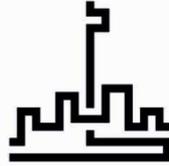




Universidad
Nacional
de Córdoba



FAUD
Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño



PROGRAMA FAUD ABIERTA

Consulta sobre el Proyecto de Ordenanza de Regulación del fraccionamiento, usos y ocupación del suelo

MUNICIPALIDAD DE VILLA ALLENDE

—junio 2018—

En el marco del Convenio Específico de Colaboración Mutua entre la Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño y la Municipalidad de Villa Allende que tiene como objeto "promover acciones académicas, extensionistas y de investigación tendientes a trabajar líneas de gestión, interacción y articulación que permitan vincular a la Facultad y a la Municipalidad a los fines de generar sinergias que representen para los estudiantes y docentes un incentivo a la extensión, transferencia de contenidos académicos, asesoramiento técnico y al mejoramiento de la calidad educativa en el proceso de formación y a la Municipalidad le posibilite tener un elenco de recomendaciones y propuestas de acción futuras"; y la Resolución 267/2018 donde la Municipalidad de Villa Allende solicita opinión sobre su Proyecto de Regulación, usos y ocupación del Ejido de la ciudad; el Programa F.A.U.D. Abierta, coordinado entre las Secretarías de Investigación y Extensión y la Escuela de Graduados, mediante la comisión a cargo conformada por las arquitectas Mónica SANCHEZ y Luciana REPISO, titular y suplente respectivamente; en representación de las cátedras de URBANISMO, arquitecta Carolina PERALTA, profesora en conocimiento del caso en estudio y el arquitecto Enrique MOISO, profesor con conocimiento sobre el Área metropolitana, coordinado por la arquitecta Mónica MARTINEZ como Secretaría de Investigación y con la participación del arquitecto Christian TERRENO, elabora el siguiente informe que surge de la presentación realizada el día lunes 12 de marzo, en la ciudad de Villa Allende, en la que participaron:

Por la Municipalidad de Villa Allende

Intendente Sr. Eduardo Romero

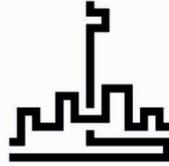
Director de Obras Privadas: Arq. Santiago Copertari

Lic. Néstor Fernández – Economista-creador de la plataforma de software (Asesor CD)



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba



FAUD
Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño



Ing. César Tonolli – (Asesor CD - para proyectos Ordenanzas Uso del Suelo)

Ing. Alejandro Giussano – Secretario Obras Públicas

Ing. Santiago Vélez – Obras y Servicios Municipalidad de Villa Allende

Cr. Pablo Cornet – Secretario de Hacienda

Cr. Agustín González del Pino – Asesor Planificación Municipalidad de Villa Allende

Participantes por el Concejo Deliberante

Presidente del Concejo Deliberante: Cra. María Teresa Riu-Cazaux de Vélez

Dra. Paula Machmar –Pro- Alianza Juntos por Villa Allende-

Lic. Mariano Villa – Pro – Alianza Juntos por Villa Allende

Dra. Elena Guerin – Alianza Bloque Juntos por Villa Allende

Sra. Marta Banegas – Alianza Juntos por Villa Allende

Dr. Eduardo Sarría – Bloque PJ

Sr. Juan Cruz Vázquez- Concejal Bloque UCR

Dr. Carlos Arias - Secretario Legislativo Concejo Deliberante

Comisión Asesora Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño

Decana Arq. Mariela Marchisio

Secretaria de Investigación Arq. Mónica Martínez

Prof. Arq. Enrique Moiso

Prof. Arq. Luciana Repiso

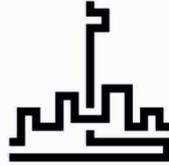
Prof. Arq. Carolina Peralta

Prof. Arq. Christian Terreno



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba



FAUD
Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño



Este informe se compone de dos partes: la primera aborda algunas consideraciones conceptuales preliminares, y la segunda, consideraciones específicas sobre el caso Villa Allende.

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES PRELIMINARES

Arq. Mónica Sánchez – Arq. Luciana Repiso

➤ Consideraciones sobre Gestión y Planificación del Desarrollo Local

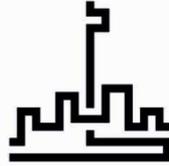
La Gestión del Desarrollo Local y la Planificación son competencias claves de los municipios, y como tal, se constituyen en políticas públicas irrenunciables.

El **Desarrollo Local** es un proceso multidimensional que incluye aspectos socio-demográficos, culturales, económicos, institucionales y territoriales. Por lo tanto, la **dimensión territorial** es una de las dimensiones clave del Desarrollo Local, dado que en la misma se manifiestan los diversos procesos socio-económico-culturales y político-institucionales que se pueden analizar y diagnosticar en la organización físico-espacial-funcional que adopta el ámbito del territorio municipal, consecuencia de la intervención de múltiples actores sociales.

Para que dicha organización territorial tenga un desarrollo urbanístico integrado y ambientalmente sustentable, es necesario que el Municipio desarrolle procesos de planificación urbanística de manera tal de orientar las intervenciones tanto públicas como privadas.



Universidad
Nacional
de Córdoba



FAUD
Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño



Es importante señalar que el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036 (PAR, 2018)¹—que constituye la expresión regional de la Nueva Agenda Urbana 2016 (NAU)— establece que la visión para las ciudades y asentamientos humanos de la región en el año 2036, debería ser: *“Ciudades y asentamientos humanos de América Latina y el Caribe inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, reconocidos como macro-bienes públicos, creados por y para la ciudadanía, con igualdad de derechos y oportunidades, con diversidad diversidad socioeconómica y cultural, que fomenten la prosperidad y la calidad de vida para todos y se relacionen de manera sostenible con su entorno y su patrimonio cultural y natural”*.

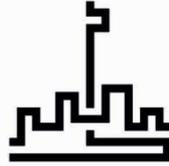
Para lograr esta visión, reconoce para la región necesidad de cambios importantes en muchas áreas de la planificación y gestión urbana, a través de hojas de ruta, estrategias y herramientas de actuación, planteando seis ejes de acción: Eje 2: Marcos Legales Urbanos; objetivo estratégico: *“Establecer marcos legales urbanos robustos y transparentes que cuenten con mecanismos e instrumentos eficientes que aseguren el cumplimiento de la ley, incorporando los principios de la rendición de cuentas y la participación pública en la planificación y gestión urbana y territorial”*. Eje 3: Planificación Urbana y Territorial y Diseño Urbano Integrado; objetivo estratégico: *“Procesos de planificación urbana y territorial y diseño urbano integrado con visión de futuro, e instrumentos y mecanismos participativos capaces de abordar los desafíos propios a los sistemas urbanos y territoriales actuales y futuros”*; en este eje, se señala como un componente clave, la consideración de un enfoque espacial que identifique áreas estratégicas para la regeneración urbana y el redesarrollo (infill development) orientado a generar un “nuevo proyecto de desarrollo o edificación ubicado en espacios vacíos o subdesarrollados dentro de un área urbanizada, que *“<rellena> los espacios vacantes en el tejido urbano existente y contribuye a una forma urbana más compacta, eficiente, próspera y segura”*.

¹ AA.VV. Coordinación CEPAL. Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe. 2016-2036. Publicación de las Naciones Unidas. Febrero 2018. Disponible en: <http://onuhabitat.org.mx/index.php/plan-de-accion-regional-para-la-implementacion-de-la-nau-en-lac>; http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42144/S1800033_es.pdf



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba



FAUD
Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño



➤ Consideraciones sobre enfoques y temáticas de la planificación y los planes

Es importante hacer algunas distinciones conceptuales sobre los enfoques y temáticas que se abordan en la planificación y de los planes.

Respecto de los **enfoques**, cuando se habla de Planificación Estratégica se está haciendo referencia a un enfoque de actuación político-institucional que implica basarse en la prospectiva, en la participación, en el consenso y en la concertación público-privada dado que intervienen variados actores con intereses, necesidades y lógicas diversas y muchas veces, divergentes. Además, se asume que es necesario considerar la situación contextual en sus distintas escalas: regional, nacional y/o internacional.

Por su parte, un Plan Estratégico también comparte estas características, y además implica plantear una visión de futuro deseada, ejes o vectores estratégicos de actuación con sus objetivos y planes de acción de programas y proyectos, también estratégicos; la consideración de las estrategias de los actores, y el planteo de acciones de impulso y seguimiento de las actuaciones que se establecen, con tiempos de ejecución y presupuestos asignados.

Respecto de las **temáticas de los planes** a escala del ámbito territorial que queda comprendido en los límites del Radio Municipal, las mismas son tan variadas como los objetivos por los cuales se decide realizarlo. De este modo, si el objetivo es lograr el desarrollo de una comunidad local, ello implicará una actuación multidimensional que involucra diversos aspectos: sociales, económicos, culturales, territoriales, entre otros, y se está haciendo referencia a un Plan de Desarrollo Local. Si el objetivo es el ordenamiento urbano-territorial, se hace referencia específicamente a los aspectos

físico-espaciales, por lo que se realizará un Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial; si además, los aspectos ambientales son el fundamento del plan, se concretaría un Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial Ambiental. Lo que se pretende señalar, es que es importante definir claramente el tipo de plan que se pretende realizar. Por otra parte, estos planes, además, pueden realizarse con enfoque estratégico. En este caso, se los podría denominar: Plan Estratégico de Desarrollo Local y Plan Estratégico de Ordenamiento Urbano-Territorial Ambiental.

Por otra parte, los planes tienen un alcance territorial: pueden abarcar todo el ámbito incluido en los límites del Radio Municipal, o una parte del mismo. En el primer caso, se realiza un plan general, y en el segundo, un plan parcial.

Es fundamental señalar, que no se puede plantear un Plan fuera de los límites jurídico-administrativos que tienen los municipios, dado que no tienen competencias sobre los territorios que están fuera de esos límites.

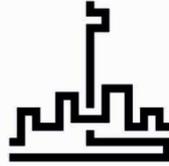
Además, los planes se realizan con una visión de futuro, por lo que se deben considerar los horizontes temporales de los mismos. Actualmente, se toman 10/15 años para un plan de largo plazo, con revisiones cada 5 años, como mínimo.

➤ **Consideraciones sobre modelos de ciudad y territorio**

Otra cuestión clave al realizar un Plan de Desarrollo Local y/o un Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial es la referida al paradigma de idea o modelo de ciudad y municipio que se pretende. Si se acuerda con lo que propone la Nueva Agenda Urbana, y se pretende lograr una “ciudad inclusiva, resiliente y sostenible, reconocida como un macro-bien público, creada por y para la ciudadanía, con igualdad de derechos y oportunidades, con diversidad socioeconómica y cultural, que fomenten la prosperidad y la calidad de vida para todos y se relacionen de manera sostenible con su entorno y su patrimonio cultural y natural”, ello determinará los resultados del diagnóstico y establecerá el marco de referencia de los lineamientos y propuestas. Todo paradigma tiene como base una ideología determinada, por lo que es fundamental que la sociedad local acuerde con dicho paradigma.



Universidad
Nacional
de Córdoba



FAUD
Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño



➤ **Consideraciones sobre el Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial**

Un Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial POUT para un municipio involucra acciones orientadas a ordenar y regular los procesos de transformación vinculados con la urbanización. El alcance de este Plan es el ámbito territorial que queda comprendido en el Radio Municipal aprobado y determinado por Ley.

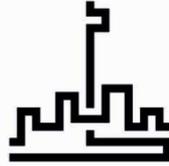
En todo POUT, es fundamental tener un diagnóstico de la situación socio-demográfica y económica actual, tendencial y potencial, y de la expresión espacial que muestra la organización urbano-territorial. Todo Municipio tiene un nivel de centralidad en el sistema territorial, es decir, un rol o roles actuales y tendenciales, derivados de las actividades económicas básicas, es decir, de los bienes y/o servicios que “exporta” a un ámbito territorial mayor, generando relaciones de afluencia e influencia, y que determinan la dinámica económica del municipio. En la etapa de la propuesta del plan se deben establecer los roles pretendidos, es decir, qué tipo de actividades básicas se decide mantener y/o incorporar. Esto es clave porque de la dinámica económica se deriva la dinámica demográfica, lo cual tendrá consecuencias, en la evolución de la cantidad de habitantes que se prevé tendrá el municipio en el horizonte temporal del plan. De la cantidad de habitantes y su distribución por sexo y edades, niveles de ingreso, pautas culturales, niveles de ingreso –además de otros aspectos–, surgirán los requerimientos de viviendas, equipamientos, infraestructuras, modos de transporte, y por lo tanto, del suelo requerido para albergar la población y las actividades previstas.

En la etapa de diagnóstico, hay una instancia clave que es el reconocimiento de la estructura urbana-territorial actual, que se traduce en una pieza gráfica de alto valor informativo, y que es el plano de dicha estructura que mostrará la situación actual de la distribución de los usos del suelo, la organización de la red vial, los niveles de consolidación, y la configuración espacial según las formas de ocupación del suelo. Para el diagnóstico de la estructura urbana-territorial es fundamental partir del paradigma desde el cual se plantearán las problemáticas, limitaciones, condicionantes y desafíos que presenta la misma.

En base a este diagnóstico físico-espacial, y en función del rol/roles futuros propuestos –y por lo tanto, de las actividades económicas previstas y de la cantidad de habitantes que se incorporarían–, se deberán plantear las estrategias de organización pretendida en el horizonte temporal fijado para el plan, que se traducirán en la propuesta de la estructura urbana-territorial futura deseable. Esta propuesta de estructura urbana-territorial debe ser la base de las normas urbanísticas, que en forma integral deberían establecer: los usos del suelo –dominantes, complementarios, mixtos,



Universidad
Nacional
de Córdoba



FAUD
Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño



condicionados, no permitidos—, la subdivisión del suelo en relación con dichos usos del suelo – forma y dimensiones de manzanas, bloques y parcelas, las formas e intensidad de ocupación del suelo –FOS; FOT, alturas de la edificación, retiros—, en estrecha relación con los usos del suelo y la subdivisión del suelo; los requerimientos de infraestructura, de la vialidad, de las características del espacio público, entre otros temas. Sería fundamental incorporar variables ambientales con indicadores concretos posibles de medir y controlar. Las normas urbanísticas planteadas en forma integral, correlacionando todos los aspectos y variables urbanísticas, pueden conformar un Código Urbanístico-Ambiental.

Tanto el Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial como el Código Urbanístico-Ambiental, deben implementarse por Ordenanza Municipal.

La realización de normas urbanísticas por temáticas, no integradas, en las cuales primero se plantea la subdivisión del suelo y luego los usos del suelo, y que no se encuadran en un plan o, al menos, en un esquema o en una estrategia de ordenamiento urbano-territorial fundada en los estudios socio-económicos –tal como se señaló precedentemente– pueden generar problemas que serán, o bien, irreversibles o de difícil solución, y que podrán provocar un crecimiento urbano por fragmentos que implicará la extensión de la infraestructura, el encarecimiento de los costos de urbanización y la segregación socio-espacial.

Por otra parte, es clave tener siempre una mirada de largo plazo, y no solo coyuntural.

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE EL CASO VILLA ALLENDE

Arq. Mónica Sánchez, Arq. Luciana Repiso, Arq. Mónica Martínez, Arq. Carolina Peralta, Arq. Enrique Moiso, Arq. Christian Terreno

Los proyectos de regulación de fraccionamiento y usos y ocupación que se proponen para el Municipio de Villa Allende se orientan a una propuesta de regulación de las nuevas áreas a anexar a la urbanización (en un Radio Municipal propuesto, pero aún no aprobado), así como una adecuación de la regulación de las áreas ya urbanizadas (y urbanizables).

Una cuestión crítica que se observa es que se proponen áreas de anexión a la actual planta urbana que prácticamente duplicarían su superficie actual, con el grave riesgo de pretender incorporar en

la parte Oeste, áreas consideradas de protección por la Ley de Bosques N° 9814, y hacia el Este, extensas zonas de uso rural.

El Municipio de Villa Allende dispone de varios antecedentes de planificación urbanística-territorial en los que se considera necesario acotar el crecimiento urbano en el área Este y prohibirlo en el área Oeste. Dichos antecedentes son los siguientes:

- ✓ Plan de Ordenamiento Territorial, realizado en el marco del Convenio “Ordenamiento territorial, estrategias de gestión y actualización normativa para diferentes municipios argentinos” entre el Ministerio del Interior y Transporte de la Nación y la Universidad Nacional General Sarmiento, 2014-2015.
- ✓ Estudios realizado por el IPLAM: Ley de Usos del Suelo N° 9841/2010 y Plan Vial Director, Ley N°. 9.687/09.
- ✓ Anteproyecto de Ordenanza de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villa Allende, Córdoba, encomendado por Decreto 62/14, del Consejo Municipal de Ambiente de Villa Allende.

Por otra parte, en la bibliografía disponible sobre procesos de urbanización con enfoque sustentable, se recomienda controlar los procesos de extensión, lograr continuidad espacial –y no generar fragmentos aislados–, proteger las zonas de producción de los cinturones verdes así como las zonas destinadas a reservas naturales.

Sería importante considerar que la extensión urbana puede albergar no sólo urbanizaciones residenciales sino también actividades productivas y de servicios.

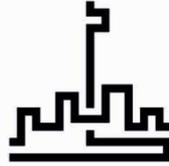
En la exposición se expresó que la demanda habitacional está orientada a las tipologías casonas, *housings* y/o barrios cerrados. Generar una oferta sólo orientada a población con este perfil socio-económico implicaría una homogenización social.

Por otra parte, en estas tipologías habitacionales, se materializa la línea municipal con muros ciegos o cerramientos que no contribuyen a generar un espacio público de buena calidad, seguro y amigable. También es importante considerar el impacto que se genera a los lotes colindantes, cuando las tipologías tienen más de una planta.

Por lo expuesto, la incorporación de estas tipologías requiere un estudio particularizado de la forma y tamaño de parcelas, de los tipos edilicios existentes, del tejido urbano predominante, de las



Universidad
Nacional
de Córdoba



FAUD
Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño



potencialidades de renovación urbana, y de la valoración del patrimonio urbano-ambiental, paisajístico y arquitectónico existente.

Un aspecto clave a considerar tanto en los procesos de renovación con densificación residencial como en los procesos de extensión, es el estudio de las características del soporte natural, sus condicionantes geológicos y geomorfológicos.

Otro aspecto clave es la factibilidad concreta de la provisión de las redes de infraestructura, principalmente agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales.

Respecto de la cantidad de unidades de vivienda por lotes y por zonas, debe fundamentarse en los condicionantes del soporte natural –tipos de suelo, pendientes, procesos geomorfológicos–, capacidad del soporte infraestructural, valores paisajísticos y ambientales. Pero además, debe basarse en los objetivos de una densificación razonable acorde con las características de la zona objeto de densificación.

La altura de la edificación requiere un estudio particularizado de los impactos que la misma generaría en relación con el soleamiento, las vistas que podrían provocar pérdida de privacidad, las fachadas ciegas, entre otros aspectos.

En aquellas zonas vinculadas con vías regionales, se pueden delimitar áreas especiales para actividades productivas, comerciales o de equipamientos de escala urbana o regional.

Todo lo expuesto precedentemente parte del supuesto de la aprobación del Radio Municipal pretendido, porque actualmente, el Municipio no tiene jurisdicción sobre ese territorio pretendido.

Se considera adecuada la incorporación del índice de permeabilidad total, siempre que se cuente con las herramientas necesarias para el control del respecto de tal índice cuando se concrete la edificación.

Se valora positivamente la propuesta de condicionar los usos y ocupación de las áreas anegables e inundables.

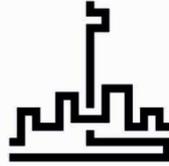
Se valora positivamente el incipiente proceso de instrumentación para regular el empleo de técnicas más eficientes a aplicar a la provisión de los servicios de Infraestructura como el reciclaje de agua de lluvia, el incremento de la superficie de permeabilidad y otros.

En síntesis, se recomienda:



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba



FAUD
Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño



- Realizar un Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial Ambiental, con enfoque participativo, que permita lograr consenso y concertación de los diversos actores sociales, que se convierta en el marco de referencia de las normas urbanísticas. Para ello, se sugiere tener en cuenta lo establecido en las consideraciones conceptuales preliminares.
- En el caso de aprobarse el Radio Municipal, previo a la propuesta normativa, se debería plantear la estructura urbana-territorial futura, pensada en un horizonte temporal de 10/15 años, en la cual se determinen para las diversas áreas, los usos del suelo dominantes, complementarios, mixtos, condicionados y no permitidos, la estructura vial de las áreas de expansión vinculada a la red vial existente, y los nodos para la localización de los espacios verdes y de los equipamientos públicos necesarios, de modo tal de lograr un crecimiento urbano que cree ciudad y no solo urbanización.
- Plantear un crecimiento por expansión en forma controlada, garantizando la continuidad espacial de la trama urbana y la accesibilidad y conectividad, con la adecuada provisión de la infraestructura y con densidades poblacionales razonables.
- No permitir la expansión urbana en las áreas con protección por la existencia de bosque nativo o por su fragilidad ambiental (por pendientes y geoformas erosionales), ni sobre áreas anegables y/o inundables, ni en suelos de producción rural sustentable.
- Realizar normas urbanísticas integrales, que contribuyan a generar un modelo de ciudad abierta, inclusiva, integrada, con buena calidad de espacio público, respetuoso de su territorio natural, su paisaje y las condiciones ambientales que la identifican.