

NUEVAS TERRITORIALIDADES: APRENDIZAJES DEL PROCESO DE PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SAN MARCOS SIERRAS

Rodríguez Elsa Marcela

Ferreyra Patricia Esther

Eula Mónica

Maniaci Alejandro

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

elsamarcelarodriguez@yahoo.com.ar

Resumen

Esta ponencia busca desentrañar los aprendizajes generados en el marco de la experiencia extensionista: “*Construyendo multiactoralmente la gestión local en San Marcos Sierras*”, que posibilitaron generar e instituir nuevas territorialidades comprendidas como reglas producidas y consensuadas con la ciudadanía y los poderes del Estado Municipal para regular los espacios de la vida local. Nos centraremos en tres puntos. 1) Explicitar los supuestos teórico – metodológicos y las condiciones de viabilidad de los procesos planificación y ordenamiento territorial multiactoral. 2) Caracterizar la metodología implementada y evaluada desde los propios protagonistas. 3) Valorar los resultados producidos con las nuevas institucionalidades como territorialidades (políticos, ambientales, sociales, patrimoniales, culturales, etc.), resaltando los aportes sustanciales como el perfil de ecopueblo, el estilo serrano, las tendencias de crecimiento, la zonificación, la mixtura de usos, la protección del capital ambiental natural del bosque nativo y del agua, la creación de dos figuras sociales de acceso al suelo. Así como concluyendo con las enseñanzas favorecen que los derechos a habitar en territorios sostenibles y equitativos, el debate de la Nueva Agenda Urbana

Palabras clave: Territorialidades - Planeación - Ordenamiento – Multiactoral – Innovación.

Desencadenantes y supuestos del proceso

Esta ponencia busca desentrañar los aprendizajes generados en el marco de la experiencia extensionista: “*Construyendo multiactoralmente la gestión local en San Marcos Sierras*”, que posibilitaron generar e instituir nuevas territorialidades comprendidas como reglas producidas y consensuadas con la ciudadanía y los poderes del Estado Municipal para regular los espacios de la vida local. Nos centraremos en tres puntos. 1) Explicitar los supuestos teórico – metodológicos y las condiciones de viabilidad de los procesos planificación y ordenamiento territorial multiactoral 2) Caracterizar la metodología implementada y evaluada desde los propios protagonistas. 3) Valorar los resultados producidos con las nuevas institucionalidades como territorialidades (políticos, ambientales, sociales, patrimoniales, culturales, etc.), resaltando los aportes sustanciales como el perfil de ecopueblo, el estilo serrano, las tendencias de crecimiento, la zonificación, la mixtura de usos, la protección del capital ambiental natural del bosque nativo y del agua, la creación de dos figuras sociales de acceso al suelo. Así como concluyendo con las enseñanzas favorecen que los derechos a habitar en territorios sostenibles y equitativos, el debate de la Nueva Agenda Urbana

Desencadenantes y supuestos del proceso

El Municipio de San Marcos Sierras (SMS) es una localidad de pequeña escala del noroeste de la provincia de Córdoba. Durante los años 2008/2009 estaba atravesada por múltiples problemas asociados a lo territorial:

- ✓ La sequía mantenida en la zona durante casi ocho años (con la reducción de 1000 mm entre los años 2005-2013), provocó procesos de desertificación, con consecuentes déficits en el servicio de agua corriente y sistemas de riego.
- ✓ El crecimiento local desordenado, en extensión y densidad.
- ✓ El aumento de emigrantes urbanos junto con la ocupación de zonas de reserva natural de sierras y riberas, por atractivo de belleza natural y bajo precio de la tierra.
- ✓ Las ventas y fraccionamiento fraudulento de la tierra
- ✓ El aumento del mercado inmobiliario sin contemplar otros factores salvo el del lucro y el crecimiento económico.
- ✓ Los problemas económicos asociados a prácticas invasivas y de alta huella ecológica: boom turístico con cambio de uso del suelo
- ✓ El retroceso de la cultura agroproductiva.
- ✓ Avance de la ocupación y urbanización de zonas ribereñas de los ríos durante la sequía, crecientes extraordinarias sucedidas en el Río Quilpo en febrero de 2012 y en el Río San Marcos en marzo de 2015, afectaron a turistas acampantes y población residente respectivamente.

Se suman a estas condiciones ambientales, económicas y políticas, una particular complejidad por la heterogeneidad social y cultural que presenta San Marcos Sierras, donde la identidad local se integra con las visiones e intereses de los nativos, los paisanos, los originarios, los de siempre, los que llegaron a hacer negocios, los que vienen para quedarse, los turistas, los hippies en diferentes generaciones, etc.

Estas condiciones actuaron como desencadenantes del proceso de planeamiento denominado "*Construyendo multiactoralmente la gestión local en San Marcos Sierras*" llevado a cabo entre los años 2009 a 2015. Esta experiencia extensionista se orientó al ordenamiento territorial, entendiéndolo como una función pública que permite tomar decisiones en materia de política territorial para lograr que el proceso de producción social del espacio, se desarrolle en un determinado sentido, consolidando territorialidades que favorezcan el derecho a habitar en territorios sustentables y equitativos; en este caso, una territorialidad promovida desde *prácticas ciudadanas de autolegislación* (Habermas)¹, que instituyen nuevas normas o regulaciones y que transforman las condiciones de reproducción de la población y de las formas de creación del espacio. El proceso de ordenamiento territorial se verá posteriormente reflejado y en concordancia con lo que fijará, a nivel provincial, en el año 2015 la Ley de Ambiente N°10.208, en el Capítulo III, Ordenamiento Ambiental del Territorio, y representará una experiencia novedosa en la provincia, por la conjunción de voluntad política, continuidad a lo largo de seis años, respeto a la opinión ciudadana y su efectivo traslado a la regulación. Tuvo como antecedente procesos inconclusos o parciales como el de la Agenda local de desarrollo turístico sustentable de SMS (Ferreyra)² o el planeamiento participativo de la Plaza Cacique Tulián, y fue tomado como referencia para otros procesos de planeamiento, como el realizado por el COAT, Consejo de Ordenamiento Ambiental Territorial, Capilla del Monte, el Planeamiento de Río Ceballos y de la Reserva Municipal Los Manantiales, el trabajo de ordenamiento territorial del Comité de Cuenca del Dique Cruz del Eje, el Planeamiento de la localidad de Merlo en San Luis, entre otros.

El desarrollo de la experiencia fue posible por la preocupación y movilización de la ciudadanía respecto de los problemas del territorio, la voluntad política del municipio y los antecedentes recientes de vinculación con la UNC. Desde los inicios estuvo direccionada desde la perspectiva relacional del Estado o socio-céntrica y los principios de la democracia deliberativa.

¹Habermas, 1994, p186

² Ferreyra 2001, p 117

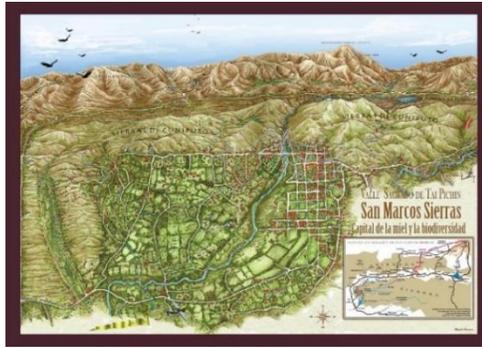


Figura N°1: Mapa y fotografía aérea de SMS

El posicionamiento desde el enfoque socio-céntrico, tiene fundamentos en el diseño y puesta en práctica de opciones que permitan revertir por un lado, el enfoque Estado-céntrico, donde se asimila lo público con lo estatal, el que planifica y ejecuta es un mismo y único actor; esta función está concentrada en el Estado, existe una falta de apertura, es de carácter cerrado, no dando lugar a mecanismos de participación social; y por otro, rechazar el enfoque gerencial o mercado –céntrico en donde la planificación y ejecución de las políticas se da desde la intervención preponderante de los expertos, desde consultoras y/o agentes de la esfera privada, en ambos se produce la elaboración de planes y regulaciones de ordenamiento territorial acordes con la planificación tradicional/ normativa.

El enfoque relacional valora la existencia de una relación virtuosa y de complementación entre el Estado y la Sociedad, donde ambas esferas se posicionan desde sus fortalezas propiciando políticas públicas generadas desde las iniciativas, el debate, los entendimientos y consensos construidos entre todos. Entre las implicancias que se ponen en juego desde este posicionamiento (Rodríguez)³, se mencionan:

- ✓ El reposicionamiento de los sujetos en su condición de ciudadanos plenos para la efectiva recuperación de los derechos individuales y colectivos; su voluntad de participación e injerencia en los asuntos públicos como procesos políticos. Esto genera un desplazamiento: de ser públicos débiles se constituyen en públicos fuertes.
- ✓ El replanteo de la ciudadanía como comunidad política que pretende instituir una democracia radical y participativa que establezca una relación de suma positiva entre los Estados y las sociedades. Vale decir, una mayor presencia del Estado y de la Sociedad Civil, como pilares fuertes, y de la justicia como principio de equidad para la transformación de las desigualdades.
- ✓ La reconstrucción de la polis y de los Estados, esto supone una búsqueda y puesta en práctica de regulaciones y dispositivos institucionales y procedimentales que puedan achicar las brechas de las asimetrías y propiciar la paridad participativa - en la exigibilidad y concreción de los derechos- entre los grupos dominantes y los subordinados.
- ✓ El fortalecimiento de las sociedades civiles, no como una única sociedad sino como múltiples expresiones de la asociatividad que actúa en lo público, con autonomía, deliberación y pluralismo.

La actuación se planteó desde los supuestos de *la* democracia deliberativa, tal como lo concibe Habermas⁴, que en su discurso plantea como fundamental *la* soberanía, y se centra de modo especial en el procedimiento legislativo. De algún modo, se trata de un proceso que se diferencia por formas de argumentaciones y en las interacciones, incluyendo negociaciones entre las partes y los acuerdos de un modelo normativo que no sólo es factible sino deseable. A la soberanía popular la concibe como generada en la interacción entre dos ámbitos (espacio público formal e informal), y la reinterpreta en términos intersubjetivistas.

³ Rodríguez 2016, p 16

⁴ Habermas 1994, p 532

Entre los rasgos de la democracia deliberativa Habermas⁵ destaca:

- ✓ La base de las deliberaciones es la forma argumentativa, con el intercambio de informaciones y propuestas que son sometidos a críticas por los participantes.
- ✓ El acceso y las oportunidades tienen que ser iguales y sin ninguna discriminación para todas las personas soberanas y exentas de coerciones externas. Esto es la base de la autonomía como capacidad de reflexionar críticamente y la actuación con libertad cuando se rigen por leyes del entendimiento intersubjetivista.
- ✓ El carácter político de las deliberaciones donde los acuerdos racionalmente motivados es el objetivo de cada debate, es posible también que esos acuerdos puedan ser retomados y discutidos otras veces en futuro. Este tipo de democracia es el marco para la autolegislación, para que las personas se den a sí mismas las leyes, los ciudadanos son a la vez autores y destinatarios del derecho.

En este encuadre conceptual, los actores locales tuvieron un rol central. Desde el inicio se acordó uno de los objetivos principales del proceso sería “Fortalecer la gestión democrática del Municipio en el proceso estratégico del ordenamiento territorial...” y ello supuso explicitar que todo marco de democracia tiene como condiciones mínimas (Bobbio)⁶:

- 1) un conjunto de reglas acordando que como resultado los productos de los procesos serían insumos para legislaciones (nuevas y diversas ordenanzas), que se sancionarían y se implementarían,
- 2) el establecimiento de quién o quiénes están autorizados a tomar decisiones, convocando de modo amplio a la participación ciudadana y propiciando que los contenidos sean generados con la mayor cantidad de residentes del pueblo, de sus instituciones u organizaciones y
- 3) la definición sobre qué procedimientos, posibilitando altos grados de libertad en proposición de formas innovadoras y al alcance en su concreción.



Figura N°2: Vista de la calle principal con recuperación de fachadas.



Figura N°3: Encuentro Internacional de la mujer en SMS.

Diseño metodológico

En el marco de los principios explicitados, se diseñó e implementó un proceso participativo dirigido al ordenamiento territorial. Se trató de la activación de un proceso socio-político de apropiación y construcción de conocimientos como contenidos consensuados por la ciudadanía, para la definición de políticas públicas locales. El diseño metodológico integró los momentos de la planificación estratégica (Rodríguez)⁷ como actuación situada de carácter procesual, abierta y no acabada.

El diseño metodológico estuvo pensado en los distintos momentos como un esfuerzo para desentrañar, analizar, interpretar la realidad a partir de la mirada de los propios actores locales, como así también de datos técnicos provenientes de distintas fuentes que enriquecieran la lectura y favorecieran a

⁵ Habermas 1994, p 377

⁶ Bobbio 1986, p24

⁷ Rodríguez, 2016, p 42

la toma de decisiones. La creación de diferentes ámbitos públicos de discusión sobre los asuntos, decisiones parciales y la generación de agendas permitió el intercambio y lanegociación de significados y favoreció el aprendizaje desde la pluralidad que caracteriza al municipio de San Marcos Sierras.

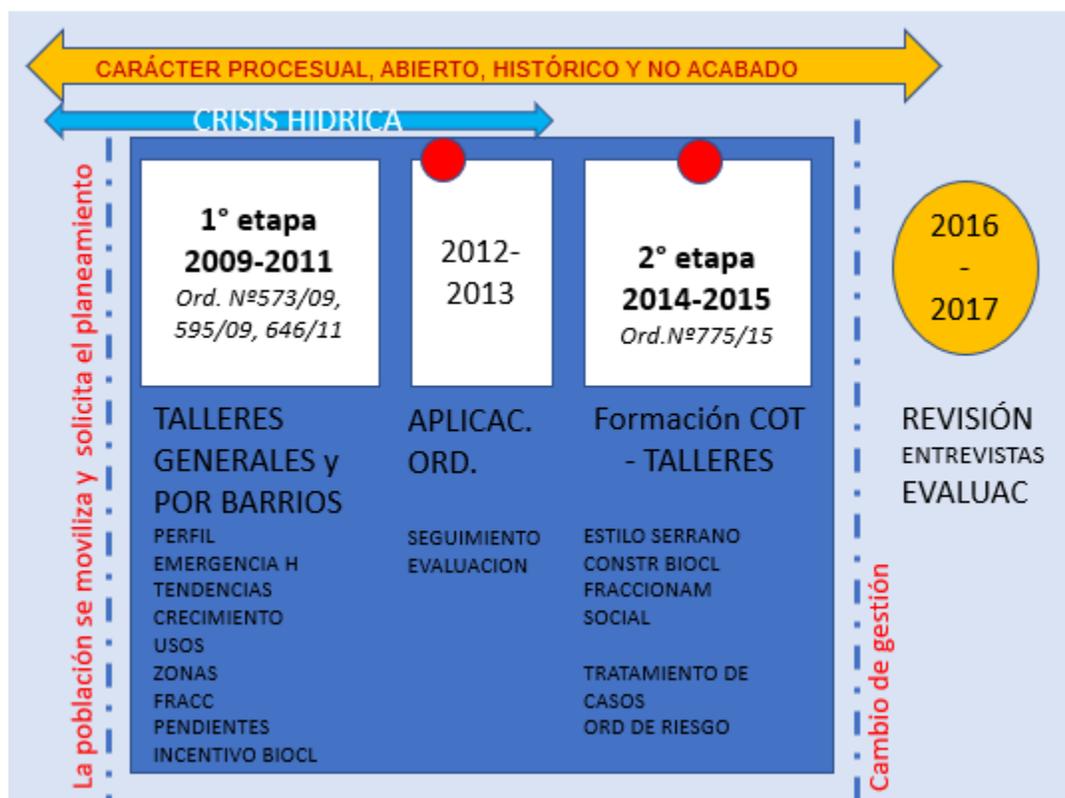


Figura N°4: Cronología del proceso

El proceso fue implementado en dos etapas (2009 -2011 y 2014 -2015) y organizó una estrategia operativa con ámbitos diferenciados de participación y un diseño metodológico que combinó instancias de producción de conocimiento a través de talleres zonales y generales, estrategias comunicacionales e instrumentos de consulta y votación tipo referéndum societales, con soportes gráficos y didácticos. También se utilizaron instrumentos jurídicos, prácticas administrativas y el ejercicio de la planificación con carácter y abordaje multidisciplinario.



Figura n°5: Talleres de la 1° etapa

La primera etapa (2009-2011) incluyó la realización de las siguientes actividades:

- ✓ Diez talleres generales y zonales de planificación local entre los años 2009 y 2010. El primer taller fue impulsado por organizaciones integradas por descendientes de la comunidad originaria Tulián y la Asociación de Productores Orgánicos del Valle Ecológico (APOVE). En ese primer encuentro se conformó una agenda inicial de trabajo, se relevaron expectativas y se leyó la Ley Nacional N° 26.160 de Emergencia Territorial Indígena. El proceso de reflexión y producción colectiva generó como primer

producto en el mismo año de su inicio, la creación de las Ordenanzas de N° 595/09 de Ampliación de la Emergencia Hídrica y N° 573/09 de Declaración de la Emergencia Territorial.

En cada taller se trabajó de forma simultánea e integrada el diagnóstico/ análisis situacional, la producción de propuestas y construcción de consensos preliminares. En todos los casos se incluyeron trabajos grupales, el uso de técnicas didácticas y de decodificación, el conocimiento y manejo de la programación operativa de cada encuentro, por parte de los participantes. También, el soporte de estrategias comunicacionales diversas y la devolución permanente de las producciones alcanzadas en cada encuentro.

- ✓ Un taller formativo destinado a los funcionarios (ejecutivos, concejales y equipos técnicos y profesionales del Municipio). Constituyó una instancia no prevista inicialmente, pero que se consideró necesaria para explicitar la importancia del pluralismo, incluyendo a los opositores, en todo el proceso de participación, a partir de una situación de resistencia que se venía expresando desde el gobierno municipal. Se expusieron los enfoques sobre el Estado, explicitando los diferentes estilos de gestión. Se brindó material de soporte, desarrollando los conceptos claves y ejemplos, para facilitar su comprensión.
- ✓ Dos consultas sobre temas claves (mediante encuestas anónimas) con la votación por parte de ciudadanía (adultos y jóvenes): sobre el perfil de San Marcos Sierras, estaciones de servicio, zonificaciones, boliches, galpones y factores de ocupación. Los resultados de estas consultas se exponían en reuniones posteriores a medida que iba avanzando el proceso.

CONSULTA PERFIL DE SAN MARCOS SIERRAS

Marque de acuerdo a sus opiniones e intereses y agregue/modifique lo que crea necesario:

A) Con respecto a las ideas de como identificarnos, está de acuerdo con:

- VALLE ECOLOGICO	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
- ECO PUEBLO	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
- VIDA SALUDABLE Y SUSTENTABLE	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>

QUE AGREGARIA O MODIFICARIA

.....

.....



Figura N°6: Consulta popular

- ✓ Propuesta de zonificación para ser tratada en el Concejo Deliberante el 30 de Octubre del 2009 con la adhesión, mediante firma, de aproximadamente 350 vecinos.
- ✓ Taller integrador para consensuar definitivamente el 1° proyecto de Ordenanza de Planeación territorial. En todos los espacios de producción colectiva, se procuró utilizar técnicas apropiadas y pertinentes a la realidad local y de los actores; en muchos casos, técnicas de educación popular. Como ejemplo puede citarse la técnica del semáforo que establecía con distintos colores para establecer los factores de crecimiento, ampliación o densificación del territorio. Otro ejemplo es la técnica utilizada para establecer el perfil de San Marcos Sierras apelando a elementos de la naturaleza, tan valorados por la comunidad, en este caso “las hojas del algarrobo”: Cada participante escribía en una hoja del árbol su visión y su deseo sobre lo que imaginaba de la localidad y así se logró conformar un árbol de 250 hojas que luego se sistematizó y se devolvió a la ciudadanía.

Esta primera etapa cerrará con la creación de la Ordenanza de Planeación y Ordenamiento Territorial de San Marcos Sierras N° 646/2011. A partir de allí, se iniciará una etapa de evaluación, con el relevamiento y diagnóstico de fraccionamientos (subdivisiones, mensuras y uniones); construcciones según zona, tipos de obra según uso y solicitudes de servicios de agua corriente por barrios.

La segunda etapa (2014-2015) estuvo orientada por el objetivo de cualificar la Ordenanza N° 646/2011, creada como producto de la primera etapa, con nuevas incorporaciones, precisiones y modificaciones, reactivando el proceso participativo de planeamiento de modo multiactoral.

Entre las actividades impulsadas se encuentran las siguientes:

- ✓ Conformación del Consejo Ciudadano para la Planeación y el Ordenamiento Territorial –COT, integrado por dos tipos de representaciones. Por un lado, referentes elegidos democráticamente por el voto secreto de las asambleas ciudadanas de las siete zonas de la localidad (Centro; La Loma; La Banda; Las Gramillas; El Rincón; El Salto y Los Sauces); y por otro, los representantes de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil inscriptas en el registro previsto para este tipo de entidades (Cap. 14 “Estructura y mecanismos de participación ciudadana de la Ordenanza Municipal N° 646/2011).
- ✓ La organización y ejecución de un ciclo de 10 talleres y reuniones de trabajo con el COT. Las actividades promovidas fueron: preparación de insumos previos; exposiciones dialogadas; trabajos grupales y plenarios para la elaboración de propuestas; construcción de acuerdos preliminares; y producción de consensos para proponer modificaciones a la Ordenanza Municipal N° 646/2011.

El proceso llegará a un nuevo momento de cierre con la aprobación de la Ordenanza N°775/15 de Ordenamiento Territorial que introdujo ajustes y nuevos contenidos respecto de la anterior.

Actualmente, y después del acceso al gobierno municipal, de un grupo político diferente al iniciador, comenzó un nuevo momento de evaluación con entrevistas y análisis de documentos.

De las evaluaciones efectuadas se evidencia que *fue posible la puesta en acto de las nociones centrales de la planificación estratégica desde un abordaje de la complejidad con direccionalidad transformativa, el carácter procesual* como que parte de recuperar las experiencias previas, la *conectividad de instancias y mecanismos, la simultaneidad de los focos de procesamiento, constituyendo un todo con sentido.*

La estructura metodológica de un proceso de planeación y ordenamiento territorial como bosquejo orientativo contempla:

- ✓ Identificación de los problemas territoriales centrales (desde las prácticas de los agentes locales estatales y de la SC).
- ✓ Viabilidad multidimensional del y a lo largo del proceso -componente transversal.
- ✓ Motorización de actores centrales y a la ciudadanía en general. Acuerdos preliminares y conformación de la agenda local dinamizadora - componente transversal.
- ✓ Diseño y ejecución de las instancias de deliberación y toma de decisiones: presentación /revisión/ajuste de los ejes de la agenda, información sobre antecedentes normativos y ejecutivos, trabajo en grupos, presentación de las producciones grupales, elaboración de propuestas, acuerdos preliminares, difusión de los primeros consensos, mecanismos de consulta, ajuste de los consensos, concreción de propuestas y acuerdos de ordenanzas.
- ✓ Institucionalización de las propuestas e implementación de las normativas y medidas de gestión.
- ✓ Evaluación: monitoreo, de proceso y resultados. componente transversal.

Resultados e impactos valorados

En estas instancias de reflexión acerca de las prácticas implementadas y los resultados obtenidos, se pueden detectar innovaciones y aprendizajes en dos planos principales:

- 1) las ordenanzas y sus contenidos; y
- 2) la estrategia metodológica.



Figura N°7: Talleres del Consejo de Ordenamiento Territorial (COT) en la 2º etapa



- 1) Los resultados obtenidos de creación de cuatro ordenanzas, reflejó la implicancia del proceso en el máximo nivel de lo estratégico, con la institucionalización de las decisiones del conjunto y para las mayorías, plasmadas en instrumentos legales como lo es, una noma legislativa. Los entrevistados destacan como un logro fundamental en sí mismo, la creación de las ordenanzas. *“La confección de la ordenanza en sí misma y su calidad técnica (Entrev. 16) Haber terminado la Ordenanza” (Entrev. 8) La producción de ordenanza por la protección del medio ambiente”... (Entrev.25)*
- 2) En los instrumentos normativos señalados, Ord. N° 646/11 y N°755/15, se regularon aspectos nodales para un desarrollo territorial planificado, con contenidos innovadores en los diferentes ítems:



✓ Agua: con la suspensión de nuevas conexiones de factibilidad de agua para nuevos loteos, mientras no se resolviera nueva fuente del recurso, condisiones específicas para nuevas plazas turísticas, excepcionalidades y acciones de promoción del buen uso. Esto

conllevo un límite al crecimiento urbano a partir de la disponibilidad del recurso hídrico, previendo la futura expansión urbana.

- ✓ Perfil de la localidad: consenso en once principios vinculados a la noción identitaria de “Ecopueblo”, Vida saludable y sustentable, configurando una visión global a través de construcción de imágenes-objetivo. Se observa en los principios rectores del perfil, con los que estar de acuerdo todos los artículos de la ordenanza, una vinculación con los ODS 2030 fijados en el año 2015, confirmando la intencionalidad de asegurar el desarrollo sostenible de la localidad.

Figura N°8: Principios del perfil

- ✓ Tendencias de crecimiento: Promoción de la consolidación del sector céntrico con loteos habilitados y accesibilidad a los servicios. Crecimiento de tipo progresivo y extensivo hacia el norte y oeste teniendo en cuenta tierras vacantes y urbanísticamente aptas, zonas urbanas a consolidar paulatinamente y zonas urbanizables. Estabilización de la zona sur, donde se concentra la mayor vulnerabilidad social y ambiental con alto valor paisajístico; y estabilización de la zona este, donde se encuentra el mayor porcentaje de la Reserva Natural de la Sierra de Cuniputo, ratificando la cota de crecimiento urbano para proteger el ambiente frágil de la sierra. Se definió de esta manera el suelo urbano (verde y amarillo intenso), el urbanizable (amarillo suave) y el suelo no urbanizable (rojo).

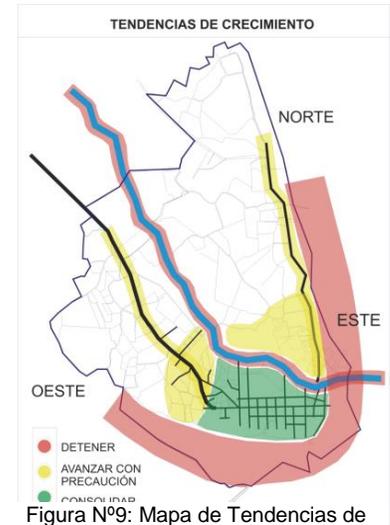


Figura N°9: Mapa de Tendencias de crecimiento.

- ✓ Especificaciones en los siguientes usos del suelo:
 - Exigencia de solicitud de factibilidad de uso del suelo para todos los usos, excepto el residencial simple.
 - Uso Residencial: de 3 unidades de vivienda posibles por lote (1 de residencia y 2 de alquiler); se pasa a limitar en 2 unidades de vivienda por lote y 4 sanitarios como máximo. En caso de residencial colectivo se exige lo mismo que para uso turístico.
 - Uso Turístico: de 4 unidades de vivienda posibles por lote (1 de residencia y 3 de alquiler); se pasa a limitar en 3 unidades de vivienda por lote. Límite en la habilitación de nuevas plazas anuales (máximo de 10 plazas por propietario), para emprendimientos ya existentes, de pequeña escala (máximo 15 plazas), con un sistema de postulación y asignación.
 - Uso Comercial: ampliación de la zona comercial del área central; control de aislamiento acústico; prohibición de instalación de estaciones de servicio. Galerías y conjuntos comerciales sólo de pequeña escala (máximo 6 locales). Boliches para fines de semana.
 - Uso Agroproductivo: promoción de establecimientos orgánicos y/o sostenibles, de pequeña escala, producciones intensivas, no contaminantes y proyectos de economía familiar y social. Registro de productores para certificación municipal. No se admiten feedlot, criaderos industriales y establecimientos de gran escala. La localidad se caracterizó por producciones hortícolas, de frutales, olivares y vides, que disminuyeron con los años, se busca fortalecer nuevamente la agricultura y producción familiar para asegurar la soberanía alimentaria y la sostenibilidad de la comunidad.

- **Uso Natural Protegido:** medidas de actuación y educación ambiental en áreas naturales protegidas. Se especifican las zonas protegidas: Reserva Forestal Natural de las Sierras de Cuniputo; y otros como El Mojón y zonas con elementos arqueológicos, callejones, árboles añosos, zonas ribereñas y de riesgo.

- ✓ **Zonificación:** se fija superficie mínima/máxima de lote según zonas, el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) se define con mayor restricción: 1% para toda superficie construida y 0.5% para la superficie de suelo impermeabilizada incluyendo piletas; se fija el Factor Monte Nativo (FMN), exigiendo la fijación de zonas intraparcelal donde se protegerá el mismo y el relevamiento de especies tanto de sotobosque como de bosque. Se reglamenta el límite para subdivisiones simples en 10 lotes, más restrictivo que el dispuesto por la provincia entre 2011 y 2017 (25 lotes para subdivisiones simples). Se introducen alternativas para loteos de interés social o subdivisiones por origen familiar, para resolver déficits habitacionales de hogares residentes.

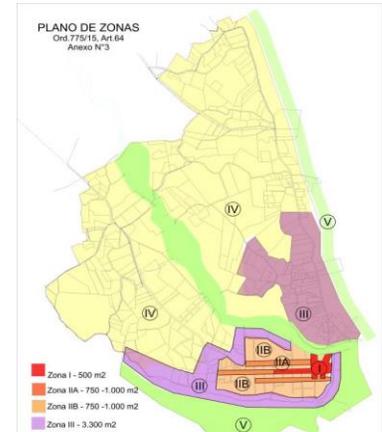
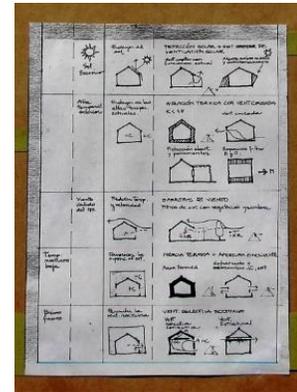


Figura N°10: Zonificación Ord. N°755/15

- ✓ **Estilo serrano de construcción:** se define y se describe su morfología por zonas (retiros, cercos, fachadas, equipamientos, paleta de colores, etc.). Lineamientos de diseño bioclimático, fomentando este tipo de construcciones con un factor estímulo de mayor porcentaje de FOS.



- ✓ **Estructuras y mecanismos de participación:** se instituyó el COT; convocado y coordinado por la Secretaría de Ambiente y Obras Públicas. Se reglamentó composición, registro, requisitos y mecanismos de elección de los ciudadanos y organizaciones sociales.

Figura N° 11: Imágenes de construcciones y herramientas de definición del "Estilo serrano"

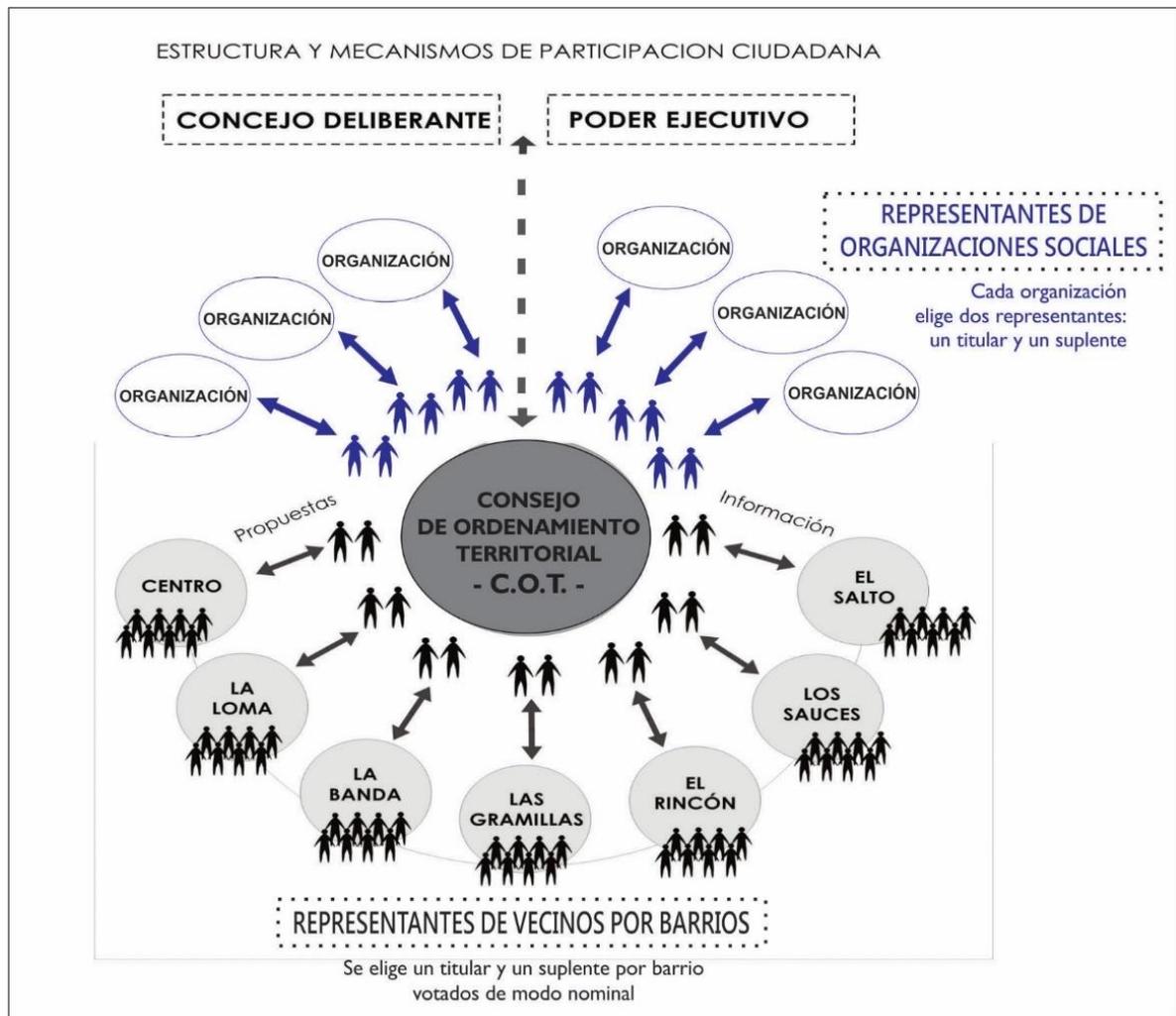


Figura Nº12: Mecanismos de participación

Estas ordenanzas con sus innovaciones aportaron en la construcción de *nuevas territorialidades* contribuyendo a:

- ✓ El impulso de una trama con múltiples centralidades, diversidad de espacios turísticos y recreativos, con la defensa y preservación del patrimonio natural y cultural.
- ✓ La valorización de la ciudad pública y equitativa con una zonificación que integra intereses privados y públicos: ganancia de tierras públicas en subdivisiones y posibilidades diferentes de acceso a la tierra.
- ✓ La integración socio – urbana posibilitando una mixtura y combinación flexible de usos, propias de pueblo.
- ✓ La sustentabilidad, por la definición de las tendencias de crecimiento priorizando la protección del capital ambiental natural (FMN), el sistema hídrico y el potencial humano de integración y desarrollo con el mismo.

El proceso en sí mismo tuvo impactos socio – políticos que son valorados desde los propios protagonistas como la misma *experiencia de participación configuró un aprendizaje*. El proceso participativo promovido, con la permanente preocupación por incorporación de los distintos sectores y actores de la comunidad, por promover el intercambio, debate y argumentación con información, resultó muy valioso para los involucrados. La variedad, flexibilidad y creatividad de métodos y herramientas utilizadas, determinó que ningún encuentro

fuera igual a otro, utilizando el factor sorpresa como estímulo para mantener el interés y conformando una sucesión de instancias enlazadas.

El 97 % de los entrevistados, en el marco de la evaluación en curso, se manifestó en acuerdo a la propuesta que se implementó, destacando: las estrategias participativas utilizadas, los espacios creados para el ejercicio del derecho a la participación como los talleres generales, los talleres zonales y las sesiones abiertas del COT, impactaron en diversos planos, posibilitando el cumplimiento de objetivos que iban más allá del ordenamiento territorial. Según Bobbio⁸ si se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia se debe investigar no sólo si se aumentó en número de quiénes tienen derecho a participar, sino los espacios desde dónde pueden ejercer ese derecho. *“Pudimos participar, presentar propuestas, necesidades... Después que se haya aprobado es otra cosa, esa es la democracia”* (Entrev. 12)

El rol central de la UNC como agente facilitador y motivador para desencadenar el proceso y acompañarlo con la permanente información, difusión y convocatoria. La importancia de una actuación situada que reconozcan las características culturales para adecuar técnicas y espacios de participación. *“Fue excelente. Fue fundamental el equipo de la Universidad. Siempre hubo información organizada”* (Entrev. 6) *“Muy bueno porque uno tenía continuidad y un orden de temas para desarrollar en el próximo taller. Se daba información”!!* (Entrev. 1)

Corroborar la importancia de sostener acciones orientadas a la construcción de viabilidad a lo largo del proceso. La necesidad de generar estrategias para disminuir tensiones y resistencias por parte del grupo de gobierno municipal, con otras específicas de información-formación y espacios para explicitación y análisis de dificultades.

La relevancia de utilizar *mecanismos diversos de información, técnicas que posibiliten exponer las diversas opiniones e integrar las distintas voces de la comunidad*. El uso de mecanismos de registro de debates, decisiones y argumentaciones para su procesamiento y utilización en contenidos propuestos para las nuevas legislaciones. Esto permitía reflejar con la mayor fidelidad posible lo acordado en el espacio colectivo; y la percepción de los participantes de sentirse reflejados y la conciencia de una mayor legitimidad de los productos generados. *“Se trataron todos los temas. Incluso, se desataron temas que no sabíamos que se iban a desatar”* (Entrev. 13) *“Se aprobaba por unanimidad, se incorporaban todas las voces, se buscaban los consensos. Por eso salían las ordenanzas votadas por todos los bloques”* (Entrev. 6) *“Estuvo buena porque es un ejercicio democrático que nos falta y deberíamos profundizar”* (Entrev. 4) *“Muy importante trabajar por zonas, se trató de contemplar la problemática de todos. La problemática de los del Rincón no es la misma que la del Centro”* (Entrev. 6) *“Vi que eran actividades que habilitaban a que todos tengan voz. Se estimulaba a que todos participen, no se dirigía hacia donde se debía ir (intentando llegar hacia un lugar)”* (Entrev. 11)

La *institucionalización de ámbitos de deliberación y control ciudadano* como el COT con capacidad potencial de incidencia en las políticas que atañen al territorio en todas sus dimensiones. Un dispositivo con alta valoración positiva por los distintos actores involucrados.

(Respecto del COT) Estaban todos los sectores representados con las diferentes instancias, análisis y discusión más votación de los temas (Entrev. 4).

Las posibilidades de participación ciudadana remiten en definitiva a los vínculos que se establecen entre el Estado y la sociedad civil, y a como los actores articulan en el espacio público más general y de gobierno. Esto destaca la importancia que en el nuevo escenario alcanzan distintas instancias de interacción, concertación y, eventualmente, responsabilidad compartida en el desarrollo de políticas públicas.

“...la deliberación participativa construye ciudadanía y genera una nueva cultura política en donde es posible preservar y extender las capacidades de toma de decisiones. En este sentido, el objetivo no es el consenso sino la creación de poder comunicativo mediante el aprendizaje social que le permita al ciudadano llevar sus ideas, preferencias, intereses y opiniones a la esfera pública.” Bonilla Alguera⁹.

⁸ Bobbio 1986, p 37

⁹ Bonilla Alguera 2015, p 38

Aprendizajes desde la Nueva Agenda Urbana

Las características del proceso de planeación ponen en manifiesto la integración de la multiculturalidad de San Marcos Sierras, representada por la cultura de descendientes originarios, criollos, inmigrantes extranjeros y emigrantes urbanos, la cultura sucesiva de naturistas-ecologistas-ambientalistas y la cultura de emprendedores inmobiliarios y turísticos del presente siglo que se interesan en poblaciones con alto valor ecológico-paisajístico. La práctica de los postulados de la *participación popular* promovidas desde el Hábitat I que postula el hábitat como un derecho humano compuesto e interdependiente. Además es central poner el foco en el principio interpretativo de la *adecuación cultural* de la Observación N° 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su doble carácter por un lado, permitiendo la expresión de la identidad y la diversidad cultural, y por otro lado, el involucramiento de la población en las políticas públicas que le atañen. En un igual sentido con el Art 10 de la Nueva Agenda Urbana -NAU donde afirma que *la cultura y la diversidad cultural son fuentes de enriquecimiento y realizan un aporte importante al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y los ciudadanos, empoderándolos para que desempeñen una función activa y singular en las iniciativas de desarrollo.* De esta manera se trabajó concordando con el art 13b: *alentando la participación, promoviendo la colaboración cívica, generando un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes.*

Este conjunto de expresiones, no sin tensiones, dio origen a los principios del *perfil elegido para la localidad*, definido en un taller de planeamiento con una participación de más de 100 ciudadanos y votado en segunda instancia por sus habitantes en una consulta popular. El perfil toma como eje transversal la problemática hídrica, cabe aclarar que la mayor parte del desarrollo de la experiencia se realizó en los años críticos de sequía (2008-2013). Donde delinearse en el perfil como población no contaminante y protectora del monte nativo, tendrá íntima relación con cuidar el recurso agua, de la misma manera al fijar límites al desarrollo turístico, a la extensión y a la densificación de la mancha urbana.

Es importante destacar la voluntad política municipal, que permite el desarrollo del proceso, y expresa preocupación por la alta demanda sobre el recurso agua que ejerce la actividad turística y el conocimiento de la realidad regional de la cuenca hídrica, atípico en los años de desarrollo del proyecto dentro de los Municipios integrantes de la Subcuenca del Río San Marcos del Comité de Cuenca del Dique Cruz del Eje.

El perfil representa el corazón de la ordenanza y son los postulados políticos direccionadores de todas las regulaciones del territorio, al cual se le otorgó el tiempo necesario para su profundización y validación – un año en la 1ra etapa y verificación-corrección en la 2da etapa-. Estopone énfasis y categoriza elementos según los intereses diferentes manifestados por esta multiculturalidad, pero con un común denominador que el habitante sanmarquino defiende: la calidad de vida en relación con un ambiente sano, sellada por la impronta de la cultura originaria presente de las comunidades comechingonas, con su cultura comunitaria de apoyo mutuo y solidario y su relación respetuosa con la naturaleza. Hay un hecho histórico que distingue esta comunidad en toda América Latina: el 17 de marzo de 1806, la autoridad española del Virrey Sobremonte, inspirado por un sentido de justicia social, según expresa el historiador Lozada Echenique¹⁰, devuelve la propiedad de las tierras de San Marcos Sierras, al Cacique Don Francisco Tulián, derecho ganado a través de un juicio de solicitud de las mismas y que de alguna manera explica que en SMS, hay rasgos que propician llevar a cabo el tipo de experiencia expuesta en este documento.

Este perfil casi correspondería a la expresado en la NAU, *un ideal común y el derecho a asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos*, un conjunto de expresiones de deseo sobre cómo debería ser la ciudad sustentable a la cual se aspira, más que derecho a la ciudad, en el caso de lo planteado en SMS, sería un derecho a la ciudad y a su entorno con los servicios ambientales que este entorno implica, diríamos un derecho al territorio.

En todos los artículos subsiguientes del trabajo de planeación se desarrolla una instrumentación de lo que indica el perfil en el Art. N°1. Esta instrumentación tiene en cuenta herramientas de uso del suelo, de protección de ambiental, de vivienda social, de descripción detallada de formas de ocupar y transformar el

¹⁰ Lozada Echenique 1963

territorio y responde a las recomendaciones del Foro de Hábitat I, Vancouver, 1976, “*La tierra es un recurso limitado cuya gestión debe estar sujeta a vigilancia o control público en: Gestión de los recursos de la tierra, control de los cambios del uso del suelo y en la recuperación de las plusvalías*”, presentando una experiencia concreta coherente con lo que plantea como objetivos la NAU

En la institucionalización del Consejo de Ordenamiento Territorial (COT) el poder ejecutivo y legislativo establecieron mecanismos institucionales con el fin de asegurar una participación significativa en los procesos de adopción de decisiones, la planificación y los procesos de seguimiento, mejorando la participación de la sociedad civil y el suministro y la producción conjuntos, como lo enuncia el art 42 de la NAU, asumiendo un compromiso de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible.

El proceso de planeación estratégica desde la perspectiva de la complejidad, se basó en el principio de la incertidumbre y de la turbulencia propia de los escenarios de interacción socio –política, se construyó paso a paso, no delimitándose, sino abriendo y cerrándose según los tiempos políticos y los intereses manifestados por la ciudadanía, lo que significa que el equipo de profesionales nunca fijó un horizonte sino que se involucró como un agente facilitador del proceso, más que dirigió, el mencionado proceso, que siempre les perteneció a sus principales protagonistas, los habitantes del territorio y haciendo realidad que las políticas públicas se forman no se formulan, con un carácter procesual, histórico y no acabado, menos declarativo y más de acción y concreción. Parafraseando a Enrique Ortiz en su libro “*Hacia un hábitat del buen vivir*”: “*Concibiendo la ciudad (E.O. habla de la vivienda) como un acto consciente del habitar humano, que construye una relación afectiva con el lugar que ocupa; como un ente vivo, relacionado estrechamente con los rasgos culturales, los sueños y las decisiones de sus habitantes; como un proceso dinámico, progresivo.*” Posiblemente las normativas creadas por la ciudadanía de San Marcos Sierras sea una urdimbre de sueños, expectativas e intereses de lo que quieren ser para el presente y para los futuros.

BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, N. (1986) *El futuro de la democracia*, México. Fondo de Cultura Económica.
- Bonilla Alguera, G. (2015) *Participación deliberativa, procesos legislativos y legitimidad democrática*, Mexico. Fontamara,
- Ferreyra, P., Rueda, J.O. y Salerno A. M. (2001) *Agenda Ambiental Local de San Marcos Sierras para el Desarrollo Turístico Sustentable en Agenda 21 y las Perspectivas del Desarrollo Sustentable*, Compiladores Astini E. y Venturini E. Córdoba, Taller General de Imprenta U.N.C.
- Habermas, J. (1994) *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid, España Taurus.
- Habermas, J. (1994) “Tres modelos normativos de democracia” en *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona. España, Ed. Paidós.
- Lozada Echenique, J. C. (1963) *Los indios del pueblo San Jacinto. La villa de San Marcos Sierras*. Documento de Reseña histórica de la Junta Provincial de Historia
- Ortiz Flores, E. (2016) *Hacia un hábitat para el buen vivir, Andanzas compartidas de un caracol peregrino*. México, Creative Commons
- Rodríguez, E., Taborda, A., Eula, M., Camisasso, M. y Maniaci, A. (2016) *Planificación estratégica. Fundamentos y herramientas de actuación*, Córdoba, Editorial Brujas.

ISBN 978-987-4415-46-2

