

## **La política del como si**

Pocos días atrás se cumplieron cuatro meses de las inundaciones que transformaron a Santa Fe en un río. Las aguas bajaron hace tiempo, sin embargo el desastre persiste. Apenas sucedido todo, se multiplicaron las supuestas opciones que, como ciudad, teníamos para enfrentar la catástrofe.

Escuchamos frases que hablaban tanto de Relocalización y Reconstrucción como otras que llegaron a sostener la Refundación de Santa Fe. Hoy, elecciones mediante, y como era de prever, sólo podemos reconocer, una vez más, que nos enfrentamos a la política del "como si". Por un lado las propuestas "surgen" como si existiera una política integral para la ciudad. Por otro, la municipalidad de la ciudad, espera terminar con su período o mandato, como si nada hubiera pasado o como si nada pudiera volver a suceder. Las políticas sociales producidas por este estado municipal, se basan en un modo de pensar la ciudad y sus habitantes que es, ante todo, falaz: como si la ciudad fuera sólo un damero en el que podemos jugar a cambiar (como y cuando queramos) sus partes de lugar y como si sus habitantes, los ciudadanos, debemos establecernos en un lugar o trasladarnos sin poder opinar nada al respecto. Estas son algunas de las cuestiones que hoy discutimos, como si sólo en ésto consistiera planificar y pensar una política urbana.

Canoa, como O.N.G. de Hábitat, forma parte del escenario social de la ciudad de Santa Fe, como un actor protagónico en la construcción de la misma. En el camino de esta construcción nos vamos relacionando con diferentes actores, con los cuales intercambiar ideas, propuestas y estrategias de acción. Es en este marco que asumimos la responsabilidad de analizar y discutir la Propuesta de Rezonificación de la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Santa Fe, elevando este texto a la misma para su conocimiento y con el propósito de establecer un vínculo que permita verdaderos mecanismos de participación y consenso con los sujetos que conforman la comunidad santafesina. A tales efectos, también haremos conocer esta propuesta y nuestra opinión a los diferentes actores gubernamentales, a las organizaciones e instituciones sociales y a la ciudadanía en general, considerando que la información es uno de los derechos básicos de toda sociedad democrática.

La propuesta de Rezonificación de la ciudad de Santa Fe, elaborada por la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad, es un instrumento de intervención urbana que no se puede analizar en forma independiente, como instrumento o técnica aislada. Propone dividir la ciudad en áreas, en territorios identificables a los cuales se les asigna características específicas; así, la ciudad es entendida como un objeto abarcable en el que se puede tener absoluto control de cada una de sus partes. Esta zonificación viene de la mano del Plan Director donde se establece no sólo el uso sino también una cualificación o valor a determinadas áreas de la ciudad. A partir de esto van tomando formas una serie de normativas, que permiten replantear el estado actual de la planta urbana y se supone, también, su crecimiento futuro.

En general se espera que estas zonificaciones sean de un carácter preventivo pero en nuestro medio lo que terminan haciendo es legalizar situaciones pre - existentes. El hecho de subdividir la ciudad en áreas o zonas supone tanto cualificar algunas como potenciar o no una segregación social. Pero cualificar las áreas y establecer fragmentos también implica definir límites.

Sin embargo, en la propuesta en cuestión, no están explícitamente descriptos los criterios utilizados para esta rezonificación y sólo se puede sospechar que se han utilizado, entre otros, criterios como el de respetar algunos resultados de un proceso histórico: sectores de ciudad a los que, a lo largo del tiempo, se le asignó un rol en el sistema urbano. Pero entonces la pregunta que surge es por qué se respeta ciertos procesos históricos y otros no, en el marco de la ciudad.

En la evolución urbana de la ciudad, la zonificación estuvo acompañada por una propuesta de servicios públicos, antes en manos del Estado. Existía así, por lo menos, la exigencia de una conexión entre ambas propuestas. Hoy esta articulación está en crisis; los servicios públicos, en su mayoría en manos de empresas privadas, no acompañan a lo que se establece desde el gobierno. Y cabe aclarar, tampoco el gobierno en sus diferentes expresiones, y en muchas ocasiones, respeta su propia normativa o los criterios por los cuales se definieron. Por ejemplo: el plan director del '80 alienta a ocupar tierras inundables; la intervención estatal en el bañado del Paraná y del Salado fueron grandes obras públicas, que consolidaron desde el gobierno el asentamiento de poblaciones en esas zonas; el terraplén Irigoyen (otra obra pública) habilitó el crecimiento hacia el borde oeste de la ciudad; y también podemos mencionar la no muy lejana en el tiempo, obra de prolongación de la calle Mendoza y su conexión con la Avda. de Circunvalación.

Se puede observar, además, una clara intención de controlar el crecimiento de un solo sector de la población, el más vulnerable, dado que los otros sectores también van creciendo espontáneamente, de acuerdo a la acción e intereses de los diferentes grupos de vecinos sin olvidarnos cómo juega el mercado inmobiliario en las decisiones políticas en torno al mercado de tierras. La propuesta de rezonificación de la ciudad de Santa Fe plantea una situación "ideal", sin considerar un cúmulo de variables; por lo tanto la convierte en no factible.

Es explícita la falta de relación desde lo técnico (que se dibuja) y desde la fundamentación (lo que se dice). En la introducción a la propuesta se plantea que se va a trabajar desde el encuadre del planeamiento estratégico y esto no condice luego - entra en profunda contradicción - con las propuestas técnicas de intervención. Una verdadera planificación estratégica requiere de una voluntad política, de espacios y herramientas que no se explicitan en el documento que se analiza.

Se toma la zonificación como una herramienta de carácter general y en la propuesta no se encuentran definiciones puntuales en cuanto a hechos concretos a materializar. Todo queda planteado desde una visión muy técnica y es otro caso donde se persigue sólo la normatividad, por lo tanto se transforma la zonificación en una herramienta legal. Y esto también viene de la mano de la visión técnica, desarticulando lo social, lo familiar, las relaciones y vínculos fundamentales que hacen a la construcción del espacio.

Y así no da opciones pero siempre deja incertidumbres. Una propuesta de rezonificación de la ciudad tendría que ser acompañada por estudios y propuestas de cómo aprovechar lo existente, como densificar, cómo pensar los futuros crecimientos de la ciudad. En contraposición se juega con ambigüedades: la relocalización al norte de la ciudad, de grandes sectores de la población que ocupan zonas ya defendidas, sin explicitación de por qué no se puede permanecer en sus lugares de origen. Tampoco aparece cómo hacerse cargo del impacto de la propuesta al plantear este instrumento: se delimita en

áreas la ciudad pero en ningún momento se especifica cómo se materializan los límites de las áreas y qué pasa con las zonas de seguridad y la relocalización.

De esta manera, la idea de planificación sigue quedando incompleta porque no contempla la realidad que aunque obvio, lo volvemos a repetir, es totalmente dinámica. De esta manera la zonificación es como una forma de congelar la realidad. Se sigue en el camino de obviar la discusión de la totalidad porque no se lee la ciudad como integralidad. Entonces se establecen zonas de riesgo cuando es la ciudad la que está en riesgo.

Lamentablemente, una vez más en la propuesta de rezonificación verificamos la operativización de una forma de concebir el Estado Municipal, al gobierno local, y su modo de gestión. Como consecuencia podemos afirmar que se sigue con la misma de política de gestión para la ciudad, con ausencia de un contenido social, político e ideológico en su concepción que tenga en cuenta a los ciudadanos y la ciudad. Y si nos encontramos con una propuesta técnica, donde la herramienta como tal no es cuestionable pero sí el "planteo sólo técnico". Partimos de la idea que no hay ejercicio de una técnica ni propuesta técnica ascéptica; siempre responde y favorece a un grupo de interés y de poder en desmedro de otros.

No queremos terminar este documento sin mencionar nuestro temor a que la consulta del mismo se transforme en una trampa para los que deseamos participar responsablemente. Que esta consulta no sea otro mecanismo más de legitimación de un tipo de gestión de gobierno, una participación simbólica que permita y acompañe la dilatación de las decisiones de fondo que nuestra ciudad necesita. Por eso sugerimos que a esta ronda de consulta se la acompañe con espacios de participación y concertación que una verdadera planificación estratégica debe prever, además de ampliar el universo de actores y sujetos de nuestra ciudad que puedan conocerla, discutirla, observarla y acordarla.

## **Qué es la "zonificación"**

La ZONIFICACIÓN es un instrumento de intervención urbana que:

- Opera en un territorio precisamente acotado a partir del concepto de división de zonas (zoning) desde el punto de vista de la regulación constructiva, para potenciar las propiedades intrínsecas de los fragmentos resultantes.

\* Estas zonas se definen a priori desde un concepto de ciudad como todo, como hecho físico controlable. Implica establecer límites y cualificar áreas (que va desde priorizar áreas de desarrollo y/o uso, a materializar en el plano segregaciones sociales).

\* Es una normativa: de carácter preventivo, aunque en general se utilice para "legalizar" situaciones previas. Puede ser imperativa: dice lo que hay que hacer, o restrictiva: establece lo que no se puede hacer.

\* De carácter general, no puntualiza más allá de los rasgos globales a evidenciar (propiciar, restringir) en el área definida: usos, materialidad, ocupación del suelo, trazados, etc.

\* Es una reglamentación necesaria pero no suficiente: son necesarios otros instrumentos que materialicen efectivamente lo que ésta plantea (en áreas más acotadas,

con otras escalas de análisis que permitan visualizar problemáticas y acciones de modo diferenciado)

Antecedentes. El Reglamento de Zonificación Municipal que pretende ser modificado por esta rezonificación toma forma en el año 1986. Surge de otro instrumento de intervención: el Plan Director (1980), que implica por definición un urbanismo "normativo", planteando un control del estado de los procesos de urbanización y edificación, reglamentados mediante el zoning.

Si bien esta idea de zonificar y reglamentar no aparece por primera vez en este plan (lo plantea también el plan regulador del '47 y muy incipientemente - aunque en otros términos- el plan de urbanización del '27), es en el '80 cuando las condiciones políticas viabilizan la aplicación con mayor fuerza de este instrumento. Es del mismo de donde surgen como propuestas la necesidad de normas ordenadoras de uso del suelo, urbanizaciones, subdivisiones, edificación, etc.

En general la zonificación no actuó "preventivamente", sino acompañando un crecimiento "de hecho" de la ciudad, y en muchos casos reglamentando en forma opuesta lo que esa construcción materializaba.