineamientos generales para el desarrollo de la Fase 1 de los POAT a **cinco Grupos Profesionales de Ordenamiento Ambiental del Territorio (GPOAT)**, asignados a cada uno de los sectores. Dichos GPOAT se componen de un Referente Técnico, un Especialista en Urbanismo, un Especialista Ambiental, un Especialista en SIG y un Auxiliar, a excepción del Grupo 1

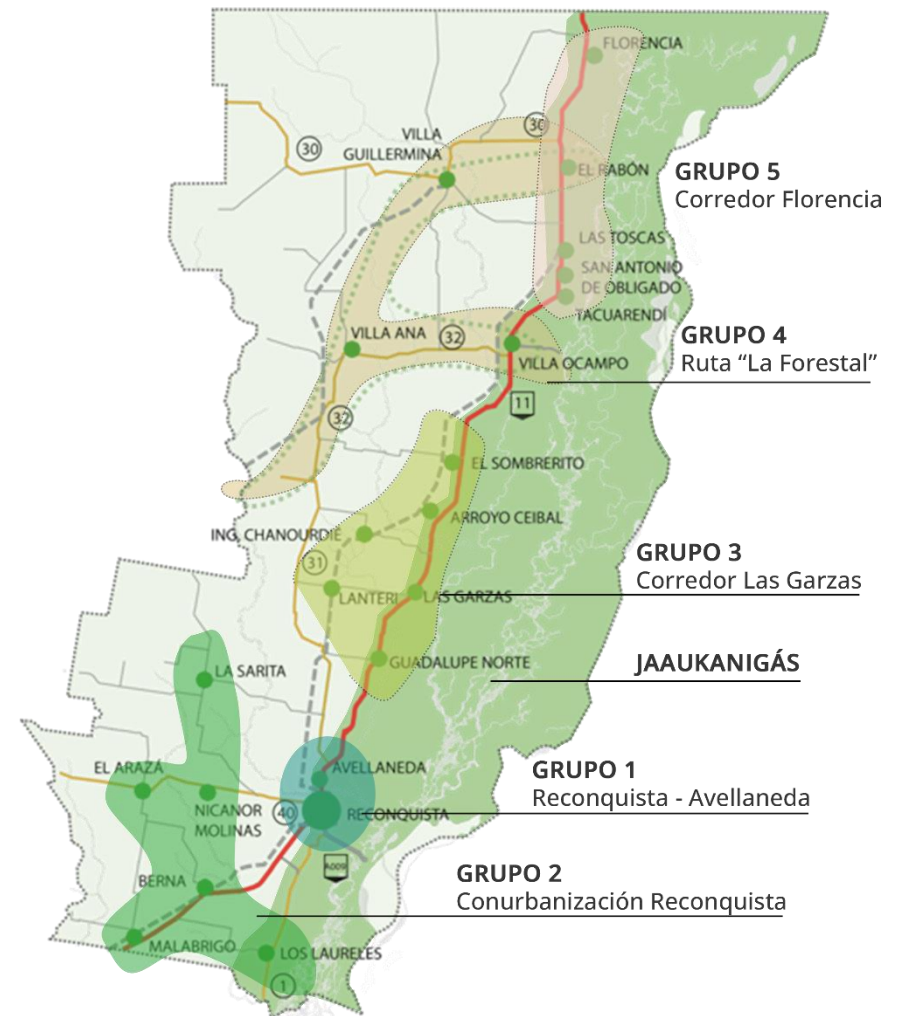


Fig. 13 – Sectores de estudio y Eje Ambiental Jaaukanigás.

que contempla la presencia de dos especialistas en **Urbanismo** debido a las particularidades y complejidades que presenta el Sector.

En adición a las dotaciones orgánicas del Programa, el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático ha dispuesto un **Referente Técnico** para cada uno de los GPOAT, con la función de asistir técnicamente en los diversos aspectos normativos para el desarrollo de POAT.

A su vez, y debido a la naturaleza eminentemente territorial que plantea el Programa “PLANIFICAR SANTA FE”, los GPOAT se conforman con dotaciones profesionales residentes en el territorio lo cual asegura el conocimiento previo y visión local de las dificultades que atraviesa cada sector, y a su vez, garantiza su presencia como articuladores de los procesos de planificación entre las gestiones locales y la comunidad.

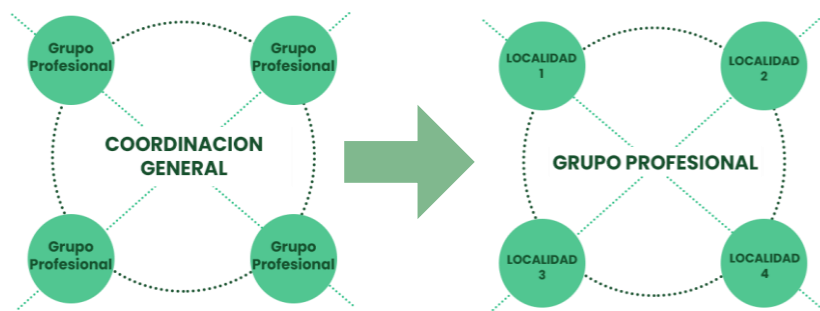


Fig. 14 – Esquema organizativo Grupo Coordinador y GPOAT.

5. RESULTADOS ESPERADOS

La aplicación del “Caso Piloto” servirá como experiencia de la nueva metodología de implementación de POAT a escala provincial propuesta por el Programa “PLANIFICAR SANTA FE”, permitiendo establecer instancias de corrección y mejoramiento al mismo.

En referencia a los resultados específicos esperados para el **Departamento General Obligado**, se espera sortear el principal obstáculo que representa la falta de equipos técnicos para el desarrollo de los POAT por parte de las gestiones locales, brindando asistencia técnica y fortaleciendo las capacidades de las mismas.

En el mismo sentido y en base al análisis de la información obtenida en la **Fase Diagnostica**, se pretende generar una **Agenda de Proyectos a fin de corregir las principales problemáticas que sean detectadas y pasibles de solución en el corto plazo**, previo al inicio de la Fase de Desarrollo de los POAT.

Como síntesis de los resultados esperados se puede nombrar:

- La totalidad del Departamento General Obligado (23 distritos) con POAT iniciados y Fase 1 de Diagnostico finalizada.
- Asesoramiento y formación al personal de 23 Comunas y Municipios para el desarrollo del POAT.
- Desarrollo de una Agenda de Proyectos de corto plazo para cada una de las localidades de estudio.
- Un total de 32 profesionales y auxiliares intervinientes en la

UOAT, capacitados en normativa y desarrollo de POAT.

- Generación de una base de datos de Planes de Ordenamiento Territorial basado en Sistemas de Información Geográfica (SIG/GIS). Según diagnóstico y relevamiento para la calificación y priorización de necesidad de apoyo y asesoramiento del MAyCC a Comunas y Municipios.
- Elaboración de guías metodológicas, normativas y herramientas técnicas para el desarrollo de Planes de Ordenamiento Ambiental del Territorio.
- Optimización y simplificación de la recopilación e interpretación de datos obtenidos de fuentes directas e indirectas y por métodos cuantitativos, cualitativos y de observación directa.
- Generación de manera rápida y precisa de diagnósticos ambientales, sociales y territoriales particularizados para cada Comuna y Municipio.
- Formulación de lineamientos generales y particulares de actuación en el territorio, con escenarios definidos e indicadores adecuados definiendo escenarios tendenciales y favorables.
- Confección de normativas modelo flexibles y ajustadas a la legislación vigente que permitan su rápida implementación atendiendo a las particularidades de cada municipio y comuna.
- Diseño e implementación de base de datos de Ordenamiento Ambiental del Territorio basado en Sistemas de Información Geográfica (SIG/GIS).

6. REPLICABILIDAD

En el mismo sentido en que se desarrollará el Caso Piloto en el Departamento General Obligado, se espera replicar el programa por medio **Unidades de Ordenamiento Ambiental del Territorio** en toda la Provincia de Santa Fe.

Se priorizará la aplicación del programa a un mínimo de escala metropolitana, siendo preferible su aplicación a escala departamental o regional a fin de garantizar una visión sistémica, holística, prospectiva y multiescalar.

La replicabilidad del Programa en otras jurisdicciones dependerá de la normativa vigente en cada caso, empero, la metodología de aplicación como los resultados obtenidos por el Caso Piloto servirán de experiencia a cualquier organismo en el ámbito nacional.

7. ANEXO

Enlace de acceso a términos de referencia del Programa ***“PLANIFICAR SANTA FE – Caso Piloto en el corredor Reconquista – Florencia y área de influencia, Departamento General Obligado, Provincia de Santa Fe”*** aprobados por MAyCC, CFI y UTN-FRR:

<https://drive.google.com/drive/folders/1NZsvtqtGP6j7ZRBF9BeRsySnej4AzRK?usp=sharing>

8. DATOS DE CONTACTO

Área de Gobierno: Ministerio de Ambiente y Cambio Climático de la Provincia de Santa Fe

Responsable del proyecto: Arq. Oreste B. Blangini

Cargo: Secretario de Políticas Ambientales

Correo Electrónico: oblangini@santafe.gov.ar

Teléfono: +54 9 342 539-0095

II Concurso De Experiencias y Propuestas Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo.

Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat

PROGRAMA PLANIFICAR SANTA FE - Caso Piloto en el corredor Reconquista – Florencia y área de influencia, Departamento General Obligado, provincia de Santa Fe

Provincia de Santa Fe

Gobernador: Omar Perotti

Ministerio de Ambiente y Cambio Climático

Ministra: Erika Gonnet

Equipo de Ordenamiento Territorial

Secretario de Políticas Ambientales: Arq. Oreste Blangini

Subsecretaria de Protección a la Naturaleza: Arq. Josefina Obeid

Coordinador General Planificar Santa Fe: Arq. Ignacio Iriarte

Asesor - Auxiliar Planificar Santa Fe: Arq. Rocío Sánchez Bock

Equipo de trabajo / Presentación Concurso Nacional:

Arq. Manuel Arias

Arq. Nahuel Bisang

Arq. Luisina Blangini

Arq. Agustina Imas

Arq. Agustín Pedro



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número:

Referencia: Experiencia o Propuesta en formato PDF según el esquema de presentación previsto en punto 3.B de las Bases y Condiciones.

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 25 pagina/s.