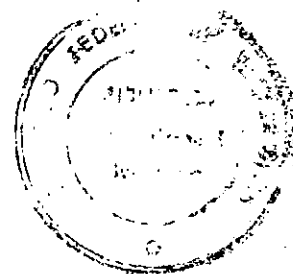


31012

TERRITORIO NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO

PLANIFICACION Y CONTROL DEL USO DEL SUELO URBANO DEL TERRITORIO.

INFORME DE AVANCE



ORGANISMOS Y AREAS TECNICAS PARTICIPANTES

C.F.I. AREA COOPERACION TECNICA
SUB-AREA ASESORAMIENTO SECTORIAL

TERRITORIO MINISTERIO DE OBRAS, SERVICIOS PUBLICOS Y VIVIENDA
DIRECCION DE PLANEAMIENTO URBANO TERRITORIAL
MUNICIPALIDAD DE USHUAIA
MUNICIPALIDAD DE RIO GRANDE.

EXPERTO PRINCIPAL: Arquitecto Néstor Omar Bono.

FECHA: SEPTIEMBRE DE 1986.

CP
F.331.9
B26 pl
I



INFORME DE AVANCE

El contenido de este informe está referido a reseñar lo actuado en relación al Plan de Trabajo.

PLAN DE TRABAJO PROPUESTO PARA LA PLANIFICACION Y CONTROL DEL USO DEL SUELO URBANO A NIVEL TERRITORIAL.

- 1- Definición de objetivos, políticas y estrategias que deben regir el proceso de urbanización y el control de ese proceso por parte del Territorio.
- 2- Planteo de líneas de acción y esquemas generales de organización e implementación del Sistema Territorial.
- 3- Discusión de la propuesta y lineamientos del sistema urbano en el nivel Territorial (técnico y político).

4- Elaboración de la Ley de Uso del Suelo.

4.1. Reglamentación.

5- Definición de mecanismos técnicos - administrativos para la implementación del Sistema.

5.1. Propuesta de reestructuración administrativa.

5.2. Recomendaciones de orden económico.

5- Anteproyectos de códigos urbanos de aplicación municipal para Río Grande y Ushuaia.

6.1. Plano Director.

6.2. Zonificación y normas urbanísticas.

INDICE

- 1-. Definición de objetivos, políticas y estrategias para el proceso de urbanización Territorial.
- 2-. Marco de referencia conceptual para la determinación de objetivos encuadrados en las políticas territoriales.
- 3-. Tareas en desarrollo:
 - 3.1. Distribución espacial de la población.
 - 3.2. Situación económica - espacial.
 - 3.3. Requerimientos de Ordenamiento Territorial.
- 4-. Entrevistas.

1.- DEFINICION DE OBJETIVOS, POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL PROCESO DE URBANIZACION TERRITORIAL.

A efectos de dar inicio de las tareas concernientes a la definición de objetivos, políticas y estrategias que deberán regir el proceso de urbanización y el control de ese proceso por parte del Territorio, se ha tomado como Marco de referencia la propuesta desarrollada en el informe final del estudio Revisión y actualización de los Códigos de Planeamiento y Edificación para las ciudades de Río Grande y Ushuaia. (1982)

Esta propuesta -que contenía definiciones conceptuales, lineamientos estructurales del Sistema a implementar y los mecanismos para su concreción- deberá ser discutida con las actuales autoridades Territoriales a los efectos de verificar si las mismas son concordantes con los objetivos generales imperantes para el Territorio en esta materia .



2-.MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL PARA LA DETERMINACION DE OBJETIVOS ENCUADRADOS EN LAS POLITICAS TERRITORIALES.

Definiciones:

A fin de lograr una mayor claridad en la explicitación del marco de referencia conceptual, se cree conveniente enunciar previamente las definiciones adoptadas para ciertos términos y conceptos básicos utilizados.

Se entiende por Planificación urbana al Proceso Técnico-Político, por medio -- del cual se formulan e implementan proposiciones específicas para planificar, estructurar, controlar, ordenar, renovar, etc., el espacio y las actividades urbanas de acuerdo a fines y objetivos preestablecidos. Por otra parte, el Control del uso del suelo se refiere al contexto normativo técnico-legal y los ac

tos administrativos que definen las características y requerimientos del uso y la ocupación del suelo urbano en función de los fines y objetivos de la Planificación Urbana.

Esos objetivos consisten en analizar, evaluar y proponer acciones para el ordenamiento y desarrollo de los núcleos y áreas de usos urbanos con el fin de:

- Tender a la estructuración del espacio urbano para satisfacer los requerimientos y necesidades de la comunidad, principalmente en lo referido a equipamiento, infraestructura de servicios y calidad del medio urbano en general.
- Proponer la localización poblacional y de actividades de modo tal que se obtenga el máximo de beneficios sociales para la comunidad.
- Estructurar el espacio urbano y controlar su crecimiento y densidad a fin de optimizar las inversiones públicas en infraestructura de servicios y equipamiento para beneficio de la comunidad.
- Definir los distintos niveles y tipos de Estudios Urbanos a realizar en función de las características y problemática propia de los centros urbanos del Territorio.
- Adecuar el desarrollo de los núcleos urbanos a los planes, programas y proyectos de desarrollo económico-social.
- Preservar las áreas que presenten interés turístico, natural, paisajístico, histórico y arquitectónico para su uso racional y colectivo.
- Definir las condiciones y requerimientos generales y particulares para el desarrollo, ordenamiento, ampliación, renovación y creación de áreas o núcleos urbanos de modo tal que posibiliten un adecuado entorno urbano en función de las necesidades de localización poblacional y de actividades.
- Preservar, desarrollar y controlar las condiciones del medio ambiente urbano y del uso del suelo urbano en función del interés comunitario.

- Establecer criterios básicos referenciales respecto a la determinación de:
 - . problemas urbanos
 - . características de su evaluación
 - . líneas alternativas de acción, y
 - . factibilidad de las propuestas.

En función de los objetivos de la Planificación urbana, el control del uso del suelo tiende a asegurar que la ocupación y uso efectivo del mismo cumpla fehacientemente con dichos objetivos. A tal fin regulará:

- Las condiciones que deberá reunir el suelo para ser destinado a usos urbanos fundamentalmente en lo referido a:
 - . Localización de actividades
 - . Infraestructura de servicios
 - . Equipamiento
 - . Forma e intensidad de ocupación
 - . Características de habitabilidad
 - . Forma y características de la expansión urbana

Por último deben mencionarse los criterios operativos del proceso de Planificación urbana y que son los siguientes:

- Definir objetivos, criterios, programación e implementación de los cursos de acción.
- Definir estudios y propuestas básicas a implementar en el proceso de planificación urbana y control de uso del suelo.
- Definir áreas de acción prioritaria en función, tanto de las necesidades emergentes de los planes nacionales, regionales y territoriales de desarrollo socio-económico, como de los requerimientos, problemática y dinámica propia de los centros urbanos.

- Definir los mecanismos de formación de los recursos económicos y financieros para el desarrollo urbano.

Sobre esta base se propone analizar las funciones que debería desarrollar el Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda del Territorio, como autoridad Urbanística Territorial, para la implementación del Sistema Territorial de Planificación Urbana y Control del Uso del Suelo.

Estas funciones serían:

- Definir, programar y conducir el Proceso de Planificación Urbana.
- Coordinar los distintos niveles de acción.
- Definir los requerimientos de las normas del control del uso del suelo urbano a aplicar en los distintos niveles de ejecución.
- Convalidar técnicamente los planes locales, regionales y/o Territoriales.

Dentro del sistema propuesto, cabe distinguir dos niveles diferentes de decisión y acción, el territorial y el municipal, cada uno de los cuales tendría asignadas competencias específicas.

Sería función propia de la autoridad de nivel Territorial la definición de la política urbana, y la estrategia a desarrollar y roles de los centros según los objetivos socio-económicos territoriales enmarcados en los planes nacionales de desarrollo. Asimismo, le correspondería dar asistencia técnica y financiera a los Municipios, para la realización de las acciones urbanísticas locales.

Por su parte, competiría a los Municipios adecuar -en el nivel local- la política urbana territorial, dictando los planes de ordenamiento urbano de su jurisdicción, así como también los códigos de planeamiento y edificación.

Es lógico que, para atribuir a los Municipios esa responsabilidad primaria - en el desarrollo urbano, es menester que éstos cuenten con medios materiales y técnicos indispensables. Deben, pues, implementarse los mecanismos que posibiliten la obtención de recursos financieros e inmobiliarios para la acción municipal.

En lo que respecta a los recursos financieros, sin perjuicio de las facultades que actualmente ejercen de dictar sus propias Ordenanzas Fiscales y recaudar los recursos provenientes de las tasas, derechos, contribuciones y tarifas que dichas ordenanzas establezcan, sería conveniente la constitución de un Fondo Especial y Permanente de Desarrollo Urbano afectado exclusivamente a las acciones urbanísticas.

Respecto a los recursos inmobiliarios indispensables para que los Municipios puedan implementar su política urbana, es menester que éstos sean titulares del dominio de las tierras fiscales ubicadas dentro de sus respectivos éjidos. Se ha señalado en su oportunidad el problema que deriva del dominio nacional sobre las tierras fiscales del Territorio, por lo que se impone el traslado inmediato de tales bienes al Dominio Territorial, como paso previo a la constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo, el que conforma uno de los pivotes sobre el cual podrá establecerse una política urbanística permanente

Para implementar la precedente propuesta, se requerirán: la adecuación de algunas de las normativas vigentes, las que serán analizadas en su oportunidad.

Esta faz organizativa estará enmarcada por la sanción de una Ley Territorial de Uso del Suelo y Planeamiento urbano que preverá, entre otros, los siguientes temas:

- Objetivos y principios del ordenamiento físico del Territorio.
- Creación de los organismos territoriales de desarrollo urbano que constituirían la Autoridad de Aplicación del Sistema.
- Establecimiento de la base legal técnico-administrativo para realizar la planificación urbanística territorial e intermunicipal.
- Atribución - a los municipios fueguinos - del carácter de agentes primarios del desarrollo urbano, adoptando las medidas que corresponda a fin de que éstos cuenten con oficinas técnicas de Planeamiento y/o con la prestación de la Asistencia técnica que se requiera.
- Regulación del uso del suelo urbano, estableciendo criterios uniformes de clasificación de la tierra, como base para desarrollar condiciones operativas de aplicación en el nivel local.
- Criterios para la determinación de límites óptimos de intensidad de ocupación y compatibilización de usos del suelo, en función de standards mínimos de servicios de infraestructura urbana

3-TAREAS EN DESARROLLO.

A fin de contar con el marco de referencia necesario para efectivizar la propuesta del Sistema Territorial de Planificación Urbana y Control del Suelo, se ha encarado como primer paso la revisión de antecedentes y paralelamente, la consulta a las distintas autoridades y funcionarios del Territorio.

Se considera que, si bien el Estudio y Propuesta realizado en el año 1982 (convenio C.F.I./Territorio) y dirigido por el suscripto, constituye la base de sustentación analítica, conceptual e informática fundamental, para la evaluación y discusión de las políticas urbanas que deberán implementarse a través de la Ley de Uso del Suelo, el lapso de tiempo transcurrido hasta la fecha, sumado a los trascendentes cambios producidos en el campo político - institucional, determina

la imperiosa necesidad de realizar una revisión y reverificación expeditiva - del material existente así como también elaborar y proponer distintos cursos de acción en función de la realidad presente.

En efecto, la reciente visita técnica realizada al Territorio permite afirmar que se han producido sustanciales transformaciones de orden físico-espacial - en sus centros urbanos a partir del sostenido crecimiento poblacional que continúa verificándose en el área y para el cual las autoridades deben dar respuesta a través de medidas de desarrollo urbano y vivienda.

Esta respuesta, al no insertarse en un marco directriz orientado que fije los criterios en los cuales debieran implementarse las distintas soluciones espaciales, ha dado como resultado una expansión de las áreas urbanas del Territorio cuya premisa parece ser el crecimiento y extensión de los núcleos de manera ilimitada y prácticamente descontrolada. Esto trae aparejado mayores inconvenientes para la provisión de los equipamientos y servicios urbanos imprescindibles así como también, fundamentalmente en Ushuaia, una paulatina invasión de áreas próximas a zonas de uso recreativo-turístico.

La situación descripta si bien atendible desde la óptica de lograr los beneficios socioeconómicos que trae como consecuencia la provisión de viviendas y la política de arraigo de la población al sitio es criticable como respuesta físico espacial.

Por cierto, la dispersión de los nuevos asentamientos y las múltiples soluciones tecnológicas y urbanísticas adoptadas para los mismos redundan en un proceso de ocupación Territorial que, de no revertirse esa tendencia, provocará un efecto contrario al deseado, esto es la falta o escasez de tierra apta para usos urbanos en un lapso de tiempo relativamente corto, tal como fuera indicado en el trabajo anterior cuando se evaluaron las distintas alternativas en función de la variación de patrones de ocupación del suelo (Capítulo I, 31 y 41)

Por otra parte, se entiende que cualquier propuesta de ordenamiento futuro y - aún el análisis o interpretación de la situación actual, debe contar con el aval de los auténticos actores de las ciudades del territorio.

Es por esta razón que se considera imprescindible en esta etapa la consulta y discusión con los funcionarios tanto del diagnóstico de la situación como de las líneas de acción alternativas para la formulación de una propuesta definitiva relativa a una Ley de suelo para el Territorio.

Este intercambio político-técnico sumado a la participación de la Comunidad es el único camino que permitirá arribar a los resultados esperados y sentido por toda la población, única forma de asegurar el éxito de la gestión urbana.

A partir de estas consideraciones y sobre la base de los datos que surjan del relevamiento urbanístico realizado, el material estadístico suministrado por funcionarios del Territorio y otras fuentes de información consultadas, se halla en elaboración la actualización y reverificación de las conclusiones y propuestas efectuadas en el estudio del año 1982, a fin de contar con el panorama actual de la situación sobre el cual realizar las nuevas propuestas ajustadas a la realidad presente.

Para ello se ha iniciado la revisión de los siguientes aspectos metodológicos:

3.1- Distribución espacial de la población

- *Confrontación de las proyecciones efectuadas con la población efectivamente asentadas en el Territorio y en sus núcleos urbanos a la fecha.
- *Ajuste de las hipótesis alternativas de crecimiento realizadas sobre la base del Tercer Censo Territorial y las estimaciones realizadas por el Territorio.
- *Relevamiento de todas las obras, acciones o programas de impacto para el Territorio desde el punto de vista social, económico, físico y legal-institu-

cional, previstas a nivel Nacional, Territorial y Local.

- *Revisión de la hipótesis atinentes a requerimientos de suelo urbano para asentamiento poblacional.

- *Evaluación de las modificaciones experimentadas por los núcleos urbanos detectando sus aspectos negativos y positivos y las restricciones emergentes para nuevos crecimientos.

- *Completamiento del estado parcelario en las nuevas áreas así como también la actualización de la nueva ocupación, usos y redes de infraestructura efectuadas.

3.2- Situación económica - espacial

- *Revisión y reconfirmación de las perspectivas de desarrollo económico para el área.

- *Actualización de la situación de la actividad industrial y evaluación del impacto de los nuevos asentamientos sobre la estructura socioeconómica existente.

- *Evaluación de las tendencias de asentamiento industrial desde el punto de vista espacial.

- *Revisión de los requerimientos de suelo para la radicación industrial prevista

3.3- Requerimiento de ordenamiento Territorial

- *A partir del análisis de los puntos anteriormente mencionados, se confronta-

EXPEDIENTE N°	
Agregado N°	
8066	18 SET, 1986
	FECHA

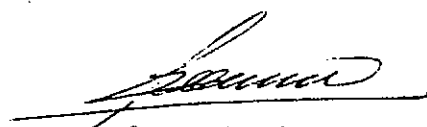
La Plata, 18 de setiembre de 1986.

Al señor
Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Ing. Juan José Ciacera
S _____ / _____ D

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a los efectos de elevar a su consideración el informe de avance correspondiente al estudio "Planificación y Control del Suelo Urbano" (Expte. N°886) para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

La demora en la presentación, con referencia a la fecha de iniciación de los trabajos, la que no fue debidamente comunicada se debió a la existencia de problemas particulares que impidieron en esta primera presentación cumplimentar la fecha establecida oportunamente en el contrato.

Esperando, haber cumplimentado lo requerido con referencia al informe de avance, aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente.


Arg. Hester Omar Bero

LA PLATA, 28 de Octubre de 1986.

Al señor
Secretario General del
Consejo Federal de Inversión
Ing. JUAN JOSE CIACERA

EXPEDIENTE N°	
Agregado N°	
8835	28 OCT 1986 FECHA

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a los efectos de elevar a su consideración el Primer Informe Parcial correspondiente al estudio "Planificación y Control del Suelo Urbano" (Exp. N° 886), para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Esperando haber cumplimentado lo requerido con referencia a esta entrega, aprovecho la oportunidad para saludar a usted -- muy atentamente.


Arq. Nestor Omar Bono.

rán las restricciones detectadas y las nuevas necesidades de ordenamiento - en relación a la propuesta efectuada en el estudio realizado en 1982, la situación actual y su compatibilización con los objetivos que se definan a nivel Territorial.

Este diagnóstico, conjuntamente con el marco de referencia conceptual explicitado anteriormente, constituirá la base de sustentación para el marco normativo a implementar.

En relación al ítem Proyecciones de Población se han verificado ciertas diferencias con los valores hallados para el año 1985 y los que efectivamente se han alcanzado para esta fecha, según estimaciones realizadas por los organismos Territoriales.

Por cierto las hipótesis elaboradas determinaban para el Territorio lo siguiente:

Hipótesis I: Crecimiento similar al experimentado para todo el período 1970-1980.

Tasa media anual x 1000 hab. = 68%

Población año 1985 = 38.370 habitantes.

Hipótesis II: Crecimiento más desacelerado en función de posible promoción de otras áreas a nivel Nacional. Se consideró la tasa experimentada para el período 1960-70 y para el quinquenio 1970-75.

Tasa media anual x 1000 hab. = 51%

Población año 1985 = 34.916 Habitantes.

Hipótesis III: Menor crecimiento, similar al experimentado por la Región Patagónica para el período 1970-80.

Tasa media anual x 1000 hab. = 37%

Población año 1985 = 31.715 habitantes.

Hipótesis IV: En esta hipótesis se consideran distintos ritmos de crecimientos según tasas diferenciales cada cinco años (acumulativas año a año). Así surgen dos resultados, uno denominado IV A= Crecimiento Máximo y IV B= Crecimiento Mínimo.

IV A= Tasa a 1985= 86%

Población 1985= 40.198 habitantes.

IV B= Tasa a 1985= 65%

Población 1985= 36.611 habitantes.

El Tercer Censo Territorial arrojó para el Territorio una población total de 38.515 habitantes para el año 1983, mientras que las estimaciones realizadas por la Dirección de Programación y Desarrollo Económico del Territorio preveían para 1985 una población de 48.459 habitantes, de este total, 27.805 habitantes (57%) corresponderían al departamento de Río Grande y 20.654 (43%) al de Ushuaia.

Estos simples datos son lo suficientemente demostrativos de lo expresado en relación al temor de las transformaciones que ha experimentado el Territorio en los últimos años y debido a lo cual se considera conveniente e imprescindible la actualización de algunos aspectos del diagnóstico elaborado precedentemente.



4-ENTREVISTAS.

*Con el señor Ministro de Obras, Servicios Públicos y Vivienda, Arquitecto Jorge Marini, se realizó una reunión a los efectos de explicitar el alcance y -- contenido de las tareas a desarrollar.

Durante la misma se intercambiaron ideas con referencia a las necesidades Territoriales, en materia de uso y ocupación del suelo.

*Con el Arquitecto Marcial Zarazaga, Asesor Territorial, se realizaron varias -- reuniones, en primera instancia para cambiar impresiones sobre la situación actual que presentan los núcleos urbanos del Territorio y luego para detectar -- los lineamientos generales que el actual Gobierno Territorial tiene previsto --

desarrollar en materia de Uso y Ocupación del Suelo.

*Asimismo se coordinaron una serie de reuniones con distintos funcionarios, tanto a nivel Territorial como Municipal, a los efectos de recabar información sobre diversos aspectos que hacen a la situación actual, la que, como se señalara anteriormente ha sufrido modificaciones con referencia al análisis efectuado en el trabajo realizado en 1982/83.

*Con la Arquitecta Adriana Balboa, a cargo de la Dirección de Planeamiento Urbano Territorial, se analizaron las normas en vigencia, la situación actual y algunos lineamientos estructurales esbozados por ese organismo con referencia a los núcleos de Ushuaia y Río Grande, fundamentalmente en lo concerniente a nuevas áreas urbanas incorporadas a las tramas de las mencionadas ciudades.

Esta situación presenta, con referencia a los lineamientos fijados en los Planes Directores elaborados en el anterior trabajo, mayores alteraciones en Ushuaia, donde se verifica un aumento sustancial de superficie de suelo destinada a albergar nuevos usos residenciales, no denotándose paralelamente, ninguna modificación en los criterios de ocupación en las zonas ya consolidadas y provistas de infraestructura.

En función de los patrones de ocupación del suelo que se están implementando, se verifica una cierta marginalidad para las nuevas áreas, lo que genera paralelamente una inversión presumiblemente significativa en materia de infraestructura, tanto para las obras en ejecución como para las que deberán implementarse, a los efectos de dotar a estos nuevos sectores de las condiciones de habitabilidad que el Estado debe asegurar, fundamentalmente cuando es el propio Estado, a través de sus decisiones, el que impulsa la habilitación de nuevas áreas urbanas.

*Con la Agrimensora Norma Sambatti, Directora de Catastro Territorial, con quien se analizó la situación catastral del Territorio, el grado de actualización de la información y las características parcelarias de las nuevas áreas incorporadas en los núcleos urbanos del Territorio.

Asimismo se analizó el estado de tenencia del suelo y las posibilidades de la -
movilización del suelo urbano a los efectos de acelerar la ocupación de áreas -
vacantes dotadas de infraestructura.

También se cambiaron impresiones sobre las características, modalidades y comportamiento del "mercado inmobiliario" en el Territorio.

*Con el Agrimensor Carlos Sambatti, Director de Geodesia del Territorio, a los -
efectos de evaluar información con referencia al estado parcelario de los nú- -
cleos y el grado de actualización que se tiene de esa información.

*Con la Licenciada Mónica Linares, a cargo del Area Social del Intevu, con quien se analizó la política de vivienda que se ha desarrollado y se está desarrollando así como los condicionantes sociales que de ella derivan.

*Con el Vice Presidente del Banco Territorial, Licenciado Mario Jimenez Leron, con quien se intercambiaron opiniones sobre el comportamiento económico financiero de la institución con relación a la vivienda, así como el de los sectores sociales que actúan con esta institución bancaria.

*Con el Arquitecto Federico Gamenara, Director de Planeamiento de la Municipa--

lidad de Ushuaia y la Agrimensora Graciela Serio, Jefa del Departamento Agrimensura Municipal, con quienes se analizó los estudios en realización a los efectos de coordinar acciones que deban desarrollarse en estrecho contacto -- con ese nivel.