

O/F. 331.9
527 are
IV

40913

SECRETARÍA DE ESTADO DEL COPADE
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

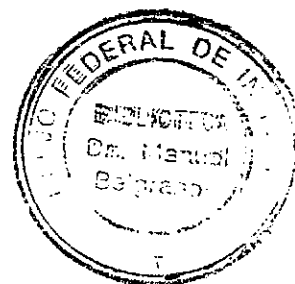
**ASESORÍA URBANÍSTICA SOBRE LA
FORMULACIÓN DE DIRECTRICES
URBANÍSTICAS PARA
MUNICIPIOS DEL CORREDOR
TURÍSTICO DE LA PROVINCIA DEL
NEUQUÉN**

REPÚBLICA ARGENTINA

INFORME DE FIN DE 1ª ETAPA

***LA VEGA PLANA Y ÁREAS CONTIGUAS
Municipio de San Martín de los Andes***

**Arq. Thomas Sprechmann
Arq. Diego Capandeguy**



OCTUBRE 1997

PRESENTACIÓN

El presente documento de trabajo constituye el Informe de Fin de Primera Etapa sobre el ordenamiento territorial de La Vega Plana y áreas contiguas de la Municipalidad de San Martín de los Andes.

Este trabajo se inscribe en la consultoría sobre la formulación de directrices urbanísticas para Municipios del Corredor Turístico de la Provincia del Neuquén, el cual también se focaliza en la Microregión Pehuenia - Pulmari - Aluminé.

Este trabajo se realiza gracias al apoyo financiero del Consejo Federal de Inversiones de la República Argentina (C.F.I.), teniendo como contraparte provincial a la Secretaría de Estado del COPADE de la Provincia del Neuquén, y a la Municipalidad de San Martín de los Andes, actuando como su motorizador técnico - político local el Consejo Deliberante de dicha localidad.

En este texto se expresan las primeras opiniones técnicas sobre las cuestiones de referencia.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El presente texto constituye un documento interno de trabajo dentro del proceso de reformulación del ordenamiento y gestión urbanística de La Vega y áreas contiguas que esta llevando a cabo la Municipalidad de San Martín de los Andes.

Este planteo se encuadra en un contexto más amplio de la gestión municipal local con varios elementos distintivos en materia territorial:

- a. una densa trama de trabajos técnicos en el ámbito territorial, especialmente en el área del planeamiento urbanístico y de la ingeniería ambiental¹;
- b. un proceso de desbloqueo parcial del planeamiento urbanístico, al entrar en funcionamiento desde fines de 1996 nuevas figuras de ordenación y de gestión actualmente aplicadas en el Casco Central (Directrices Urbanísticas y figuras complementarias); tal cambio se logró gracias a un fuerte involucramiento del Ejecutivo Comunal y del Concejo Deliberante, en colaboración con otros operadores fundamentales como el Colegio de Arquitectos local, ensayándose conjuntamente desde entonces nuevas prácticas procedimentales como la llamada Gestión por Producto Urbanístico;
- c. la gestión municipal en curso para la apertura de nuevas y necesarias áreas de expansión y desarrollo focalizado, como la Chacra 30;
- d. una política ambiental activa, con distintas acciones, entre las que pueden mencionarse: la creación y puesta en funcionamiento del Cuerpo de Guardias Ambientales, el establecimiento de nuevas cautelas ambientales, la adopción del régimen de Evaluación de Impacto Ambiental, la construcción de una nueva planta de tratamiento de aguas servidas, los estudios sobre el sistema hídrico, residuos sólidos y estudios parciales de distintas áreas (Lolog, lote 58/59), etc.;
- e. actuaciones socio-territoriales de calificación focalizada de áreas populares (Plan Arraigo).

¹ Entre otros, por su vinculación más directa con la problemáticas del presente trabajo, pueden citarse los de Garay y Moscato (1985); MSMA/ COMADEC/ Laclau (1988); FADU/ Kullock (1993); POA/ realizado por técnicos locales (1994); PRONAPAC/ COPAPYS/ MSMA/ FLACAM/ CEPA (1996); ECOTECH Ambiental (1996) y CFI/ Sprechmann - Capandeguy (1996).

En este contexto de gestión, La Vega como ámbito territorial se la entiende en un sentido amplio, comprendiendo todo el valle constituido no sólo por la llamada Vega plana sino también por los faldeos y demás áreas contiguas.

Actualmente La Vega es un área de transformación y conflicto, constituyendo después del Casco Central, la segunda pieza territorial más importante del Municipio de San Martín de los Andes, dado su gran tamaño, complejidad y roles.

Sobre esta área se han planteado distintas actuaciones, tanto en el seno del Ejecutivo como del Legislativo comunal, a nivel de distintos operadores territoriales -que actuando de hecho transgredieron la normativa vigente o que han presionado por nuevos aprovechamientos, como así también han emergido diferentes demandas vecinales.

En tal sentido, la actual situación de esta pieza territorial hace recomendable acordar y gerenciar a corto y mediano plazo distintas orientaciones territoriales, privilegiando las problemáticas y áreas más estratégicas. Ello deberá reflejar claramente la intencionalidad político - social de la comunidad, ponderándose las legítimas demandas sectoriales.

En este contexto el presente documento de trabajo contiene un análisis de situación y algunas ideas operativas abiertas y perfectibles a la luz del proceso de gestión local en curso.

CAPÍTULO II

LA VEGA COMO ÁREA DE TRANSFORMACIONES CRÍTICAS

La Vega esta en un proceso de cambio, con transformaciones que deben ser visualizadas a distintas escalas, desde la más amplia de todo el territorio municipal, a la escala unitaria de la pieza como ámbito complejo, a la dimensión más local de sus partes componentes. Para calibrar lo más adecuadamente posible el sentido de tales cambios es conveniente partir de la valoración de sus especificidades.

2.1. LA ESPECIFICIDAD URBANÍSTICA DEL ÁREA

La Vega como pieza compleja juega como el único corredor de la ciudad que opera simultáneamente como *corredor de acceso y de expansión*; este triple atributo es fundamental:

- como *corredor*, por las lógicas lineales y de localización que ello supone;
- como *acceso*, por ser la única gran entrada fuera del Casco;
- como *expansión*, por ser uno de los pocos sectores para ello -más allá de sus restricciones, lo cual es relevante considerando las dificultades estructurales de este Municipio al no disponer de suelo urbanizable.

A escala del territorio municipal, La Vega constituye por su complejidad, roles e importante extensión, la gran pieza urbanística después del Casco, el cual opera como una pieza pequeña de altísima calidad; le sigue el Cerro Chapelco, con una problemática obviamente de otro tenor y con comportamientos de enclave. Estas tres piezas constituyen hoy día la triada de piezas urbanísticas fundamentales del Municipio de San Martín de los Andes.

La Vega, entendida como pieza compleja unitaria, presenta una especificidad multidimensional. Su geografía natural es excepcional, constituyendo un valle singular en la interfase andino-estépica, con la potencia propia de los paisajes patagónicos, y con una fragilidad ambiental cuya ponderación es una cuestión fundamental. Asimismo, como pieza antrópica ha tenido roles cambiantes, operando en la actualidad como un área rur-urbana, con partes agrícolas - ganaderas y áreas de expansión suburbanas, jugando estas últimas como un híbrido turístico - residencial, con sectores calificados hasta áreas de vivienda media y popular.

Desde el punto de vista normativo, el instrumento básico de planeamiento urbanístico es la llamada Ordenanza de Zonificación Transitoria 83/84. Se trata de una norma tradicional, de corte cuantitativo, que cumplió un rol muy importante pues apostó a no comprometer un suelo que se visualizaba como finito, frenando -en parte, exitosamente- una posible expansión errática de la ciudad, limitando las nuevas aperturas de suelo urbanizable y planteando una ocupación del suelo ya abierto correspondiente a los viejos fraccionamientos existentes. Hoy esta norma es insuficiente frente a la actual realidad del área, con algunos distanciamientos muy importantes entre la norma y la realidad, como ocurre en el *faldeo norte*. Asimismo, actualmente se podrían aplicar instrumentos más avanzados, como los que se encuentran en aplicación en el Casco Central.

En una primera valoración global puede afirmarse que La Vega no está en una situación territorial que pueda tildarse de *emergencia urbanística*; lo que sí son críticas son algunas de las transformaciones potenciales que en ella puedan producirse pues suponen irreversibilidades que afectarían a todo el ámbito municipal. De ahí la relevancia de reorientar algunos componentes del cambio. En tal sentido, su carácter híbrido y cambiante marca su dificultad en la ordenación, sin soluciones simples y categóricas. El desafío es compatibilizar los roles y afectaciones de un territorio terciarista con un rol paisajístico y las buenas calidades arquitectónicas y territoriales distintivas de la tradición de San Martín de los Andes, hoy relanzadas por esta comunidad local. Seguramente el mayor desafío será un buen manejo táctico en la apertura de suelo urbanizable, más aún pensando en los escasos recursos públicos disponibles y en la debilidad de los instrumentos de policía territorial.

2.2. LAS ESPECIFICIDADES DE SUS PIEZAS

La Vega es una pieza compleja, no homogénea, que contiene un mosaico de partes muy diferenciadas, con distintos roles y vocaciones cambiantes. En la delimitación de estas partes pueden establecerse diferentes distinciones según los criterios que se adopten. En una perspectiva urbanística operativa, se recomienda la distinción de dos grandes piezas: el *Valle de La Vega*, que comprende *La Vega Plana* y los *Faldeos*, con distintos asentamientos periféricos discontinuos, y el *Ensanche del Regimiento*, como prolongación del Casco.

A.- El Valle de La Vega y sus asentamientos periféricos

Comprende *La Vega Plana* y los *Faldeos*, con distintos asentamientos periféricos discontinuos.

La Vega Plana, delimitada aproximadamente por la Ruta Nacional N° 234 y el Callejón de Gingsins, de escala vecinal, es una pieza de alta especificidad para San Martín de los Andes, con su suelo mallinoso y abierto, de gran valor paisajístico, atravesada longitudinalmente por el Arroyo Maipú (Calquinco), que constituye una divisoria

importante. Esta pieza esta conformada por suelo rústico, gran parte con usos agrícolas, y por algunos asentamientos residenciales (las antiguas villas), con vocación residencial media y popular (Villa Parque La Cascada y Villa Vega San Martín). El rol ambiental de La Vega Plana en el contexto territorial más amplio es una cuestión fundamental que tiene que ser manejada con cautela. Esta pieza ponderada en relación al resto del territorio urbano esta relativamente poco afectada considerando su localización y los instrumentos de gestión aplicados.

Los *Faldeos* juegan como los balcones residenciales sobre La Vega Plana, con vocación residencial media y alta, salvo algunos asentamientos populares que responden a una topología periférica y de mala accesibilidad típica de este tipo de localizaciones.² Los *Faldeos* presentan problemas comunes de conectividad, con dificultades infraestructurales en la ingeniería de los trazados y en sus costos. Asimismo, ambos *faldeos*, el *faldeo norte* (de exposición al sur) y el *faldeo sur* (de exposición al norte), son muy distintos.

El *faldeo norte*, con pendientes más suaves que en el *faldeo sur*, constituye un suelo en gran parte legalmente no urbanizable -de acuerdo a la Ordenanza 83/84, habiéndose producido subdivisiones de hecho de grano grande, con caminerías internas, con algunas edificaciones aisladas muy calificadas, que contradicen dicha norma.

En cambio, el *faldeo sur*, con gran asoleamiento por su orientación, presenta mayores limitaciones topográficas, con fraccionamientos ya trazados en pendientes importantes, aún con una baja ocupación; desde el punto de vista normativo, los aprovechamientos urbanísticos son variables, con clasificaciones hoy día inadecuadas o perfectibles³. Al sur de estos faldeos, en parte en el límite del Ejido Municipal, se localiza un valle elevado entre los dos cordones montañosos, con especificidades propias.

En el borde este de *La Vega Plana* se encuentra el asentamiento residencial de *Rucahue*, en un entorno paisajístico excepcional, atravesado por el viejo Camino a Lolog, con un suelo ondulado, con edificaciones de perfil bajo dentro de un grano predial intermedio. *Rucahue* juega como la primera entrada a San Martín de los Andes, visualizable desde la cornisa de la Ruta N° 234 que lo balconea a partir de la curva de Pío Protto. Asimismo, desde muchos puntos de *Rucahue*, se balconea a *La Vega Plana*.

En la interfase entre *La Vega Plana* y el *faldeo sur* se ubica la **Ruta Nacional N° 234**, que aún juega más como un *conector vial* que como un *corredor* al que tenderá a constituirse, con mayores continuidades en las ocupaciones de sus bordes.

² Caso de los asentamientos extremos de Covisal 1 y de Villa Vega Maipú.

³ Piénsese hoy en el área de Villa Vega Maipú clasificado como suelo "fabril-residencial" (AFR) en la Ordenanza 83/84, comprensible en su época, pero que actualmente no refleja la consolidación residencial que ha tomado esta área.

B.- El Ensanche del Regimiento

Es el nombre que se le dio oportunamente a la pieza urbanística potencial que comprende parte del suelo ocupado por el actual Regimiento del Ejército Argentino y áreas contiguas.⁴ Constituye la gran área de oportunidad de la ciudad, con una situación y una vocación excepcionales como suelo de reestructura y expansión del Casco Central. Puede operar como la gran pieza estratégica del San Martín de los Andes futuro si se gestiona adecuadamente.

2.3. CAMBIOS DE ESCALA E INESTABILIDAD

En la historia de las ciudades los cambios de escala se asocian a la necesidad de resolver con más amplitud, libertad y costo razonable aquellos programas que demandan unitariamente mucho más suelo que los programas más tradicionales. Ello suele resolverse en las periferias, que suelen constituirse en las áreas modernas de las ciudades.

En este sentido el *Valle de La Vega* se trata de una periferia singular, muy grande en extensión -dada la discontinuidad y falta del suelo urbanizable, absorbidora de expansiones periféricas, pero con fenómenos muy limitados de cambio de escala, como lo demuestra la poca absorción de servicios (galpones, barracas, otros programas comerciales, etc.) o la no emergencia de nuevas centralidades, habiendo jugado hasta ahora más que nada como corredor residencial. En todo caso puede decirse que en San Martín de los Andes el cambio de escala de su corredor periférico esta en una etapa inicial pues recién cuando las periferias tengan suficiente masa crítica tendrá capacidad de atraer servicios.

Es conveniente visualizar esta situación de cambio de escala en una perspectiva temporal, según la cual pueden distinguirse tres fases fundamentales:

Fase 1: De expansión inicial

Fase 2: De conformación de las villas y de suelo periférico, sin subcentros barriales

Fase 3: De cambio de escala potencial

⁴ Comprende:

- a. el suelo no urbanizado de la Chacra 2 y Chacra 4, casi en su totalidad de dominio del Ejército Argentino, que incluye el Regimiento y el Aeroclub, gran parte no mallinoso y alto;
- b. el suelo urbanizado de distintos barrios, como Villa Paur, Barrio El Arenal, COVISAL 1 y el predio de COVISAL 2.

Fase 1: De expansión inicial

Periodo de expansión inicial dentro del área del actual Casco Central, con un cambio de escala fundamental que fue el traslado del Regimiento del Ejército Argentino a su actual ubicación.

Fase 2: De conformación de las villas y de suelo periférico, sin subcentros barriales

Es la actual etapa en la que se encuentra este territorio. El elemento distintivo de esta fase es la no emergencia de subcentros barriales, manteniéndose potente el actual Centro.

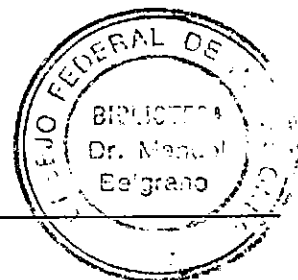
Pueden citarse algunos momentos importantes de quiebre:

- a. La emergencia de las llamadas *villas*, promovidas originariamente como suelo turístico, y luego apropiadas como barrios periféricos, con fraccionamientos más o menos convencionales, realizándose con los años otros loteos suburbanos contiguos.
- b. COVISAL I, cambio de escala tipológica fundamental, que más allá de sus críticas locacionales, jugó como un gran descomprimidor residencial.
- c. Los *Clubes de Campo*, que pautan otra modalidad de cambio de escala, con lógicas de enclave; un efecto semejante lo tuvo la urbanización de Paihuen dentro de la jurisdicción de Parques Nacionales.
- d. La Chacra 30, de concretarse su urbanización a mediano plazo, seguramente jugará dentro de esta fase.

Fase 3: De cambio de escala potencial

Fase futura, a concretarse en un largo plazo, en la que aumentaría la masa crítica y la motorización, afirmándose las periferias, creándose subcentros de cierto peso y configurándose corredores periféricos; particularmente se consolidaría la Ruta N° 234 como un Corredor Urbano, actualmente potencial e inestable.

Probablemente el desbloqueo de la Ordenanza 83/84 podrá acelerar tales cambios de escala, recomendándose anticipar su orientación. Asimismo, el *Ensanche del Regimiento*, esta concebido para operar en esta fase.



CAPÍTULO III

CLAVES DEL FUTURO

El siguiente repertorio de principios o lineamientos deberían operar como claves del futuro para el manejo territorial del área:

1. **Definir claramente las grandes orientaciones en materia territorial, que se expresarán en las correspondientes *directrices territoriales*, ágil instrumento contemporáneo ya implementado en San Martín de los Andes, cuya efectividad se revisará a la luz de lo ya avanzado en su aplicación. Tales pautas territoriales serán congruentes con las restantes *directrices* urbanísticas del resto del territorio municipal.**
2. **Focalizar la atención en aquellos problemas específicos más críticos que están en la agenda municipal y que demandan articulaciones urbanísticas de detalle frecuentemente no planteadas dentro del actual cuerpo normativo; tal es el caso de la problemática de la vivienda popular, de los galpones y de ciertas infraestructuras. Estos temas concretos no pueden ser soslayados en la concepción del nuevo cuerpo normativo.**
3. **Alcanzar la máxima consistencia sectorial y multidimensional de los distintos problemas urbanísticos, infraestructurales, ambientales, económicos y sociales, en la actual etapa de formulación y en instancias posteriores de gestión.**
4. **La dimensión táctica es una componente clave para manejar el futuro de la pieza; esta dimensión refiere a las distintas operaciones concretas inscriptas en perspectivas mayores, jugándose con el factor tiempo en un escenario turbulento y difícil; esta dimensión también tiene una componente política, lo cual ha sido clave en las propuestas urbanísticas exitosas.**
5. **La articulación madura en el juego y los roles de los distintos actores públicos y privados; ello supone el reconocimiento de las lógicas de los distintos operadores -más allá de su consistencia, y el logro de múltiples instancias de consulta y negociación.**
6. **La equidad en la gestión territorial: en la gestión del territorio tiene que existir una cierta equidad entre las *cargas y beneficios* entre los distintos actores, tanto privados como públicos, implementado en otros contextos como instrumentos específicos. En tal sentido, **las regularizaciones de las situaciones de hecho no deben ser un premio al transgresor de las normas**. Las nuevas normas deben dar cuenta de la racionalidad de los operadores, pero no deben legitimar situaciones de hecho creando asimetrías no equitativas respecto a quienes han cumplido las mismas (normas de fraccionamiento, de edificación, tributarias, etc.).**

7. **La visibilidad y transparencia normativa:** los contenidos políticos y las implicancias arquitectónicas concretas deben ser visibles y tangibles en el ordenamiento normativo; la misma figura de la *directriz* intenta ser un condensador sintético de las grandes orientaciones territoriales.
8. **La asunción de la capacidad logística local:** supone calibrar adecuadamente las fuerzas propias y del resto de la comunidad local en relación al problema abordado. Ello pasa por asumir las propias *fortalezas y oportunidades*, y las *debilidades y amenazas*. En este caso puede señalarse la siguiente valoración preliminar, con elementos de distinto carácter, que deben ser asumidos por aquellas acciones que pretendan ser consistentes en una perspectiva urbanística.

Como principales *fortalezas y oportunidades* pueden señalarse:

- a. *la conciencia ambiental de la localidad*, con múltiples expresiones públicas y privadas de tal sensibilidad;
- b. la práctica local de la arquitectura y sus calidades medias y altas, con un peso cuantitativo y cualitativo muy fuerte en la construcción de la ciudad de los proyectos de profesionales arquitectos, situación atípica en relación a otras realidades urbanas;
- c. *el rol que ha tenido hasta ahora La Vega Plana como área verde cautelada en los hechos⁵*; al no haberse hipotecado oportunamente esta pieza, hoy puede ser objeto de una revisión contemporánea y táctica;
- d. *el suelo del Regimiento como una gran oportunidad*, pues, en un escenario de calidad como al que se aspira, constituye una gran operación estratégica.

Como principales *debilidades y amenazas* pueden señalarse:

- a. *la fragilidad ambiental del Valle de La Vega*, que debe ser contemplado integralmente como una gran pieza territorial delicada y compleja, cuyas eventuales afectaciones negativas impactarían sobre sí misma y sobre otros ámbitos territoriales;
- b. *la ausencia de una mayor dotación de suelo urbanizable*, bien ubicado y a costos razonables, problema más amplio que afecta a todo el Municipio; es particularmente crítico la disposición de suelo para los sectores populares y medios;
- c. *el gran tamaño del área y los importantes costos de infraestructuras y servicios asociados*;

⁵ En términos urbanísticos la Ordenanza 83/84 tuvo un cierto efecto *gremi belt* sobre el área.

- d. *las dificultades de efectivizar una red vial que descomprima y re-articule el área,* particularmente es relevante *la ausencia de corredores especializados* que permitan diversificar y clasificar el suelo;
- e. *la limitada capacidad de inversión,* propia de Municipios de esta escala en el actual contexto latinoamericano;
- f. *la presión de las urgencias,* que operan como factores desestabilizadores de las políticas generales frente a la cual debe dar cuenta la gestión urbanística manteniendo su consistencia.

CAPÍTULO IV

UNA AGENDA DE IDEAS PRELIMINARES DE ORDENACIÓN

A continuación se presenta una primera agenda abierta de ideas preliminares de ordenación para las distintas piezas urbanísticas objeto de la actual instancia de revisión municipal.

Estas -u otras ideas que se agenden- podrían ser la base para el establecimiento de las correspondientes *directrices* y demás normas complementarias que oportunamente se acuerden.

4.1. SOBRE LA VEGA PLANA

1º *La Vega Plana* constituye un recurso ambiental y paisajístico fundamental de San Martín de los Andes; es una pieza a ser manejada con gran cautela pero no con intangibilidad, por lo cual su eventual urbanización debe ser restrictiva aunque con claras orientaciones para su desarrollo.

2º Las actuaciones sobre su territorio deben contemplar su fragilidad ambiental, con roles hídricos y ecológicos a ser ponderados globalmente.

La ordenación urbanística que se adopte deberá ser consistente con ello, estableciéndose criterios cautelares y de manejo congruentes, preocupación que ha estado presente en todos los trabajos urbanísticos precedentes que trataron esta pieza.

3º Mientras no se levanten tales condicionamientos, no debería presionarse esta pieza con nuevas acciones urbanizadoras, pues *La Vega Plana* tiene menor vocación urbanística de cambio que otras áreas dentro del Ejido municipal.

4° En concordancia con los puntos anteriores, de admitirse y plantearse en algún momento nuevas pautas de subdivisión del suelo, estas no deberían limitarse al establecimiento de un valor mínimo de loteos sino que se debería definir congruentemente con algunos criterios cualitativos, como:

- a) la consideración de subunidades territoriales (actuales y a futuro);**
- b) admitir la apertura del suelo no indiscriminadamente sino según una *dimensión táctica de interés público*;**
- c) evitar un efecto "tapiz", uniformizador, con aprovechamientos mayores al actual pero bajos para el grado de afectaciones dispersas que puedan generarse; en cambio, se podrían explorar algunas intervenciones compactas de acuerdo con la anterior dimensión táctica.**

Por consiguiente un marco normativo cuantitativo y uniforme no parece ser adecuado para su gestión.

5° El Corredor de la Ruta Nacional 234 debería tener un tratamiento urbanístico especial, pues pueden anticiparse conflictos de gestión a intensificarse en la próxima década.

Por ser, como ya se ha señalado, un Corredor embrionario, es uno de los elementos más tensionados que debería compatibilizar anticipadamente distintas presiones locacionales y calidades resultantes.

6° Se podría operar en muchos casos con la *Gestión por producto urbanístico* ya implementada para el Casco Central.

7° En los barrios consolidados o en consolidación podrían establecerse actuaciones articuladas de calificación.

Para estas áreas podrían formularse algunos Planes Parciales o Planes Especiales de Calificación.

8° Por el rol global y la significación de esta pieza para toda la sociedad local, no sólo para los pobladores en ella residentes, su futuro deberá articular razonablemente las diferentes voluntades en juego.

De aquí el desafío político-social de articular intereses difusos y directos.

4.2.- SOBRE EL FALDEO NORTE

9° Dada su potencialidad urbanística, debería constituir un *faldeo urbanizable* compatible con las correspondientes pautas ambientales.

A nivel normativo deberá profundizarse en las pautas más genéricas de construcción de caminerías, demás infraestructuras y pautas de modificación de los perfiles prediales en faldeos (movimientos de tierras admitidos, terraplenados, etc.).

10° El cambio de status normativo -y por tanto de las magnitudes de aprovechamiento y del valor del suelo, debe condicionarse al previo logro de nuevas reglas de juego.

Tales reglas de juego refieren a:

- a) el ordenamiento de la pieza;
- b) la "regularización" de las actuales situaciones de hecho;
- c) al establecimiento de una policía territorial más firme.

De no cumplirse estos requisitos no debería habilitarse un nuevo marco normativo.

11° La "regularización" de las actuales situaciones de hecho debe ser equitativa, de acuerdo al ya señalado principio reconocido de *repartición de cargas y beneficios urbanísticos*.

- a) No pueden negarse las actuales situaciones de hecho y la correspondiente insuficiencia normativa; pero no pueden premiarse las transgresiones, lo cual sería poco

equitativo con los operadores cumplidores, le quitaría credibilidad a la gestión municipal posterior y recargaría al Municipio con sobrecostos de gestión que no le son propios.

b) Por ello debería negociarse la "regularización" dominial y de las subdivisiones en el marco de una estrategia de macro-ordenamiento parcial para el área, según la cual el Municipio racionalice las infraestructuras (viales, de agua, de gas, etc.) del conjunto. La estrategia de macro-ordenamiento parcial para el área podría requerir la elaboración de algunos PERI⁶ puntuales.

c) El Municipio sólo debería tomar a su cargo caminerías existentes cuyos trazados sean razonables, estudiándose mecanismos de negociación con los privados para obtener el suelo para algún nuevo camino de cornisa bien estructurado, idea oportunamente planteada por la Comisión del POA.

4.3.- SOBRE EL FALDEO SUR

12° Es necesario asumir la irreversibilidad de los actuales procesos de urbanización, no pareciendo necesario plantear cambios fundamentales en las actuales magnitudes de aprovechamiento.

A diferencia del faldeo norte, el porcentaje de suelo abierto regularmente es muy importante.

Valen los perfeccionamientos normativos generales para urbanizaciones de áreas de faldeos.

13° Las clasificaciones y calificaciones del suelo de la nueva normativa deberían reflejar claramente el carácter - objetivo futuro de las distintas áreas.

Ello se diluye actualmente, con las categorías de Área Residencial Turística Tres (ART3), Área Residencial Suburbana (ARSU) y Área Fabril Residencial (AFR).

⁶ Sigla de *Plan Especial de Reforma Interior*, figura española de ordenación urbanística, que designa por extensión a un plan parcial focalizado en el establecimiento con cierto detalle de acciones aisladas y/o de reforma interior de un territorio, compatibilizando y mejorando las infraestructuras básicas, los equipamientos y servicios, el viario, el parque habitacional, el ordenamiento paisajístico, etc.

14° Respecto a propuestas anteriores como el trazado de una nueva caminería interior pública en el valle entre los dos cordones montañosos, que uniese Puente Blanco con la Chacra 30, planteada oportunamente por la Comisión del POA, la misma es atendible en el marco de una multidimensionalidad racionalizadora.

a) Dicha multidimensionalidad debe considerar distintas rigideces, la valoración político-cultural que supone el atravesamiento del área contigua a Puente Blanco ocupada por la Comunidad Vera, su factibilidad técnico-económica, particularmente los costos de inversión inicial y conservación involucrados y la necesaria *repartición de cargas y beneficios* urbanísticos respecto a los propietarios del suelo, la calibración táctica de la obra respecto a las distintas prioridades municipales y provinciales, etc.

b) Sin perjuicio de lo anterior, debería continuarse no hipotecando el futuro, estableciéndose distintas previsiones a profundizar, como por ejemplo algunos eventuales mecanismos de cesiones de suelo a favor del Municipio -de acuerdo a pre-macrotrazados- en caso de abrirse nuevo suelo urbanizable, de solicitarse permisos de fraccionamiento, de localización de Clubes de Campo,⁷ etc., tal como se esta considerando en la gestión de la Chacra 30.

c) Esta cuestión difícilmente podrá resolverse dentro de un instrumento normativo como el que actualmente se esta revisando, involucrando otras instancias y tiempos de planificación y negociación.

4.4.- SOBRE RUCA-HUE

15° Los indicadores urbanísticos vigentes parecen razonables, especialmente el tamaño predial y sus índices de ocupación, pudiéndose perfeccionar con pautas cualitativas referidas a su carácter, a la compatibilización de usos y a la limitación para el eventual establecimiento de conjuntos habitacionales.

a) Constituye una pieza de poco peso cuantitativo pero de gran impacto paisajístico.

b) Sus indicadores urbanísticos se podrían complementar con algunas orientaciones forestales - paisajísticas de corte postulativo más que prohibitivo.

⁷ Un elemento complementario es que dicho viario atravesaría algunas áreas de jurisdicción provincial, lo cual exigiría algunos acuerdos de manejo coordinado.

4.5.- SOBRE EL ENSANCHE DEL REGIMIENTO

16° Sí bien es una pieza fundamental a jugarse en el mediano y largo plazo, debería establecerse un primer nivel preliminar de actuaciones tácticas, aunque sea exclusivamente en términos cautelares, para marcar una intencionalidad municipal en la materia. De lo contrario se arriesga mucho ante eventuales afectaciones irreversibles de esta área, por las que se podría perder esta gran oportunidad territorial.

a) Esta pieza se ha citado por su relevancia, pero su ordenamiento afinado excede los objetivos y contenido de la presente asesoría, ya que merece un tratamiento específico según distintas figuras (de calificación de los barrios existentes, de reestructuración general, etc.).

b) Sin perjuicio de lo anterior, se considera importante marcar algunas orientaciones que reflejen claramente una voluntad política sobre el futuro de esta pieza, lo cual clarifica la acción de otros operadores territoriales, constituyendo una buena señal para el mercado respecto a la política municipal del suelo, encaminando y fortaleciendo futuras negociaciones con otros actores.

17° Respecto al perfil urbanístico de esta pieza, sigue vigente gran parte de lo ya señalado⁸, respecto a su concepción y gestión. En tal sentido cada día parece más conveniente concebirla como un área de nueva ordenación con un perfil mixto de servicios y de residencia calificada y especialmente popular y media, con aprovechamientos importantes, jugando como un descompresor de suelo en estos segmentos de la demanda.

La situación tendencial de ir afectando los bordes de esta pieza para conjuntos habitacionales erráticamente localizados y con densidades bajas, no optimiza el uso de este recurso territorial.

⁸ Véase : CFI/Sprechmann, Th. y Capandeguy, D.- *Asesoría urbanística sobre la gestión territorial de parte de los lotes 58 y 59 de San Martín de los Andes*. Informe Final, Junio 1996.

4.6.- SOBRE LA CHACRA 30:

18° Opera como una nueva e importante pieza externa periférica a *La Vega* pero "colgada" de la misma, hoy en estudio por parte del Ejecutivo Comunal.

a) Tal como fue planteado oportunamente en el trabajo de la Comisión del POA, esta área es importante pues posee una vocación como descompresor urbanístico, pudiendo constituir una oferta de suelo muy necesaria, con granos de mayor amplitud.

b) Serán claves sus articulaciones en el contexto urbanístico mayor (con la Ruta N° 234, con Villa Vega Maipú, con otras caminerías, etc.).

c) Esta pieza se ha citado por su relevancia, pero su ordenamiento excede los objetivos y contenido de la presente asesoría.

d) Cualquier posicionamiento más detenido sobre esta área de nueva ordenación, deberá profundizar en lo ya avanzado por el Municipio hasta la fecha, requiriendo instrumentos de planificación especiales, que trasciende este tipo de normativas.

CAPÍTULO V

PROBLEMAS SECTORIALES EL "GALPÓN" COMO UN TEMA PRIORITARIO

La Vega Plana esta afectada por un conjunto de problemas sectoriales que exigen tratamientos aplicados especiales, que deben ser considerados en la formulación consistente de una normativa urbanística, si bien varios de estos abordajes sectoriales operan con instrumentos propios.

Particularmente, importan:

- la problemática de la vivienda popular y la marginalidad
- los galpones y sus lógicas
- las infraestructuras viales, y
- el medio ambiente

Por su especificidad arquitectónica-urbanística y por su problemática de gestión, en este avance se sugiere focalizar la atención en la problemática concreta del "galpón".

5.1.- EL "GALPÓN": PROBLEMA ACOTADO CON MÚLTIPLES VARIANTES

El "galpón" es un elemento urbanístico muy importante cuyo tratamiento es frecuentemente insuficiente en gran parte de las normativas y prácticas urbanísticas locales. Revertir esta situación es muy importante, especialmente en áreas con las calidades y sensibilidades como las que se encuentran en juego en San Martín de los Andes.

El "galpón" como tema arquitectónico-urbanístico debe ser deshomogeneizado, pues se presentan distintas situaciones con mayor o menor grado de tipicidad que pueden ser razonablemente abarcadas.

Por otra parte importa no sólo el "galpón" como construcción arquitectónica, con sus afectaciones visuales, sino también sus usos interiores -industriales y de servicios- y el tratamiento y los usos de los espacios exteriores, dentro y fuera del predio en que se ubica.

Los galpones pueden ser clasificados según distintas variables, emergiendo un repertorio acotado de situaciones:

1. *por su tamaño:*
 - a. galpones de tamaño reducido
 - b. contenedores o naves medios y grandes
2. *por sus usos:*
 - a. compatibles con los programas contiguos dominantes (particularmente usos residenciales)
 - b. problemáticos con los programas contiguos dominantes (por distintas afectaciones)
3. *por su configuración:*
 - a. tradicional (recinto)
 - b. abierta (por ejemplo, en algunos lavaderos de autos)
4. *por su ubicación:*
 - a. en barrios sin tradición de galpones
 - b. en barrios con tradición de galpones
 - c. en áreas rústicas

También podrían plantearse otras variables pero lo importante es que estas se combinan en distintas situaciones típicas, de las que pueden derivarse diferentes implicancias operativas. Por otra parte la formalización responde frecuentemente a tradiciones del área o a prácticas sectoriales, abriéndose un campo de análisis y exploración local que debería nutrir la formulación de la presente sección normativa.

5.2.- 7 IDEAS PARA SU MANEJO

1º Debe asumirse que los galpones forman parte de la ciudad contemporánea; su erradicación total no es posible pues responden a requerimientos propios de una ciudad vital y compleja.

2º En barrios de pre-existencias de galpones, que han sufrido crecimientos residenciales, no es razonable negarles su presencia.

Las situaciones pre-existentes operan como antecedentes clave en la zonificación, por lo cual se evaluarán los barrios con mayores antecedentes galponeros.

Sin prejuicio de reconocerse tales situaciones de hecho, pueden negociarse algunas instancias de mitigación.

3º En muchas de las áreas residenciales deberían admitirse galpones de tamaño reducido cuando son de razonable calidad, y con usos compatibles.

4º Para los galpones de tamaño reducido podrían establecerse los llamados "planos-tipo" a ser entregados por el Municipio a los interesados.

- a) Se tratan de proyectos - tipo entregados gratuitamente o a bajo costo por la Municipalidad.
- b) Tales proyectos - tipo de razonable calidad se elaborarán por los arquitectos locales de acuerdo a los pautas culturales y tecnológicas que se estimen más convenientes, convocándose para su formulación preferentemente a un Concurso de Arquitectura, o estableciéndose otros mecanismos que se ponderen adecuados.
- c) La utilización de estos proyectos - tipo gozará de exoneraciones tributarias.
- d) Se admitirán en barrios residenciales, previo cotejo del cumplimiento de usos y de los aprovechamientos del suelo.

- e) No son substitutivos de los proyectos "a medida" (ejecutados por arquitectos) que puedan ser formulados expresamente cuando el correspondiente comitente opte por ello.

5° Los galpones medianos y grandes pueden resolverse en ámbitos especiales de zonificación ("bandas") que se establezcan en concordancia con planificaciones parciales.

- a) Tales bandas podrían tener sus pautas normativas especiales.
- b) Habría que estudiar la eventual apertura de bandas en Villa Paur, Villa Vega San Martín, Ruta N° 234, la Chacra 30 y el futuro Ensanche del Regimiento, de concretarse ambas operaciones, etc.
- c) En el Casco se podría estudiar la localización de galpones sobre algunas calles a determinar (por ejemplo calle Perito Moreno, etc.), bajo mecanismos especiales de gestión.
- d) Se podría intentar establecer alguna clasificación de galpones en función de su grado de vinculación con el Casco Central y otras piezas urbanas, alentándose su localización diferencial según sea su grado de autonomía.

6° En todos los casos es importante pensar el problema del "galpón" en relación los usos y sus afectaciones del predio propio y del espacio público contiguo.

7° Es clave mejorar la gestión de policía sobre los usos, la cual debe apoyarse en normas regulatorias precisas y en nuevos mecanismos de cooperación con los ciudadanos.

Hay procedimientos de picaresca que juegan con la debilidad regulatoria y de policía, como lo es la localización en áreas agrícolas - ganaderas de galpones para usos urbanos.

CAPÍTULO VI

INSTRUMENTOS, PROCEDIMIENTOS, GESTIÓN

San Martín de los Andes esta transitando por una nueva etapa en su gestión urbanística. En tal sentido son fundamentales no sólo las grandes orientaciones territoriales sino también la capacidad de su aplicación y gestión en las situaciones cotidianas y excepcionales. Ello fortalece y le da credibilidad al accionar público en la materia, generando un marco más atractivo para la múltiples emprendimientos.

Al respecto pueden plantearse algunas reflexiones:

1º Debe alentarse e intensificarse la gestión formal, naturalmente dentro de marcos flexibles.

2º Deben priorizarse los elementos de ordenamiento general. Lo excepcional a nivel procedimental debe ser tratado como tal cuando realmente lo es.

3º Las regularizaciones de situaciones de hecho deben realizarse sí:

a) se inscriben en la citada *repartición de cargas y beneficios urbanísticos* entre el Municipio y los operadores involucrados, no generándose cargas posteriores asimétricas para el Municipio;

b) no alientan nuevas transgresiones o situaciones picarescas.

4º Es necesario avanzar en el perfeccionamiento de la *policía territorial*.

a) debería trabajarse en conjunto con el Tribunal Municipal de Faltas, de tal manera de lograr que a mediano plazo se logre un mayor sentido urbanístico y de efectividad demostrativa en el accionar municipal;

b) se podría alentar el funcionamiento de mecanismos de cooperación del vecino y del ciudadano corriente en materia de policía del territorio (teléfono verde de sugerencias y denuncias de transgresiones, difusión pública por parte del Municipio de las quejas y transgresiones existentes y su correctivo, etc.).