

01. Proyectos urbanos

FICHA TÉCNICA

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE RESISTENCIA. POT-RES 2040. Avance 2018

Dirección

Miguel Ángel Barreto y Raúl Oscar Codutti

Equipos técnicos

Equipo técnico de la UNNE (en orden alfabético): Evelyn Abildgaard, Elinor Aeberhard, Graciela Noemí Alegre, Marta Álvarez, María Andrea Benítez, Leandro Cerno, Gabriela Ebel, Silvina López, Clarisse Pasmanter, María Laura Puntel, Venettia Romagnoli.

Equipo técnico de estudios específicos de la UNNE (en orden alfabético): Jorge Alberto, Juan Alberto, Federico Arias, Carlos Bondar, Osvaldo Cardozo,

Cristian Da Silva, Ariel Insaurrealde, Patricia Mariño, Paula Valdés.

Equipo técnico de la Municipalidad: Noelia Canteros, María Laura Fernández, Daniela Cancelarich, Ana María Esquivel, Marcela Salvañá, Melisa Fiol, Alejandra Martinelli, Andrea Bieneski Vidal, Mabel Mateo, Viviana Soto, Julio César Stefani, Juan Stefani, Carolina Orellana, Luis Casas, Edy Arévalo, José Luis Rodríguez, Ana Clara Butticé, María Laura Binaghi, Ariel Alejandro Duarte, Ludmila Voloj.

Colaboradores y documentalistas de la UNNE: César Augusto, Andrea Báez, Carla Chaparro, Augusto Cleva, Paola Oliva, Gonzalo Sotelo, Aristides Bóveda, Luis Cristaldo, Mario Maciel, Gabriel Quiroz, Camilo Tevez, Alina Baiduk, Vladimir Jelnicki, Itatí Gómez, Lucía Misiaszek.

Organismos y entidades patrocinantes y aportantes

Presidencia del Concejo Deliberante, Coordinación del Consejo Permanente del CPU, MDUYOT (Gobierno del Chaco), Administración Provincial del Agua, SAMEEP, Plan Belgrano,

Cámara de Inmobiliarios, Cámara Desarrolladores Urbanos-NEA, Cámara de Comercio, Colegio de Corredores Inmobiliarios del Chaco.

Modelo de gestión previsto

La implementación del plan prevé un órgano responsable con competencias suficientes para realizar las acciones programadas. Con este objeto se propuso crear una Unidad de Gestión del Plan en la estructura orgánica del Municipio, que cuente con un Consejo Asesor multiactoral. Acuerdo de trabajo FAU-Municipio Área de Vinculación y Transferencia de la Secretaría de Investigación de la FAU-UNNE.

BIBLIOGRAFÍA

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNNE (2019). POT Res 2040 avance 2018, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Municipio de Resistencia. Primera edición. Corrientes: Editorial FAU-UNNE, 2019, 330 pp. ISBN 978-987-45967-6-5.

El contenido de este artículo fue elaborado por Miguel Ángel Barreto con la colaboración de Venettia Romagnoli, a partir de una síntesis del documento Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Municipio de Resistencia. Pot-Res 2040. Avance 2018 (FAU-UNNE, Municipio de Resistencia).

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL
DEL MUNICIPIO DE RESISTENCIA. POT-RES 2040



PLAN DE DESARROLLO
Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL
DEL MUNICIPIO
DE RESISTENCIA.
POT-RES 2040

DEVELOPMENT AND
TERRITORIAL ORDERING
PLAN OF THE
MUNICIPALITY
OF RESISTENCIA,
POT-RES 2040

PLANO DE
DESENVOLVIMENTO
E ORDENAMENTO
TERRITORIAL DO MUNICÍPIO
DE RESISTENCIA
POT-RES 2040

RESUMEN

Se sintetizan los resultados alcanzados en la preparación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Municipio de Resistencia, POT-RES 2040, llevado adelante a través de un acuerdo de trabajo entre el Departamento Ejecutivo del gobierno municipal y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE, con el objetivo de dotar al municipio de una herramienta de gestión imprescindible para lograr el desarrollo justo, sostenible y equilibrado del territorio, con el horizonte temporal del año 2040. Fue elaborado a lo largo de dos años de trabajo por un equipo multidisciplinario de especialistas y estudiantes de esta Facultad y de la UNNE. Contó además con el aporte fundamental de distintas áreas técnicas y del Concejo Deliberante del gobierno municipal, del Consejo Permanente del Código de Planeamiento Urbano de Resistencia, de organismos del gobierno provincial y nacional y de entidades civiles y ciudadanas a través de distintas instancias de participación pública realizadas durante su elaboración. La propuesta del plan se expresa en ocho líneas estratégicas, veintiocho programas de actuación y 112 proyectos. Contempla, además, la puesta en funcionamiento de una Unidad de Gestión, del Consejo Asesor y posibles instrumentos para su implementación. Se concluye con una reflexión sobre el avance en su implementación.

PALABRAS CLAVE

Planificación territorial; herramienta de gestión; desarrollo equilibrado.

ABSTRACT

The results achieved in the preparation of the Development and Territorial Ordering Plan of the Municipality of Resistencia, POT-RES 2040, are summarized which was carried out through a working agreement between the Executive Department of the municipal government and the Faculty of Architecture and Urbanism of the UNNE, with the aim of providing the municipality with an essential management tool to achieve the fair, sustainable and balanced development of the territory, with the time horizon of 2040. It was developed over two years of work by a multidisciplinary team of specialists and students. It also had the fundamental contribution of different technical areas and the Deliberative Council of the municipal government, the Permanent Council of the Urban Planning Code of Resistencia, agencies of the provincial and national government and civil and citizen entities through various instances of public participation carried out during its elaboration. The plan's proposal is expressed in eight strategic lines, twenty-eight action programs and 112 projects. It also provides for the establishment of a Management Unit, the Advisory Board and possible instruments for its implementation. It also includes the implementation of a Management Unit, the Advisory Council and possible instruments for its implementation. It concludes with a reflection on the progress in its implementation.

KEYWORD

Territorial planning; management tool; balanced development.

RESUMO

Sintetizam-se os resultados alcançados na preparação do Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial do Município de Resistência, POT-RES 2040, realizado através de um acordo de trabalho entre o Departamento Executivo do Governo Municipal e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UNNE, com o intuito de dotar o município de um instrumento de gestão essencial para alcançar o desenvolvimento justo, sustentável e equilibrado do território, com o horizonte temporal o ano 2040. Foi elaborado ao longo de dois anos de trabalho por uma equipe multidisciplinar de especialistas e alunos desta Faculdade e da UNNE. Contou também com a contribuição fundamental de diversas áreas técnicas e do Conselho Deliberativo do governo municipal, do Conselho Permanente do Código de Planejamento Urbano de Resistência, órgãos governamentais provinciais e nacionais e entidades civis e cidadãs por meio de diferentes instâncias de participação pública feitas durante a sua elaboração. A proposta do plano se expressa em oito linhas estratégicas, vinte e oito programas de ação e 112 projetos. Prevê, além disso, a implementação de uma Unidade de Gestão, do Conselho Consultivo e dos possíveis instrumentos para a sua implementação. Conclui com uma reflexão sobre o avanço na sua implementação.

PALAVRAS CHAVE

Planejamento territorial; ferramenta de gerenciamento; desenvolvimento equilibrado.



MEMORIA DESCRIPTIVA

Fundamentos del POT RES 2040

Una ciudad es siempre un espacio de conflictos de intereses de múltiples actores, que pugnan por la apropiación particular de los recursos que genera la centralidad de la urbanización. Bajo el libre albedrío de los intereses de la economía, que en general actúan con visión de corto plazo, todo territorio se torna ineficiente para el desarrollo de las actividades económicas e inequitativo para la sociedad. La planificación y el ordenamiento del territorio representan acciones deliberadas del Estado con el objetivo de asegurar el equilibrio, garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo, protegiendo y preservando el ambiente, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población. Los principales instrumentos del ordenamiento territorial son los

planes, organizados en un sistema coherente que comprende todos los niveles territoriales, los cuales deben apoyarse en instrumentos jurídicos y en prácticas administrativas de gestión pública.

El Municipio de Resistencia ha desarrollado a lo largo del tiempo varios planes territoriales, el último de los cuales data de 2012 (Resistencia 2020). Sin embargo, no fueron implementados mediante normas específicas y, por lo tanto, tuvieron una incidencia limitada en el desarrollo urbano de la ciudad, al grado de que el Código de Planeamiento Urbano Ambiental de la ciudad de Resistencia —aprobado por el Decreto Ley Provincial N.º 107 del año 1979 para el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) y aprobado por la Ordenanza N.º 523 para Resistencia— tiene 40 años de antigüedad y sufrió siete modificaciones parciales. Además, este código se basó en un trabajo de planificación aun anterior, realizado por la Subsecretaría de

Planeamiento Ambiental de la Nación, en 1977. Por otra parte, en el año 2016, la Municipalidad de Resistencia conformó una comisión para la revisión y actualización integral de este código, que requiere un plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial actualizado que le dé sustento.

En los países latinoamericanos, la planificación y el ordenamiento territorial tienen aún un desarrollo incipiente, pero en la década pasada presentaron avances importantes. En consideración de esto, el gobierno del Municipio de Resistencia que asumió en el año 2015 tomó la iniciativa de formular un nuevo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que guíe la toma de decisiones a mediano y largo plazo del gobierno municipal para lograr el desarrollo eficiente, justo, sostenible y equilibrado de este municipio, con un horizonte temporal al año 2040, pensando este plan como una política de Estado para las próximas décadas.

OBJETIVOS, PROPÓSITOS Y PRODUCTOS

El objetivo general del POT RES 2040 fue dotar al Municipio de Resistencia de una herramienta de gestión fundamental para transformar y encauzar con previsibilidad el desarrollo y el ordenamiento territorial en las próximas décadas, con el fin último de mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Sus objetivos específicos fueron: a) analizar y ponderar los objetivos alcanzados por los planes territoriales realizados con anterioridad; b) relevar y actualizar la información territorial disponible; c) realizar un diagnóstico territorial integral de la ciudad de Resistencia; d) elaborar, sobre la base de una visión prospectiva de desarrollo y ordenamiento territorial, un modelo espacial objetivo y propuestas de

programas, proyectos y medidas regulatorias para implementar en los próximos años; e) realizar instancias de participación pública para involucrar a los distintos actores en la elaboración del plan y f) proponer procedimientos de gestión para la implementación del POT-RES 2040.

Sus propósitos fueron: a) ordenar y transformar la estructura física y funcional de la ciudad desde una visión estratégica de desarrollo y de un modelo territorial justo, sostenible y equilibrado; b) coordinar la acción pública en materia de inversión territorial; c) orientar y promover la inversión privada en materia territorial; d) actualizar la normativa urbana vigente y e) guiar las políticas de los organismos sectoriales provinciales y nacionales con incidencia en el territorio municipal.

Sus principales productos son: a) un diagnóstico del sistema territorial actual; b) un modelo territorial

deseado para las próximas décadas; c) un conjunto armónico y coherente de estrategias de intervención; d) un conjunto de propuestas de regulación y gestión, expresadas en una cartera de programas y proyectos y e) un modelo de gestión que haga viable su implementación.

ENFOQUE Y METODOLOGÍA

Un territorio urbano no es solamente una porción de tierra delimitada, con su complejidad biofísica. Es, sobre todo, un espacio construido socialmente, un complejo diverso que experimenta sucesivas transformaciones espaciales, naturales y artificiales a lo largo del tiempo, que tiene una historia y una tendencia dadas por su devenir. Es naturaleza transformada por el ser humano, bajo una cultura determinada, no solamente para la utilización de sus recursos, sino también con objetivos de control y administración de dichos recursos.

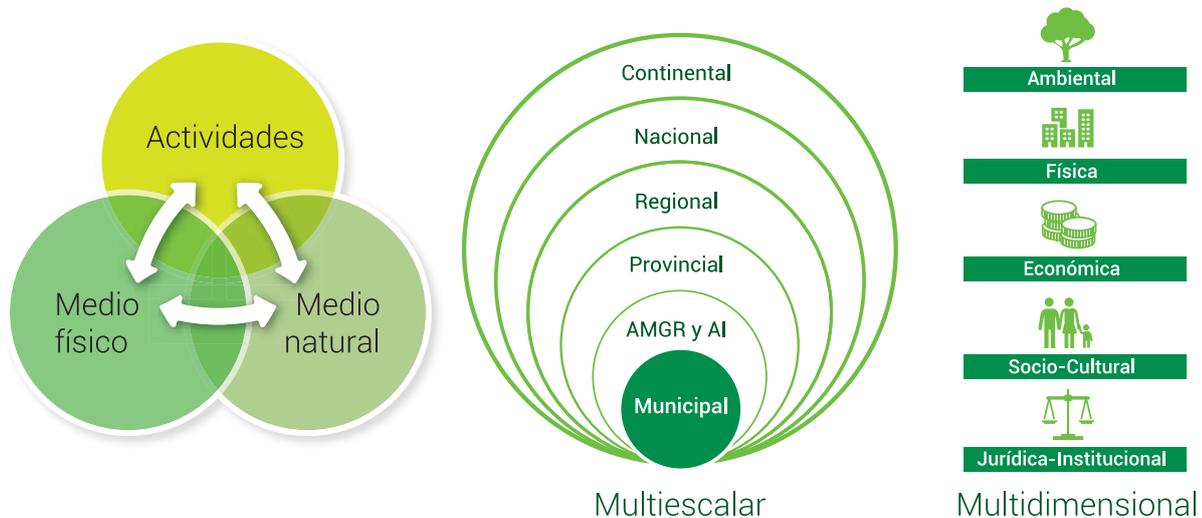


Figura 1. El sistema territorial. Dimensiones y escalas del sistema territorial del POT-RES. Fuente: elaboración propia



Figura 2. Fases, etapas, productos e Instancias participativas del POT-RES 2040. Fuente: elaboración propia

Para su planificación es necesario entenderlo como una porción del ambiente con toda esta complejidad biofísica natural y modificada-adaptada por múltiples actores privados, públicos y de la sociedad civil para el desarrollo de las actividades humanas. Es decir, como una realidad física, histórica, económica, cultural, política, etc., en permanente transformación. Por lo tanto, para su estudio y planificación, el territorio debe ser entendido como un sistema complejo compuesto por diversos elementos en permanente interacción. Atendiendo a esta complejidad, el estudio y planificación del sistema territorial fueron concebidos con características multidimensionales y multiescalares.

Metodológicamente, la elaboración de este plan se organizó en cuatro fases secuenciales e iterativas: a) preparatoria; b) de información y

diagnóstico; c) de planificación y d) de implementación, con instancias de participación y validación públicas.

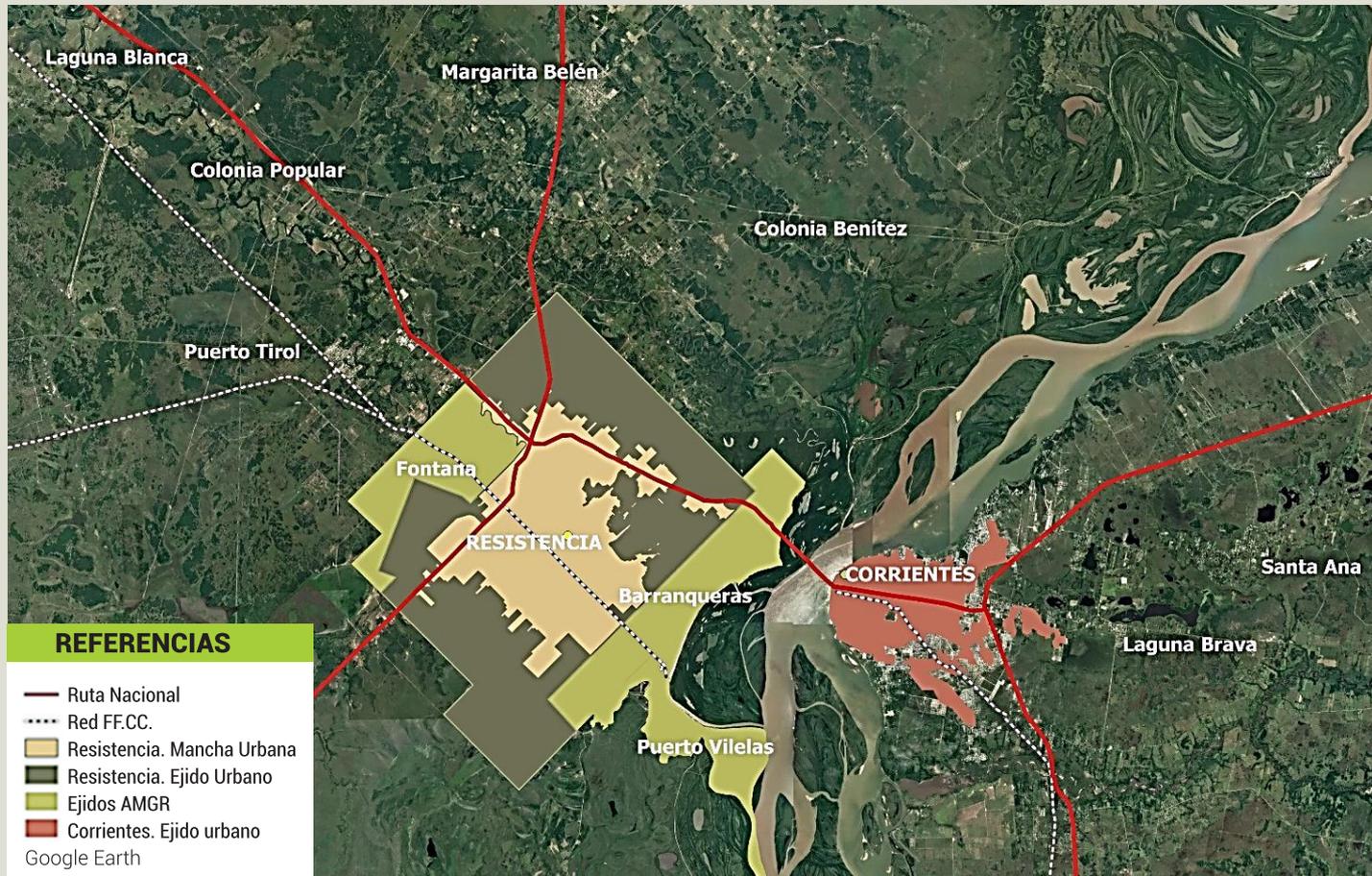
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del modelo actual de Resistencia

Datos generales

Resistencia es la capital de la provincia del Chaco, es la sede central del gobierno provincial, el principal centro urbano, comercial y de servicios de la provincia y es el municipio cabecera del departamento San Fernando. Está situada en el nordeste argentino (NEA), en las coordenadas geográficas 27°27'05"S y 58°59'12"O. De acuerdo con el Censo Nacional (CNPHYV), en 2010 tenía 290.723 habitantes, y según las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC),

en 2018 poseía 315.677 habitantes.

Es el principal municipio de los cuatro que integran el conglomerado urbano del AMGR, junto con Fontana, Barranqueras y Puerto Vilelas. En 2010 el AMGR contaba con 387.340 habitantes. Además, en cercanías se localizan otros cinco municipios pequeños, que poseen una relación funcional con el AMGR: Puerto Tirol, Margarita Belén, Colonia Benítez, Laguna Blanca y Colonia Popular, que según el censo de 2010 sumaban, junto con el AMGR, 409.820 habitantes. Este conjunto está localizado al sureste del Chaco, en el margen oeste del río Paraná, en el límite con la provincia de Corrientes, con cuya ciudad capital, situada en la orilla opuesta, mantiene una permanente relación funcional a través del puente General Belgrano. La ciudad de Corrientes y sus municipios circundantes según el censo 2010 tenían 383.329



Mapa 1. Nodo regional biprovincial Gran Resistencia – Gran Corrientes. Fuente: elaboración propia

habitantes, y en conjunto todo este sistema territorial conforma el nodo urbano biprovincial más importante de la región NEA, con un total de 793.149 habitantes.

El área urbana de Resistencia alcanzó en 2018 una superficie de 7653 ha, equivalente al 40 % de la superficie de su ejido municipal (19.520 ha) y apenas el 5 % de su área de influencia (154.662 ha). En la organización del territorio, el municipio cuenta con ocho delegaciones municipales, quince centros comunitarios y 300 comisiones vecinales, a través de las cuales descentraliza diferentes funciones.

Síntesis de integración del diagnóstico multidimensional y multiescalar

Fortalezas

- Localización estratégica atractiva en un escenario de integración suramericana.
- Área urbana protegida por un sistema de defensas contra crecidas de los ríos.
- Importante superficie de suelos aptos para expansión hacia el N y O.
- Numerosos terrenos vacantes en el interior del área urbana.
- Baja ocupación del área urbana

servida con potencialidad de densificación.

- Buenas condiciones de cobertura de los servicios de agua, energía eléctrica y transporte público de pasajeros (TPP) en el área urbana.
- La red de TPP cuenta con buenas conexiones para organizar un sistema integrado.
- Promedio adecuado de superficie de espacios verdes por habitante.
- El equipamiento, la vegetación, la iluminación y el mantenimiento de las plazas centrales y parques urbanos son buenos.
- Buena mezcla de usos residenciales y comerciales.
- Existencia de un conjunto de

edificios de valor histórico protegidos por distintas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal).

• El casco urbano central posee valor simbólico histórico fundacional. Mejor situación en indicadores sociales críticos que el resto del AMGR y el Chaco.

• El déficit habitacional en la ciudad es más bajo que en el resto del AMGR.

• El rol económico de la ciudad según la estructura del empleo formal la define como el principal centro administrativo, financiero y comercial de la provincia.

• El ingreso promedio por habitante es 15% superior al promedio provincial.

• Aumento de la tasa de actividad económica entre 2010 y 2018 (33,0 % al 40,3 %).

• Ascenso de la tasa de empleo entre 2010 y 2018 (31,8 % al 39,0 %).

• Aumento del nivel de empleo privado registrado entre 2002 y 2018, en línea con lo acaecido a nivel nacional.

• Descenso de la tasa de empleo informal entre los años 2003 y 2018, pero aún afecta a muchos trabajadores.

• Importante cantidad de actividades informales en la vía pública indica una cultura de trabajo, vocación emprendedora y de autosuperación ante un mercado laboral excluyente.

• Importante cúmulo de diagnósticos y planes territoriales desde la década del 70 con cierta continuidad de principios.

• Importantes planes sectoriales y proyectos urbanos en diferentes grados de implementación.

• Código Ambiental aprobado recientemente.

Oportunidades

• Localizada en una región continental de gran capacidad y potencialidad

de desarrollo, rica en recursos energéticos, agropecuarios, industriales y biodiversidad, con un sistema consolidado de asentamientos.

• Integra la región metropolitana más importante del NEA.

• Integra el nodo biprovincial de articulación estratégica con el país y cumple función de intermediación nacional-regional-provincial.

• Ocupa un lugar central en el NEA y ejerce un rol de pivote entre las cuatro provincias.

• Asentada en ambiente natural rico en biodiversidad, paisajes y recursos naturales.

• Actividades productivas familiares de subsistencia en el periurbano que podrían potenciarse.

• Importante patrimonio natural en el área urbana, del sistema lacustre del río Negro y sus lagunas.

• Existen condiciones para generar una circunvalación del área metropolitana que contribuya a la descentralización.

• La existencia de suelos aptos para la expansión brinda oportunidades para construir tejidos flexibles, adaptados a las condiciones topográficas y ambientales.

• Edificios con declaratoria de protección patrimonial sirven de jurisprudencia para nuevas declaratorias.

• Capacidad del patrimonio edilicio y urbano de integrar circuitos de turismo y actividades culturales responsables.

• Concentra la mayor parte de la población del AMGR y un tercio de la provincia.

• A partir del año 2001 se desaceleró el crecimiento poblacional.

• Disminución de la tasa de mortalidad infantil provincial entre 2007 y 2017.

• Disminución de la cantidad de hogares

con NBI en el AMGR entre 2003 y 2017.

• El PGB provincial a precios constantes aumentó el 54,6 % entre 2007-2015.

• Ubicación en área protegida por declaratoria de Sitio Ramsar.

• Calidad de la infraestructura y funcionamiento de centros culturales y museos.

• Iniciativas de planificación territorial nacional y provincial en marcha.

• Planes y normas provinciales de regulación de riesgo hídrico.

• Plandirector de cloacas en operación.

Debilidades

• Infraestructura de conectividad a los corredores de integración territorial con el NEA, el país y la región continental deficiente.

• Avance del crecimiento urbano sobre zonas bajas no aptas del sistema lacustre urbano incrementa el riesgo de la población y afecta cualidades de paisajes naturales y su accesibilidad pública.

• Faltan medidas estructurales de defensa y no estructurales de drenaje urbano y de concientización en la ocupación del territorio.

• Actividades productivas en el periurbano, muchas de ellas de subsistencia, provocan degradación ambiental.

• Basurales espontáneos en el sistema lacustre y lagunar y en espacios públicos urbanos afectan condiciones ambientales de la ciudad.

• Concentración de población en el área urbana y baja ocupación del área de influencia.

• Expansión futura requiere en todos los casos importante infraestructura soporte para una ocupación sostenible.

• La trama isotrópica de la urbanización

no respeta en muchos casos las condicionantes naturales y topográficas, con consecuencias sobre el paisaje y la exposición a riesgos de inundación.

- La discontinuidad de la red vial genera fragmentación, refuerza la centralidad, la pérdida de escalas y de identidad de sectores urbanos.
- La densidad de la red de vías pavimentadas presenta un modelo polarizado en el centro y barrios perimetrales y fragmentado por algunas "islas" del periurbano bien conectadas internamente, coincidentes con algunos barrios públicos, pero deficitariamente vinculadas con el sistema.
- La extensión de la red pavimentada secundaria y terciaria (bulevares y avenidas) requiere pavimentación en varios sectores periurbanos, sobre todo al sur.
- Importantes zonas hacia el norte y el sur que solo disponen de vías de tierra o con algún tipo de mejoramiento.
- La falta de pavimento en la red vial lleva a una mala utilización de vías terciarias y secundarias, lo que vuelve lento el flujo del tránsito en general y afecta la funcionalidad de las vías (ausencia de corredores veloces).
- Solo el 31 % de las parcelas dispone de acceso y conexión al servicio de la red cloacal, y en las periferias el acceso y la conexión es fragmentada.
- Alta concentración de la cobertura espacial de la red de TPP en el área central, ausencia en barrios del norte, este y sur.
- Espacios verdes en la zona sur de escasa superficie. Casi la totalidad está en mal estado. No cuentan con equipamientos suficientes. Alrededor de la mitad no presenta arbolado y la mayoría de los que lo poseen están en mal estado.

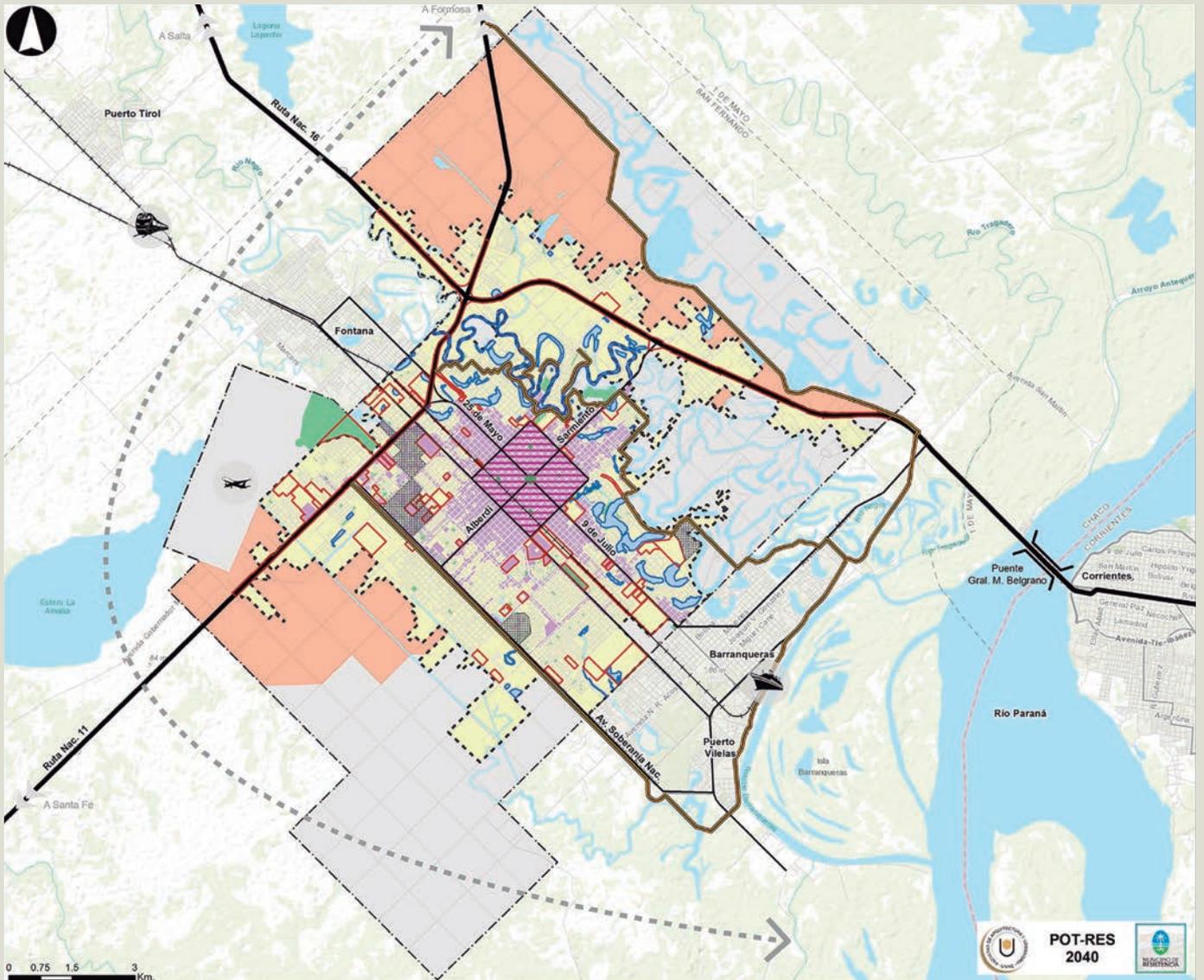
- Muy baja densidad de población del área urbana. Las menores densidades se dan en radios periurbanos de reciente expansión y las mayores, en los barrios estatales de vivienda colectiva y en villas ubicadas sobre las vías del ex ferrocarril Santa Fe.
- Casi un 20 % de la población tiene un régimen irregular de tenencia de la vivienda.
- Bajos niveles de actividad y empleo, bajos niveles de desocupación y subocupación y elevada incidencia del empleo en la administración pública.
- Falta de condiciones básicas de infraestructura e higiene en las actividades informales en la vía pública, falta de protección laboral.
- Código de Planeamiento Urbano desactualizado.
- Inexistencia de un cuerpo normativo integral local para conservar y poner en valor el patrimonio edilicio y urbano.
- Escasos elementos del patrimonio edilicio y urbano protegidos fuera del área central de la ciudad.

Amenazas

- Región continental con infraestructura de conectividad vial, ferroviaria, fluvial, aérea y de comunicaciones deficiente.
- El AMGR y el Gran Corrientes son áreas urbanas altamente concentradas, ligadas funcionalmente con deficiente conectividad entre ellas.
- Localización dentro de un valle de inundación y disposición de un sistema de defensas falible que requiere gestión permanente del riesgo ambiental.
- Vulnerabilidad a lluvias intensas por falta de obras de drenaje.
- La expansión urbana discontinua, difusa e insostenible.
- La urbanización por tramas aisladas

generadas por el lote urbano como unidad de composición provocó fragmentación de sectores urbanos contiguos.

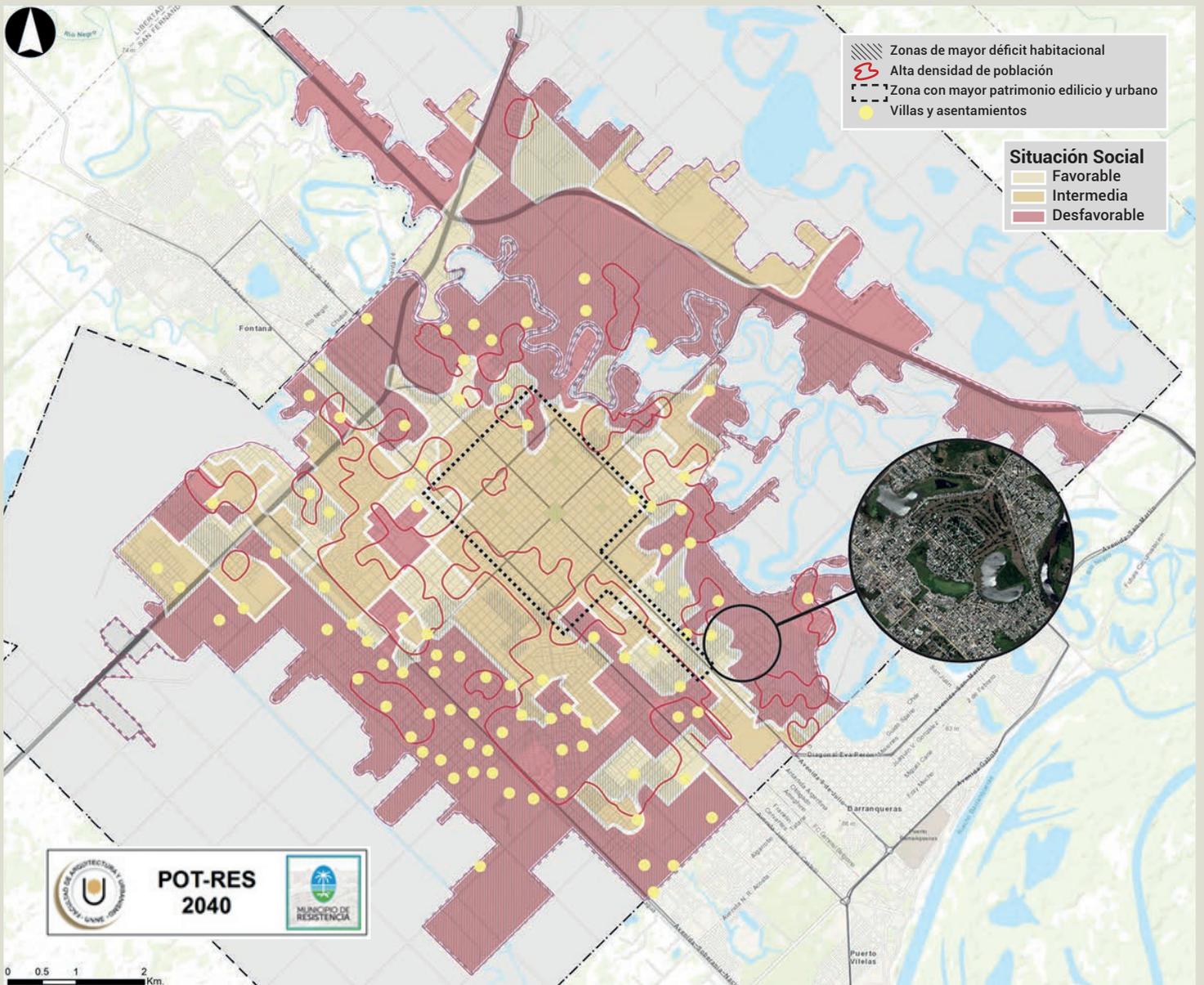
- Muy deficiente consolidación del área urbana.
- Importantes límites naturales y barreras físicas afectan la continuidad de la red vial y delimitan zonas con déficit de conectividad recíproca.
- Falta de reconocimiento y apropiación cultural por parte de la comunidad del patrimonio edilicio y urbano.
- Intereses especulativos inmobiliarios atentan contra el patrimonio edilicio y urbano.
- Importante fragmentación y segregación residencial en el periurbano.
- Entre 2001 y 2010 decreció la población residencial en el área central y se incrementó en los bordes nordeste y suroeste.
- Casi la mitad de los hogares habitan viviendas deficitarias. Un porcentaje de estos hogares habita en lugares no aptos.
- Patrón histórico de crecimiento económico provincial caracterizado por acentuado déficit en la inversión de capital, limitadas posibilidades de generación de empleo privado formal y de agregación de valor.
- Opiniones negativas sobre las actividades informales en la vía pública por falta de regulación y, en algunos casos, de aplicación del marco regulatorio.
- No existe tradición de gestión de gobierno sobre la base de un plan territorial.
- Un solo plan territorial derivó en Código de Planeamiento Urbano Ambiental (año 1979). Iniciativas siguientes solo generaron ordenanzas de modificatorias parciales.
- Falta de gestión integral y de recursos destinados a la conservación y puesta en valor del patrimonio edilicio y urbano.



- Buena cobertura de red de agua potable, energía eléctrica y transporte público.
- Buen promedio de superficie de espacio verde por habitante. En la periferia carecen de criterios de localización.
- Suelos aptos para expansión brindan oportunidades para construir tejidos flexibles y mejor adaptados a condiciones que requieren importante infraestructura de soporte.
- Importantes áreas con tejidos de escasa flexibilidad a modificación de usos, tipología arquitectónica e incremento de densidades.
- Consolidación urbana deficiente. Solo el 19 % del área urbana posee acceso a redes de agua potable, energía eléctrica, cloaca y pavimento.
- Alta polarización de la red de transporte público y de servicios en el área central, y con déficit en sectores del borde del área urbana.
- Continuidad de vías urbanas se ve afectada por una importante cantidad de barreras físicas y accidentes naturales.
- Área para consolidar, fragmentada y de muy baja densidad y discontinua (ciudad difusa).
- Modelo de consolidación altamente concentrado requiere descentralización de funciones.



Mapa 2. Síntesis del modelo actual de Resistencia. Dimensión física. Fuente: elaboración propia



Perfil cultural



Perfil educativo



Perfil comercial administrativo



Originada a fines del siglo XIX como colonia cantón poblada por criollos e inmigrantes italianos.

Trazado urbano original moderno de urbanística republicana.

Más de 600 estructuras en el espacio público (Capital Nacional y del MERCOSUR de las Esculturas).

Vida cultural recreativa bien valorada por la ciudadanía.

Mejor situación en todos los indicadores sociales críticos que el resto del AMGR y de la provincia.

Principal centro administrativo y comercial de la provincia.

Concentra el 51,4 % de los puestos de empleo formal privado de la provincia.

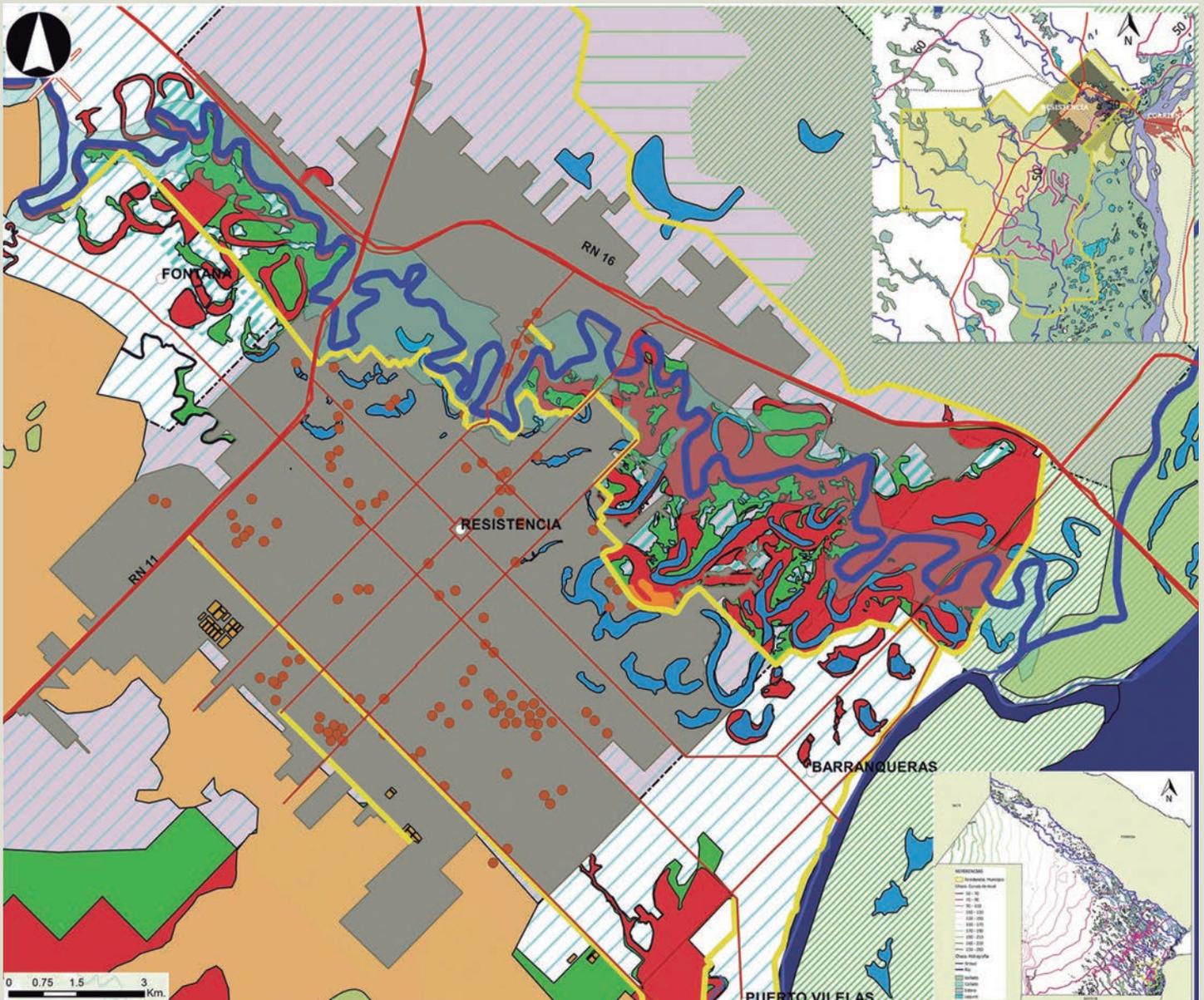
La desigualdad se redujo entre 2003 y 2015, aunque hay un progresivo desmejoramiento en la actualidad.

Elevada incidencia del empleo en la administración pública.

Informalidad laboral disminuyó, pero aún afecta a casi un tercio de los trabajadores.

Importante cantidad de actividades informales en la vía pública.

Mapa 3. Síntesis del modelo actual de Resistencia. Dimensión social. Fuente: elaboración propia



- | | |
|----------------------|---|
| Defensas AMGR | Minibasurales |
| Ejido Municipal | Restricciones APA: |
| Área Urbana | Leve |
| Bañado | Leve Regulada |
| Estero | Prohibida |
| Laguna | Severa |
| Cuenca del Río Negro | Restricciones Paraná - Paraguay: |
| Lagunas de oxidación | Leve |
| Ladrillerías | Severa |
| Área de Cultivo | Zona Prohibida |

El gran humedal es un ambiente natural rico en biodiversidad, paisajes y recursos naturales. La cuenca del sistema lacustre del río Negro y sus lagunas tiene alto valor natural.

Existe sistema de defensa, pero la ausencia de control llevó al asentamiento de población en zonas bajas y generó áreas expuestas a crecidas de ríos y lluvias intensas.

La falibilidad del sistema y la falta de medidas de defensa y drenaje demandan adecuada gestión del riesgo y medidas efectivas de ocupación sustentable del territorio.

Actividades productivas familiares en el ecosistema periurbano tienen potencial de desarrollo económico, pero requieren políticas sostenibles para no producir degradación ambiental.

Basurales, vertederos y rellenos de lagunas afectan las cualidades del paisaje natural. Minibasurales en el área urbana afectan el ambiente de los barrios.

Patrimonio natural bien valorado por los ciudadanos, aunque se considera que debe haber más cuidado de los recursos. Organizaciones ambientales militan por su conservación.

Mapa 4. Síntesis del modelo actual de Resistencia. Dimensión ambiente natural. Fuente: elaboración propia



Para la elaboración de los factores claves, que permitieron extraer los lineamientos estratégicos a partir de los cuales se elaboraron las propuestas del plan, se utilizó una metodología de explotación de la matriz FODA que combinó Debilidades (D) y Fortalezas (F) con Amenazas (A) y Oportunidades (O). Esto permitió la definición de cuatro tipos de estrategias: de Supervivencia (ES), Estrategias Defensivas (ED), Estrategias de Reorientación (ER) y Estrategias Ofensivas (EO).

PROPUESTAS

Visión estratégica del territorio (2040)

Para la elaboración de la visión del POT-RES 2040, se tuvieron en cuenta distintas opiniones obtenidas en las instancias participativas del proceso de formulación del plan. De estas instancias se logró una visión de la gestión municipal, una visión producto de una encuesta realizada

en la presentación del Avance I del Diagnóstico, una visión del Taller de Convalidación del FODA realizado con técnicos municipales, una visión del Taller de Convalidación realizado con comisiones vecinales, una visión obtenida en el Taller de Visión realizado con actores relevantes de la ciudad, una visión de la encuesta realizada en la Bienal de las Esculturas 2018 y una visión del equipo técnico del POT-RES. De todas ellas se concluyó la siguiente síntesis de la visión estratégica del territorio:

Convertir a Resistencia en un polo de referencia regional, socialmente solidaria e inclusiva, ambientalmente sostenible, urbanísticamente completa, innovadora, inteligente, respetuosa de lo público, basada en las culturas, la educación de excelencia y en una economía de calidad con perfil comercial, industrial, financiero, de servicios y turístico.

Escenarios posibles

Para la definición de escenarios se utilizó una técnica que combina dos variables y que definió cuatro escenarios posibles. Una variable fue el contexto económico provincial y nacional para los próximos años y la otra variable fue la capacidad de respuesta del municipio a las posibles situaciones de contexto. Al cruzar estas dos variables, se obtuvieron cuatro escenarios posibles. Dadas estas cuatro posibilidades, a partir de una posición realista que considera que la situación económica actual del país al 2018 —de bajo crecimiento, baja inversión y de ajustes considerables en materia de inversión en obras de infraestructuras territoriales y en políticas sociales— se mantendrá por lo menos durante los próximos dos años, se optó por escoger un contexto nacional y provincial desfavorable en el corto y mediano plazo, con tendencia al mejoramiento en 2025, a la vez que se reconoce en el diagnóstico una buena capacidad de la gestión municipal y de los actores locales, públicos y privados, para encontrar salidas innovadoras a los desafíos que plantea este escenario adver-

so. Al acotar de esta manera las variables, el escenario resultante para formular las propuestas del plan es la opción B, de desarrollo tenue del territorio para los próximos dos años con tendencia a la opción A en el mediano plazo (2025).

Estrategias

A partir del procesamiento de la matriz FODA, se obtuvieron los factores claves y las estrategias del POT-RES 2040. Ellas definen los cursos de acción o la trayectoria para lograr la visión, fijando lineamientos a largo plazo, para que la planificación operativa exprese en programas y proyectos los objetivos y metas a corto y mediano plazo.

Lineamientos estratégicos de integración territorial

- Posicionar a Resistencia como punto logístico de jerarquía en los corredores regionales, nacionales e internacionales.
- Desarrollar equipamientos y capacidades de logística para favorecer la integración territorial de Resistencia a los corredores regionales, nacionales e internacionales.

Lineamientos estratégicos de sostenibilidad del ambiente natural

- Ocupar de forma sostenible el territorio según restricciones ambientales y de riesgo hídrico.
- Mejorar el drenaje urbano y mitigar la vulnerabilidad hídrica.
- Prever la atención de población en situaciones de emergencia hídrica.
- Promover prácticas sostenibles en las actividades económicas en el periurbano.
- Preservar las condiciones naturales del sistema lacustre y de espacios verdes (limpieza y arbolado urbano).
- Mantener el sistema de defensa contra inundaciones.
- Aprovechar de forma sostenible paisajes y recursos naturales.

Lineamientos estratégicos de hábitat y vivienda social

- Garantizar tenencia segura del suelo para vivienda social única.
- Reasentar a la población vulnerable ubicada en zonas no aptas.



- Priorizar el mejoramiento habitacional del hábitat precario.
- Urbanizar y cualificar el espacio urbano de villas y asentamientos.
- Promocionar la mixtura social en los barrios.
- Incrementar la oferta habitacional social.
- Ajustar la oferta de vivienda social a cambios demográficos.
- Mejorar la oferta habitacional en el área central.
- Estimular ofertas de vivienda para sectores con capacidad para créditos accesibles.

Lineamientos estratégicos de consolidación, densificación, expansión y conectividad

- Consolidar la red de infraestructura básica.
- Dar continuidad a la red vial urbana a través de límites y barreras permeables.
- Mejorar la conectividad interna en el periurbano.
- Conectar vías de la periferia urbana que mejoren la funcionalidad del sistema vial, la accesibilidad a la periferia y a la circunvalación metropolitana.
- Ocupar suelos vacantes dis-

- ponibles dentro del área urbana.
- Densificar el área central y zonas servidas con mejores indicadores de consolidación.
- Planificar áreas aptas de expansión futura, con tejidos adaptados, densidad media y mixtura de usos compatibles.

Movilidad, descentralización y espacios verdes

- Definir nuevas centralidades en la periferia urbana.
- Recuperar, fortalecer y sanear la situación dominial de los espacios verdes barriales.
- Definir nuevos espacios verdes de escala urbana.
- Crear una red de espacios verdes ligados a las nuevas centralidades.
- Crear un sistema integrado de movilidad con modalidades alternativas y equipamientos adecuados.
- Reorganizar la red de TPP municipal existente.
- Mejorar el equipamiento y la calidad del servicio de la red de TPP.
- Crear un sistema de TPP que integre líneas municipales y metropolitanas.
- Organizar los niveles jerárquicos de las vías del tránsito motorizado particular.

- Mejorar el equipamiento, las señalizaciones y el mobiliario urbano de las vías.
- Capacitar al ciudadano en materia de tránsito seguro.
- Crear ciclovías y sendas peatonales ligadas a la red de espacios verdes.

Cultura, turismo y patrimonio edilicio y urbano

- Fomentar el mejoramiento de la infraestructura de centros culturales, museos, cines, bares, restaurantes y centros deportivos, y promover eventos culturales, recreativos y deportivos para públicos de escala regional.
- Identificar y custodiar recursos patrimoniales arquitectónicos y urbanos no protegidos.
- Impulsar la puesta en valor de edificios y sectores urbanos con valor patrimonial, con la participación de propietarios, especialistas y organizaciones civiles.
- Sancionar una regulación integral para la puesta en valor del patrimonio arquitectónico y urbano.
- Promocionar el patrimonio arquitectónico y urbano en el marco de actividades turísticas de la ciudad.

Economía y empleo

- Promover progresivamente el desarrollo de una ciudad inteligente, innovadora, respetuosa del público, basada en sus culturas y la educación de excelencia.
- Potenciar las funciones comerciales, administrativas, financieras y de servicios.
- Fomentar el gasto local de la masa salarial pública.
- Promocionar nuevas actividades económicas generadoras de empleos de calidad.
- Mejorar la recaudación municipal para sustentar las inversiones públicas, asegurando el mantenimiento del equilibrio fiscal.
- Mejorar la tasa de actividad de la población económicamente activa.
- Incrementar las oportunidades de empleo para jóvenes y mujeres.
- Mejorar la organización y las condiciones laborales de trabajadores informales.

- Desarrollar la economía social y la capacitación de trabajadores informales.
- Promover el desarrollo social en barrios críticos.

Planificación y gestión territorial

- Promover una gobernanza basada en el ordenamiento y la planificación territorial con normas actualizadas.
- Capitalizar planes territoriales, planes de sector, proyectos urbanos y normativas existentes, pero no aplicadas, realizados por diferentes niveles de gobierno.
- Liderar procesos de articulación interjurisdiccional entre niveles de gobierno, verticales y horizontales.
- Fortalecer una organización territorial municipal basada en la descentralización para mejorar la prestación de servicios y la participación ciudadana.

- Impulsar la mejora continua de los servicios municipales.

Líneas estratégicas y programas

A partir de las ocho líneas estratégicas, el POT RES 2040 cuenta con 28 programas de actuación, desarrollados en fichas que contienen sus objetivos, proyectos que incluyen, metas, responsables, actores involucrados, plazos, posibles fuentes de financiamiento e impactos.

Proyectos

El POT RES 2040 cuenta con un total de 112 proyectos para ser desarrollados en su fase ejecutiva, que responden a cada una de las líneas estratégicas y sus respectivos programas, conforme la siguiente distribución.

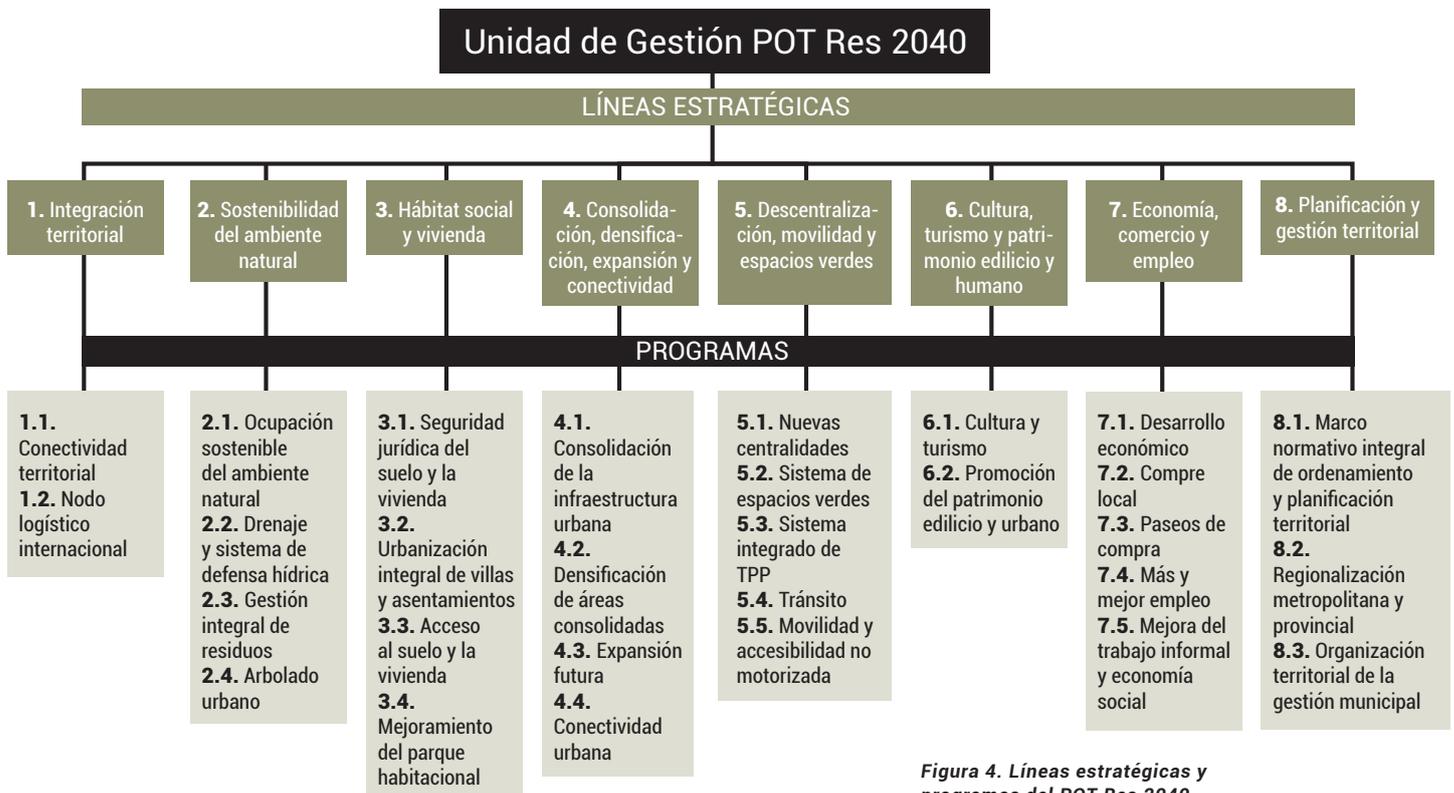


Figura 4. Líneas estratégicas y programas del POT Res 2040

PROGRAMAS	PROYECTOS
1.1. Conectividad territorial	1.1.1. Acceso sur; 1.1.2. Corredor sur; 1.1.3. Corredor centro; 1.1.4. Tren metropolitano; 1.1.5. Acceso Sabín.
1.2. Nodo logístico internacional	1.2.1. Equipamientos e infraestructuras de logística; 1.2.2. Nuevo triángulo; 1.2.3. Unidad de gestión para el desarrollo de la plataforma logística.
2.1. Ocupación sostenible del ambiente natural	2.1.1. Zonificación integral del periurbano y del sistema fluvial del río Negro y del riacho Arazá; 2.1.2. Clasificación del sistema lacustre urbano; 2.1.3. Zonificación integral del área de influencia; 2.1.4. Unidad de aplicación y control.
2.2. Drenajes del sistema pluvial	2.2.1. Zona norte, defensa definitiva- autovía N.º 16; 2.2.2. Zona norte, autovía N.º 16 – río Negro; 2.2.3. Zona río Negro – defensa lateral; 2.2.4. Zona de defensa lateral – ferrocarril Belgrano; 2.2.5. Zona del ferrocarril Belgrano – canal de la Av. Soberanía; 2.2.6. Zona del canal de la Av. Soberanía – canal 16; 2.2.7. Zona canal 16 – traza del nuevo puente; 2.2.8. Medidas no estructurales para todo el ejido municipal.
2.3. Gestión integral de residuos sólidos domiciliarios	2.3.1. Generación en origen y disposición inicial selectiva; 2.3.2. Recolección diferenciada y transporte; 2.3.3. Transferencia y tratamiento; 2.3.4. Disposición final; 2.3.5. Venta; 2.3.6. Participación ciudadana y educación ambiental.
2.4. Gestión del arbolado urbano	2.4.1. Inventario del arbolado urbano; 2.4.2. Gestión del arbolado urbano; 2.4.3. Participación ciudadana y educación ambiental.
3.1. Seguridad jurídica de tenencia del suelo y de la vivienda social única.	3.1.1. Registro para la tenencia segura del suelo y la vivienda (RETSSUV).
3.2. Urbanización integral de villas y asentamientos	3.2.1. Unidad de diagnóstico y formulación; 3.2.2. Unidad de financiamiento y operativa.
3.3. Acceso al suelo y la vivienda	3.3.1. Registro de suelo vacante servido; 3.2.2. Instrumentos de dinamización del mercado de suelo; 3.3.3. Desarrollos inmobiliarios.
3.4. Mejoramiento del parque habitacional	3.4.1. Acuerdos específicos; 3.4.2. Organización de demandas y asesoramiento técnico; 3.4.3. Microcréditos para mejoramiento habitacional; 3.4.4. Conformación de consorcios.
4.1. Consolidación de la infraestructura urbana	4.1.1. Ampliación de red cloacal; 4.1.2. Consolidación de avenidas de borde de chacra; 4.1.3. Consolidación de vías internas; 4.1.4. Peatonales y veredas.
4.2. Densificación de áreas consolidadas	4.2.1. Edificación en predios vacantes; 4.2.2. Redensificación; 4.2.3. Ajuste de potencialidad constructiva; 4.2.4. Distritos de renovación urbana.
4.3. Expansión futura	4.3.1. Áreas aptas de expansión; 4.3.2. Generación de tejidos adaptados y desarrollo de la expansión urbana; 4.3.3. Instrumentos para la expansión planificada.
4.4. Conectividad urbana	4.4.1. Conectividad y accesibilidad urbana; 4.4.2. Modelo funcional del sistema vial urbano; 4.4.3. Conectividad de chacras en zona sur; 4.4.4. Conectividad de chacras en zona norte; 4.4.5. Conectividad de chacras en zona intermedia; 4.4.6. Conectividad interna; 4.4.7. Completamiento del viario y permeabilización de barreras y límites; 4.4.8. Urbanización de calle Lonardi; 4.4.9. Mejoramiento del estándar de la conectividad.
5.1. Nuevas centralidades	5.1.1. Centralidades urbanas; Intervenciones urbanas en las centralidades; 5.1.3. Centros de participación comunal.
5.2. Sistema de espacios verdes	5.2.1. Red integrada y mejorada de espacios verdes; 5.2.2. Parque Ambiental metropolitano Sur; 5.2.3. Mejoramiento de plazoletas barriales; 5.2.4. Instrumentos de patrocinio y asociatividad público-privada.
5.3. Sistema integrado de transporte público	5.3.1. Regulación y control; 5.3.2. Red integrada y mejorada de TPP; 5.3.3. Transporte Público Especial (TPE); 5.3.4. Tren metropolitano.
5.4. Tránsito	5.4.1. Organización del tránsito; 5.4.2. Vigilancia y legislación; 5.4.3. Educación para la seguridad vial; 5.4.4. Reducción de la contaminación ambiental.
5.5. Movilidad y accesibilidad no motorizada	5.5.1. Sendas peatonales en red; 5.5.2. Red de bicisendas.
6.1. Cultura y turismo	6.1.1. Revalorización de la cultura; 6.1.2. Ofertas culturales.
6.2. Promoción del patrimonio edilicio y urbano	6.2.1. Estudios previos; 6.2.2. Producción del patrimonio; 6.2.3. Inventario del patrimonio; 6.2.4. Áreas de protección patrimonial; 6.2.5. Difusión del patrimonio arquitectónico y urbano.
7.1. Desarrollo económico	7.1.1. Asistencia a emprendedores; 7.1.2. Promoción del emprendedurismo; 7.1.3. Promoción de emprendimientos asociativos.

Tabla 1. Programas y Proyectos del POT Res 2040. Fuente: elaboración propia



Mapa 5. Proyectos del POT Res 2040. Fuente: elaboración propia

Unidad de gestión del plan

La implementación del POT RES 2040 recaerá en un órgano responsable con competencias suficientes para realizar las acciones programadas. Con este objeto se propone la creación y puesta en funcionamiento de una Unidad de Gestión del Plan en la estructura orgánica del Municipio, dedicada al desarrollo y aplicación de sus líneas estratégicas, programas y proyectos, dotada de la jerarquía suficiente para conducir las acciones programadas.

Para lograr este cometido se propone que la Unidad de Gestión dependa de la Intendencia municipal, con capacidad de gestionar con una vi-

sión integral las propuestas del plan. Esta unidad conducirá la ejecución del plan ocupándose de la formulación de proyectos, las gestiones de financiamiento, la administración de instrumentos regulatorios y recaudatorios, las asociaciones estratégicas con actores públicos y privados, así como con las organizaciones sociales, etc. Para la ejecución de las acciones asignadas, articulará y coordinará su funcionamiento con las diferentes secretarías, subsecretarías y direcciones del Ejecutivo municipal y con el Concejo Deliberante.

El POT-RES 2040 prevé constituirse también en el marco de referencia que oriente la programación presupuestaria de corto y mediano

plazo, con el detalle de los gastos de capital y corrientes requeridos para la ejecución de los programas y proyectos que contiene dicho instrumento. En tal sentido, la Unidad de Gestión, con la participación del consejo asesor, deberá preparar el detalle de cada proyecto con indicación de las realizaciones físicas y los requerimientos financieros para cada año del plan.

En la organización de la Unidad de Gestión se prevé contar con contrapartes de cada jurisdicción (secretarías) del Ejecutivo municipal, propuestas por sus respectivas autoridades, con la finalidad de aportar a la conformación de un eficiente Sistema Municipal de Planificación Territorial.



La implantación del Sistema Municipal de Planificación Territorial demandará un proceso de modernización administrativa que impulse, necesariamente, reformas en estructuras y procedimientos, genere mejoras en la productividad de los recursos económicos y humanos y promueva la utilización de nuevas tecnologías de gestión pública, con el objeto de aumentar los niveles de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Estructura básica

La Unidad de Gestión del POT-RES 2040 deberá contar con un equipo técnico capaz de desarrollar y aplicar las líneas estratégicas, programas y proyectos del plan y de conducir su implementación a través de las secretarías y subsecretarías que conforman el organigrama municipal, así como toda articulación que sea necesaria con entidades y organismos públicos de otros niveles de gobierno, actores privados y con entidades sociales de distintas naturaleza.

Consejo asesor

La Unidad de Gestión del POT-RES 2040 dispondrá de un consejo asesor compuesto por actores públicos y privados, el cual funcionará como un ente consultivo y representativo de la sociedad, para consensuar las acciones que instrumentar en

distintos horizontes temporales. Deberá reunir a distintos actores estatales, privados y de la sociedad civil que concurren en acciones con incidencia en el territorio, para la gestión, promoción del Plan de Ordenamiento Territorial y para el seguimiento de su implementación y evaluación. Para su conformación puede tomarse como base la Comisión Permanente del Código de Planeamiento Urbano Ambiental.

CONCLUSIONES

El POT-RES 2040 es una herramienta de gestión para lograr el desarrollo justo, sostenible y equilibrado del territorio, con el horizonte temporal del año 2040. Fue elaborado a lo largo de dos años de trabajo por un equipo multidisciplinario de especialistas y estudiantes de la FAU y de la UNNE, que contó además con el aporte de distintas áreas técnicas y del Concejo Deliberante del gobierno municipal, del Consejo Permanente del Código de Planeamiento Urbano de Resistencia, de organismos del gobierno provincial y nacionales y de entidades civiles y ciudadanas a través de distintas instancias de participación pública realizadas durante su elaboración. Ha sido elevado por el Departamento Ejecutivo del gobierno municipal al Consejo Deliberante del municipio para su tratamiento y aprobación final. Una vez concluido este tratamiento deberá iniciar su implementación.

