



La incidencia de las políticas urbanísticas locales en el rol de ciudad intermedia.

Estudio de la ciudad de Rafaela desde el 2008 -2016

Arq. María Candela Turrisi

Director de tesis: Dra. Carina Davies

Co-Director: Arq. Lázaro Fernando Arizpe

Marzo 2019

Agradecimientos

A mi esposo Mauricio por el apoyo constante

A mi colega Gabriel por acompañarme en el proceso

A los entrevistados, en especial, al Arq. Mario Williner

A mi directora de tesis Dra. Carina Davies

Resumen

El presente estudio se basa en un acercamiento cualitativo a las ciudades que hoy más crecen: las ciudades intermedias. Estas urbes fueron estudiadas en reiteradas oportunidades en relación a políticas económicas (a las que clásicamente se les atribuye el desarrollo) u otras, pero escasamente vinculadas a políticas urbanísticas. El caso de estudio, la ciudad de Rafaela en la provincia de Santa Fe, pretende demostrar cómo las políticas públicas locales más relevantes en materia urbanística, han incidido en el rol de la misma como ciudad intermedia, entendiendo a éstas como instrumentos para el desarrollo territorial. La hipótesis fue que dichas políticas acompañaron parcialmente el mencionado rol y no han sido centrales en el período 2008 – 2016. La misma fue verificada a través de la construcción de indicadores de ambas variables-ciudad intermedia y políticas urbanísticas-, las cuales a su vez se vincularon entre sí. Se pudo comprobar mediante el estudio de los instrumentos de planificación más relevantes, que en otros períodos históricos dichas políticas fueron uno de los ejes centrales de la gestión local, mas en los años en estudio las políticas están vinculadas a la transparencia, economía y medioambiente que la convierten en referente internacional. Teniendo en cuenta esto, se recomienda recuperar el valor perdido de las mismas, la necesidad de actualización e innovación y el aprovechamiento de las potencialidades locales vinculadas a la planificación estratégica. Finalmente, se propone la realización de otras investigaciones con la metodología construida a los fines de comparar la trayectoria de otras ciudades en relación con un rol de intermediación en el territorio.

Índice general

| | |
|---|----|
| Lista de imágenes..... | 7 |
| Capítulo I. Descripción de la investigación | 9 |
| 1. Formulación del problema | 9 |
| 2. Justificación e impacto de la investigación | 14 |
| 3. Elección del caso de estudio y su encuadre espacio-temporal..... | 16 |
| 4. Objetivos..... | 17 |
| 5. Hipótesis de la investigación | 17 |
| 6. Metodología y fuentes | 18 |
| 7. Estructura de la investigación | 21 |
| Capítulo II. Marco teórico general | 24 |
| 1. Introducción | 24 |
| 2. Desarrollo territorial..... | 24 |
| 2.1 En búsqueda de una definición de Desarrollo..... | 24 |
| 2.2 Pensar desde el concepto de Territorio. | 26 |
| 2.3 La complejidad que implica el Desarrollo Territorial | 28 |
| 3. Ciudades intermedias..... | 32 |
| 3.1 El estudio de un objeto creado por el hombre en comunidad: la ciudad..... | 32 |
| 3.2 Las particularidades de las ciudades intermedias/intermediadoras/intermediarias | 35 |
| 4. Normativa urbanística | 42 |
| 4.1 La implementación de políticas públicas..... | 42 |
| 4.2 Las características de las políticas urbanísticas..... | 45 |
| Capítulo III. Rafaela, ciudad intermedia. Período 2008 - 2016 | 49 |
| 1. Características sociodemográficas | 49 |
| 2. Situación y emplazamiento | 52 |
| 3. Función urbana..... | 55 |
| 4. Conectividad territorial | 56 |
| 5. Área de influencia..... | 59 |
| 6. Orden interno..... | 61 |
| 7. Accesibilidad Urbana | 64 |

| | | |
|---|--|----|
| 8. | El desarrollo territorial | 68 |
| 9. | Vinculación multinivel | 70 |
| Capítulo IV. Políticas urbanísticas locales | | 72 |
| 1. | Introducción | 72 |
| 2. | Plan director de la ciudad de Rafaela y Reglamento de Zonificación | 73 |
| 2.1 | Identificación de la política..... | 73 |
| 2.2 | Tipo | 74 |
| 2.3 | Propuesta | 75 |
| 2.4 | Metodología | 82 |
| 2.5 | Proyectos | 83 |
| 2.6 | Estado | 83 |
| 3. | Reglamento de edificación | 83 |
| 3.1 | Identificación de la política..... | 83 |
| 3.2 | Tipo | 84 |
| 3.3 | Propuesta | 84 |
| 3.4 | Metodología | 84 |
| 3.5 | Proyectos | 84 |
| 3.6 | Estado | 85 |
| 4. | Ordenanza de urbanizaciones | 85 |
| 4.1 | Identificación de la política..... | 85 |
| 4.2 | Tipo | 85 |
| 4.3 | Propuesta | 86 |
| 4.4 | Metodología | 86 |
| 4.5 | Proyectos | 86 |
| 4.6 | Estado | 87 |
| 5. | Plan estratégico para Rafaela..... | 87 |
| 5.1 | Identificación de la política..... | 87 |
| 5.2 | Tipo | 87 |

| | | |
|--|---|-----|
| 5.3 | Propuesta | 88 |
| 5.4 | Metodología | 90 |
| 5.5 | Proyectos | 91 |
| 5.6 | Estado | 91 |
| 6. | Código urbano de Rafaela | 108 |
| 6.1 | Identificación de la política..... | 108 |
| 6.2 | Tipo | 108 |
| 6.3 | Propuesta | 108 |
| 6.4 | Metodología | 114 |
| 6.5 | Proyectos | 117 |
| 6.6 | Estado | 118 |
| Capítulo V. Impacto de la normativa urbanística en la conformación de la ciudad intermedia . | | 120 |
| 1. | Introducción | 120 |
| 2. | Impacto del Plan Director..... | 122 |
| 3. | Impacto del Reglamento de Edificación | 128 |
| 4. | Impacto de la Ordenanza de Urbanizaciones..... | 130 |
| 5. | Impacto del Plan Estratégico para Rafaela (PER) | 133 |
| 6. | Impacto de la Ordenanza del Código Urbano | 139 |
| Capítulo VI. Reflexiones finales..... | | 144 |
| Bibliografía | | 153 |

Lista de imágenes

| | |
|---|-----|
| Imagen 1:Cantidad de personas en la ciudad de Rafaela por sexo. | 49 |
| Imagen 2:Evolución del empleo por sector económico. | 50 |
| Imagen 3:Imagen aérea que evidencia las conexiones a los pueblos linderos. | 54 |
| Imagen 4: Conectividad territorial..... | 58 |
| Imagen 5: Superposición de áreas de influencia. | 60 |
| Imagen 6: Huecos Urbanos. | 62 |
| Imagen 7: Instituciones educativas de los niveles obligatorios en la ciudad. | 64 |
| Imagen 8: Entes gubernamentales en la ciudad..... | 65 |
| Imagen 9:Distribución de las plazas y plazoletas en la trama urbana rafaelinea..... | 66 |
| Imagen 10: Centros de Atención Primaria de la Salud de Rafaela..... | 66 |
| Imagen 11: Museos, teatros y cines de la ciudad. | 67 |
| Imagen 12: Sistema de ciclovías y ciclocarriles propuesto. | 68 |
| Imagen 13: Relación de normativas urbanísticas locales en estudio. | 72 |
| Imagen 14: Mapa oficial de zonificación de la ciudad de Rafaela. | 74 |
| Imagen 15: Síntesis del Área de influencia. | 77 |
| Imagen 16: Área de influencia Modelo Gravitatorio. | 77 |
| Imagen 17:Equipamientos en los centros urbanos del área de influencia..... | 77 |
| Imagen 18: Desplazamientos en búsqueda de servicios hacia Rafaela y San Francisco. | 79 |
| Imagen 19: Rafaela zonificación propuesta..... | 79 |
| Imagen 20: Plano Urbano. | 79 |
| Imagen 21: Evidencia la centralidad de Rafaela. | 92 |
| Imagen 22: Densidad poblacional..... | 94 |
| Imagen 23: Grado de consolidación. | 96 |
| Imagen 24: Áreas servidas. | 97 |
| Imagen 25: Localización de actividades molestas. | 98 |
| Imagen 26: Accesibilidad urbana. | 99 |
| Imagen 27: Eje N° 1..... | 101 |
| Imagen 28: Eje N° 2..... | 102 |
| Imagen 29: Eje N° 3..... | 103 |
| Imagen 30: Eje N° 4..... | 104 |
| Imagen 31: Eje N° 5..... | 105 |

| | |
|--|-----|
| Imagen 32: Eje N° 6. | 106 |
| Imagen 33: División del suelo. | 110 |
| Imagen 34: Clasificación del suelo. | 111 |
| Imagen 35: Áreas urbanas y extraurbanas. | 112 |
| Imagen 36: Tejidos urbanos. | 113 |
| Imagen 37: Cuadro resumen de normativa urbanística. | 119 |
| Imagen 38: Resumen del impacto de la normativa. | 143 |

Capítulo I. Descripción de la investigación

1. Formulación del problema

El trabajo de Tesis Final de la Maestría en Desarrollo Territorial plantea el escenario adecuado para una reflexión crítica del fenómeno más complejo creado por el hombre en sociedad: la ciudad. Ya no un estudio de las grandes metrópolis ni de carácter cuantitativo (extensamente estudiado), sino uno que analice el rol de las urbes que hoy más crecen. Éstas últimas se definen como ciudades intermedias, enmarcadas dentro de un gran tejido de relaciones funcionales y con características comunes claramente identificables. El desarrollo de estas ciudades, en conjunto con el desplazamiento del motor económico de Occidente a Oriente y la consolidación de urbes globales, caracterizarán el esquema de crecimiento mundial afectando inmensurablemente la expansión de las áreas urbanas.

Por su parte, América Latina se identifica por un alto grado de urbanización y, aún más sobresaliente, por su nivel de concentración urbana. Dentro de este contexto, según Bárcena Ibarra (2001) -Directora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-, Argentina se encuentra en el grupo de urbanización avanzada en conjunto con Uruguay, Chile y Venezuela. Esta región se define por un inicio temprano del proceso de urbanización. En la década de 1960 ya se verificaba un predominio de población urbana y en la década de 1990 un estancamiento debido a la baja del crecimiento vegetativo y la reducción de la migración campo-ciudad. El alto grado de consolidación urbana de la región refleja la existencia de megalópolis como Buenos Aires, Río de Janeiro, San Pablo y la ciudad de México. Es así que Latinoamérica y el Caribe poseen procesos de urbanización caracterizados no solo por la concentración espacial sino por la desigualdad. Esta última, marcada por asimetrías económicas y sociales pero transferidas al espacio en problemáticas como la segregación y la vulnerabilidad ambiental. En este marco, la llanura pampeana argentina, que históricamente evidencia un acelerado crecimiento poblacional acompañado de desarrollos productivos, refleja un estancamiento respecto a las regiones de Noroeste, Cuyo, Nordeste y Patagonia, en las cuales se observa el crecimiento demográfico. Esto manifiesta un reciente proceso de transformación del sistema urbano territorial de Argentina según afirman Vapñarsky (1990), Sassone (2000) y Erbiti (2007), lo cual implica la existencia de la mitad de las ciudades intermedias en la región

pampeana y el resto distribuidas en todo el territorio nacional, resultando destacado el mayor crecimiento localizado en la región de la Patagonia.

Inserta en la llanura pampeana, hoy la ciudad de Rafaela parece haberse convertido en lo que se puede definir como ciudad intermedia ya que el rol tendiente a convertirse en cabecera de ciudades/territorios crece con la velocidad que avanza la urbanización en América Latina. La ciudad de Rafaela es señalada como un caso exitoso por presentar un sostenido modelo de desarrollo local desde la década de 1990, según distintos autores tales como Ascúa (2007), Ferraro (2008), Albuquerque (2010) y Costamagna (2015). Al mismo tiempo, como muchas de las ciudades intermedias en Argentina, presenta un importante ritmo de crecimiento demográfico que indefectiblemente impacta en una expansión urbana, lo que en muchos casos resulta un desafío a afrontar desde la gestión municipal. Este incremento demográfico y espacial se cimienta en un desarrollo integral, pero de fuerte raíz económica.

En este contexto se reconoce la importancia del Estado local como actor fundamental en la construcción de un territorio equitativo, democrático y sustentable. El rol que asume dentro de una mirada del desarrollo territorial amplía las funciones tradicionales hacia el entendimiento de la realidad como una complejidad y un tejido de múltiples dimensiones. El Estado local a través de un proceso de participación de diversos actores define políticas económicas, sociales, culturales y educativas las que, en diversa medida, tienden a buscar la mirada territorial. Estos procesos de toma de decisiones suelen ser ocasionalmente participativos, muchas veces con intervenciones fluctuantes de la ciudadanía y con la particularidad de la constante red de instituciones que han guiado y validado las políticas en diversas gestiones públicas. Esta presencia del Estado y los reiterados procesos participativos fueron temas de análisis y profundización, en repetidas ocasiones, por autores como Albuquerque, Costamagna y Ferraro (2008).

Dentro de las políticas de un gobierno local, las cuales poseen un importante anclaje en las particularidades de un territorio, se encuentran las políticas de ordenamiento territorial que se entenderán como el conjunto de políticas que refiere al ordenamiento en materia espacial. Entre ellas se encuentran las que definen el modo de crecimiento de una ciudad y la configuración de su paisaje urbano. Estas políticas son de carácter local y público; es decir, reglamentadas por el órgano de gobierno de la ciudad. Sobre los espacios urbanos tienen incidencia, también, procesos regionales, nacionales o internacionales que pueden poseer

influencia decisiva. Gran importancia han tomado las normativas provinciales en los procesos de desarrollo urbano, tales como la incorporación de suelo rural a urbano y la factibilidad medioambiental de importantes proyectos urbanísticos, así como las problemáticas que abren el debate de las injerencias del municipio (expresadas en la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe) y las cuales se abordarán en esta investigación.

Como se mencionó anteriormente, las políticas de ordenamiento territorial se encuadran en el modelo de desarrollo local/territorial que identifica a la ciudad de Rafaela desde la década de 1990 y ha generado las transformaciones urbanas a lo largo de la construcción colectiva de la misma. Dentro de este contexto de crecimiento poblacional y económico investigaré cómo las políticas públicas locales más relevantes en materia urbanística, desde el año 2008 hasta el 2016, han incidido en el rol de la ciudad de Rafaela como nodo estratégico en la región. Por ello, la investigación no propone un análisis pormenorizado de los diversos planes, instrumentos y/o normativa, o un recorrido cronológico de toda la regulación construida, sino que, detectadas las políticas urbanas más relevantes, se profundiza su antecedente y consecuencia más directa en la consolidación de Rafaela como ciudad intermedia dentro del sistema territorial de localidades en el cual se encuentra inserta.

Tras el mencionado objetivo, dentro de las políticas que lleva adelante el gobierno local en materia territorial, se seleccionaron las que se definen según el enfoque politológico de Lowi (1964), como regulativas, es decir, se centrará en las que regulan un cierto aspecto de la sociedad en pos de una realidad. Como sostienen Díaz (1998), Oszak y O'Donnell (1995), entre otros autores, las políticas describen ciclos, por lo que también encuadraría la investigación como evaluación ex post, ya que significa estudiar programas o más específicamente proyectos concretos y, sobre todo, medir el impacto de las políticas ya finalizadas o con un tiempo prolongado de aplicación.

Dentro de las normativas vigentes se prioriza el cuerpo regulador del Código Urbano - Ordenanza N° 4.170 y modificatorias debido principalmente a dos aspectos relevantes:

En primer lugar, porque es producto de un extenso proceso participativo institucional. Desde el año 1996, en que inició el Plan Estratégico de Rafaela (PER), hasta el año 2008 que es aprobada la Ordenanza del Código Urbano, hay un destacado proceso de involucramiento de gran cantidad de actores con el objetivo común de idear la ciudad que los rafaelinis deseaban.

Fue una labor de más de diez años donde primaron conceptos como: colaboración institucional, interdisciplinariedad, complejidad y desarrollo territorial. Estas ideas iniciales se pueden comprobar en trabajos científicos de investigadores que abordaron el caso de Rafaela como son Costamagna (2000; 2001), Mirabella (2003), Ascúa (2007) y Tonon (2011). Las nociones mencionadas fueron profundizadas en la ciudad de modo temprano en relación a otras ciudades del país de diversas escalas y, además, contando con el acompañamiento internacional del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), la RED DE MERCOCIUDADES y el programa URB-AL. Una de las líneas estratégicas del PER bajo el objetivo “Garantizar un crecimiento urbano armónico en el desarrollo de las actividades productivas y sociales” definió el Plan de Ordenamiento Urbano – Territorial (POUT) para la ciudad de Rafaela y resultó en uno de los diagnósticos más integrales de la ciudad realizado hasta el momento. El POUT delineó los programas y proyectos urbanísticos que dejaron huella en la ciudad durante los años siguientes. Entender el Código Urbano como cuerpo, implica realizar el recorrido de las decisiones en materia urbanística del PER y del POUT.

Por otro lado, en cierta medida y teniendo en cuenta la ubicación espacio-temporal del Código Urbano, posee una incipiente integralidad. Es una normativa que incorpora no sólo los parámetros urbanísticos que configuran el paisaje urbano de la ciudad, los usos que se pueden realizar en los diversos tejidos y los crecimientos planificados, sino también que el extenso cuerpo de la Ordenanza refleja en sus apartados iniciales cómo los deseos de ciudad expresados en el PER se transfieren o manifiestan en la ciudad construida. Teniendo en cuenta ello, es necesario reflexionar en forma conjunta sobre dicha normativa urbanística y el Reglamento de Edificación – Ordenanza N° 4.566 t.o. con Decreto-Ordenanza 5.916 - Decreto 6.799 - Ordenanzas 2.125, 2.227, 2.264, 2.602, 2.815, 2.822, 3.257, 3.439 y la Ordenanza de Urbanizaciones N° 2.931 de 1992 t.o. con Ordenanzas 2.588 y 2.735. Esta reflexión no deja de ser prioritaria porque en forma conjunta regulan toda la estructura física de la ciudad y hay motivos que invitan a investigar por qué dichas Ordenanzas no fueron actualizadas en los 10 años de proceso participativo.

En este sentido y en un entorno dual dado por el incremento de megalópolis a escala mundial y del vaciamiento de pequeños pueblos - como sucede, por ejemplo, en el Departamento Castellanos, Provincia de Santa Fe, República Argentina -, estudiaré las políticas urbanísticas públicas de Rafaela que evidencian un modelo de gestión que las trasciende desde el 2008.

En dicho año se promulga el Código Urbano Ordenanza N° 4.170 que es el instrumento que engloba la mayor cantidad de políticas urbanísticas de crecimiento de la ciudad. Es por lo expuesto que considero fundamental, al estar a inicios del año 2018 (décimo aniversario de la promulgación del Código Urbano), generar una postura crítica a partir de un análisis certero y científico que estudie la incidencia de las políticas urbanísticas locales más relevantes que han tenido lugar desde ese momento. Es casi una necesidad pública entender la influencia de Rafaela como ciudad intermedia asumiendo los múltiples roles de ser cabecera del Departamento Castellanos, contando con una población aproximada de 100.000 habitantes (tercera ciudad en demografía de la provincia de Santa Fe), polo productivo industrial inserto en mercados nacionales e internacionales, punto neurálgico de comunicaciones dentro de la pampa agrícola argentina y concentrador de casas de altos estudios a las que acuden jóvenes de la región.

El desarrollo de la investigación pretende responder preguntas relacionadas a dos variables. Por un lado, aquella vinculada al rol de la ciudad dentro del sistema territorial al que pertenece, el papel de cabecera del Departamento Castellanos en su vínculo con la capital provincial y nacional, el grado de cercanía con mercados regionales e internacionales, la verificación de un vínculo metropolitano con pueblos vecinos, la calidad de las infraestructuras y servicios territoriales, la cooperación/competencia con la ciudad vecina de Sunchales, los problemas compartidos y las leyes provinciales que trascienden las jurisprudencias municipales con base territorial de ejidos colindantes. Por otro lado, se intentarán responder preguntas que surgen de las políticas urbanísticas implementadas como, por ejemplo, las vinculadas a la integralidad y complejidad de la normativa, la existencia de un modelo de desarrollo territorial compartido, la relevancia de las políticas urbanísticas dentro del conjunto de políticas de las gestiones de gobierno local, el grado de innovación de los planes urbanos que culminaron en el código junto a sus alcances y limitaciones.

Luego de conocer la situación problemática de las variables – políticas urbanísticas locales y ciudad intermedia –, podrán vincularse entre sí para medir la incidencia de la política urbanística en el rol de Rafaela como ciudad intermedia, y ver si éstas potencian u obstaculizan su desarrollo. Además de lo dicho hay que entender que la normativa del Código Urbano es producto de una política urbana local y que debe vincularse con herramientas como la Ley Metropolitana de la Provincia de Santa Fe para trabajar en conjunto en temas

territoriales que no responden a límites jurisdiccionales como las cuestiones hídricas, ambientales, forestales, de protección y el grado de implementación/ aceptación en la ciudad de las políticas territoriales.

2. Justificación e impacto de la investigación

La justificación del trabajo radica en que las reflexiones realizadas podrán constituir un marco para el análisis y concreción de posibles ejercicios planificadores de ciudades intermedias. Además, la investigación al profundizar el caso Rafaela permitirá evaluar el camino transcurrido e influir en la toma de decisiones futuras a quienes poseen la responsabilidad de hacerlo.

No hay estudios de Rafaela vinculando las políticas urbanísticas con el rol que la ciudad posee dentro de un territorio que supera su jurisdicción administrativa. En reiteradas oportunidades se han analizado y realizado extensos estudios vinculando políticas económicas locales con su rol estratégico en la región tanto por su carácter productivo como por el grado de innovación y la importancia de sus agentes territoriales en dichos procesos. También se han relacionado políticas de gestión de transparencia y eficiencia municipal que refuerzan dicha jerarquía y, recientemente, las políticas medioambientales desarrolladas en la ciudad se han convertido en modelo para gran cantidad de urbes en Latinoamérica que pretenden optimizar la gestión integral de residuos.

Dentro del primer grupo de investigaciones que se han hecho, encontramos los estudios de Worcel y Ascúa (1991); Quintar, Ascúa, Gatto y Ferraro (1993); Costamagna (1998, 2000, 2001); Ascúa y López (1996); Boscherini; Costamagna y Boscherini (1998); Ascúa y Kantis (1998); Ferraro, Sepúlveda y Domínguez (1998); Costamagna y Ferraro (2000); Yoguel y López (2000); Mirabella (2003); Mendíaz (2003); Fernández y Villalba (2004); Mazzorra y Beccaria (2005); Ascúa (2007); Albuquerque, Costamagna y Ferraro (2008); Madoery (2008); Tonon (2011). En el segundo grupo se mencionan referentes como Cravacuore (2007); Tonon (2011); Gómez (2015); Costamagna y Larrea (2017); Rébola (2017); Gobierno Municipal Ciudad de Rafaela y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (2017); Instituto Argentino de Análisis Fiscal (2017); Fux y Suárez (2018). En el último grupo

de investigadores hallamos a Ensinck (2014); Spinelli (2017); Instituto para el Desarrollo Sustentable de Rafaela (2017); Jurado (2011).

La ciudad hoy carece de un análisis científico que evalúe el impacto de las normativas urbanísticas públicas implementadas y es por ello que resulta dificultoso plantear modificaciones a las mismas. Además, ciertos modos de crecimientos recientes han puesto en crisis diversas decisiones tomadas desde la planificación urbana, incluso algunas que partieron desde la estrategia de la planificación participativa. Es así que la normativa urbanística ha quedado parcialmente desactualizada, sin revisión. Incluso diversas políticas urbanas no han tenido implementación por distintos problemas, entre ellos, la falta de decisión política para hacerlo y el cumplimiento parcial de las mismas. Esto ha sucedido, entre otros motivos, debido a que no se han realizado procesos evaluadores de la incidencia de las políticas urbanísticas locales en la ciudad para detectar si las mismas potencian u obstaculizan el rol que la localidad posee en relación al sistema territorial al cual pertenece.

Un análisis como el que aquí se plantea, en el que se vincule las políticas urbanísticas aplicadas a la ciudad de Rafaela durante el período 2008-2016 con el rol de la ciudad, permitiría aportarles a los responsables de planificar la urbe, un estudio que reconozca la complejidad del fenómeno urbano desde la mirada del Desarrollo Territorial. Siendo esta mirada una nueva forma de entender los procesos urbanos desde abajo y desde adentro, no como es lo habitual en las gestiones municipales, donde una importante cantidad de políticas, programas y proyectos arriban a la ciudad siendo pensados en oficinas ajenas a la realidad propia. El Desarrollo Territorial obliga a una reflexión crítica de quienes son parte integrante del desarrollo local, parte de la construcción de la inteligencia colectiva, agentes de cambio que reconozcan lo endógeno potencial e innoven con políticas que lo fomenten.

El presente proceso evaluador podrá realizarse en diversos períodos y permitir valorar, no solo las políticas urbanísticas y su incidencia, sino también detectar en el tiempo la evolución del modelo de gestión urbano, pero fundamentalmente generar el salto desde la escala urbana a la escala territorial. Esta nueva escala se entenderá como aquella región a la que pertenece dentro de un sistema de ciudades de diversas escalas y con la que se vincula en forma de red por múltiples relaciones. Si esto no se evidencia, la ciudad pierde la historia planificadora y su impulso estratégico que la ha caracterizado. Es por eso que la relevancia

científica y social se centra en generar información que resulte de utilidad para los agentes de cambio del territorio.

Por lo expuesto, el análisis pretende ser original para el desarrollo territorial en general e inédito en cuanto al desarrollo de la ciudad. Es original desde el Desarrollo Territorial ya que adhiero al pensamiento de Albuquerque, Ferraro, Costamagna, Vázquez Barquero reunidos en Programas como ConectaDEL y organizaciones como la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), que entienden al mismo como una nueva mirada sobre la realidad para aprehender su complejidad y poder así actuar de modo consecuente, contando con la mirada crítica hacia el pasado, los pies en el presente y un claro pensamiento prospectivo y así poder tener una comprensión holística de la vinculación de las variables en estudio.

Considero imperioso construir conocimiento acerca de la ciudad de Rafaela, a través de una mirada compleja de la realidad urbana y desde un enfoque actual como es el desarrollo local. Además, observo que este tipo de análisis es escaso en la ciudad por la alta especialización de sus agentes y la falta de incorporación del nuevo paradigma de la complejidad que sesga tanto la teoría como la praxis contemporánea.

3. Elección del caso de estudio y su encuadre espacio-temporal

De todo el universo de las ciudades argentinas, se decidió trabajar con el concepto de ciudad intermedia (aplicable a la ciudad de Rafaela en la provincia de Santa Fe) que es una categoría que ha demostrado una dinámica particular en las últimas décadas, no sólo en términos cuantitativos sino también en virtud de las características cualitativas y funcionales que pueden asumir dentro del sistema urbano nacional. Además, Rafaela, fue modelo de gestión tanto en el ámbito público como privado lo que da por resultado una vasta producción bibliográfica en relación al desarrollo local de la ciudad vinculado con la planificación estratégica de la misma. Pero a la vez dichos estudios se centran en el desarrollo local desde lo productivo o la gestión municipal dejando grandes vacancias en la cuestión espacial, aspecto en el que se profundizará.

El período abordado concuerda con la sanción de la Ordenanza N° 4.170 – Código Urbano en mayo 2008, siendo producto de años de trabajo participativo e interdisciplinario en el marco

del PER y la normativa más compleja e integral que la ciudad posee desde la gestión local. Frases como la que siguen caracterizan el pensamiento del PER:

...en Rafaela existe un liderazgo o hegemonía compartidos que refleja el trasfondo de visión común a favor del desarrollo económico local existente. Este fenómeno no es la resultante de la acción del mercado, sino la voluntad política de los actores de poner la sociedad en un determinado camino (Ferraro, Costamagna, Mirabella, Carmona y Garrappa, 2010, pág. 19).

Esta mirada, ya compartida desde inicios de la década de 1990 (momento en que se comienza a trabajar sobre el PER), fue la que le permitió a la ciudad de Rafaela aprovechar sus potencialidades endógenas para atenuar el contexto nacional e internacional. Esta lógica ha perdurado en el tiempo, brindándole a Rafaela una continuidad de herramientas en relación a la planificación que permiten su comparación hasta el 2016. En virtud del cronograma de investigación dispuesto, el presente trabajo se acota al período que inicia en el año 2008 para llegar al 2016 -con varios años de implementación del Código Urbano-, a una evaluación científica de la normativa y el impacto en el desarrollo de la ciudad, principalmente en el fortalecimiento o no de su rol de ciudad intermedia en relación a la red de localidades en la cual se encuentra inserta.

4. Objetivos

El objetivo principal es demostrar cómo las políticas públicas locales más relevantes en materia urbanística en el período 2008 - 2016, han incidido en el rol de Rafaela como ciudad intermedia, entendiendo a éstas como instrumentos para el desarrollo territorial.

Los objetivos específicos que guiarán el desarrollo de la investigación son: a) analizar el rol de Rafaela en relación a la microrregión a la cual pertenece, conforme a las categorías de ciudad intermedia; b) evaluar el trinomio compuesto por el Código Urbano, la Ordenanza de Urbanizaciones y el Reglamento de Edificación, en relación a la categorización de políticas urbanísticas locales.

5. Hipótesis de la investigación

La hipótesis general es que las políticas públicas locales en materia urbanística acompañaron parcialmente en la configuración de Rafaela como ciudad intermedia, pero no han sido centrales en el período 2008 - 2016.

Las hipótesis que se buscan comprobar son: a) Rafaela es una ciudad intermedia gestada por el emplazamiento físico que determinó una red de relaciones en crecimiento con sus infraestructuras, las conexiones entre gobiernos locales fuertemente impulsadas por el área metropolitana a la cual pertenece y los vínculos económicos dados a partir de entender la ciudad como centro de intercambio de bienes y servicios de un territorio mayor; b) Las políticas urbanísticas locales quedaron desactualizadas debido al alcance urbano que careció de escala territorial, a la ausencia de una evaluación sistematizada y a la propuesta fuertemente espacial y económica en detrimento del aspecto social.

6. Metodología y fuentes

Dada la complejidad del fenómeno urbano, una mirada simplemente desde el urbanismo sería un recorte parcial de la realidad, por lo cual se complementa con otras ciencias sociales que estudian tanto las manifestaciones tangibles como intangibles dentro de la sociedad. Como se ha mencionado, la ciudad es una construcción social continua, y las investigaciones científicas en la rama de la arquitectura y el urbanismo no difieren, en lo esencial, de las indagaciones en las otras ciencias. Ellas pretenden dar respuestas científicamente argumentadas a cuestiones de la actualidad, relacionadas con la problemática de la arquitectura.

En el saber arquitectónico y urbano, se produce una relación dialéctica entre el conocimiento empírico y el teórico. No puede hablarse de una teoría totalmente formalizada de la arquitectura y el urbanismo, con leyes generales y cuadros que expliquen el comportamiento más esencial del fenómeno. Los principios a los que se han arribado, parten de una elaboración teórica sustentada en siglos de experiencia práctica. Luego, en cada propuesta arquitectónica o urbana entran en juego los conocimientos anteriores en forma de técnicas y procedimientos para resolver el problema planteado (Cruz Baranda, s.f., pág. 85).

En cuanto a la lógica de investigación se plantea una profundización combinada, ya que el análisis de las diversas variables implica la construcción de indicadores cuantitativos y cualitativos porque los procesos de producción de la ciudad son complejos y caracterizan al desarrollo territorial. Esta investigación es básica en cuanto a que ampliará conocimientos de

la ciudad intermedia y de las políticas urbanísticas locales relevantes y vinculará dichos conceptos profundizando en el caso Rafaela desde el año 2008 hasta el 2016.

Según el alcance temporal será longitudinal, ya que vincula las herramientas de planificación urbana y las ciudades intermedias ejemplificando el caso de Rafaela en el período entre los años 2008 y 2016, por lo tanto, será diacrónica reflejando la evolución de la ciudad en el tiempo, específicamente, la influencia de las políticas urbanísticas locales relevantes en la consolidación de Rafaela como centro de referencia a nivel regional en múltiples dimensiones y, además, con un dinamismo característico.

El problema del conocimiento será correlacional, en cuanto que busca la vinculación entre las políticas urbanas plasmadas en instrumentos de gestión territorial y el modo de incidencia en las funciones que la ciudad posee dentro de un territorio más amplio. Dicha relación tendrá como foco la ciudad intermedia argentina, en particular, la ciudad de Rafaela. Según la profundidad del objeto de estudio, en su momento inicial será de carácter altamente descriptivo y concluyendo de modo propositivo.

El presente estudio iniciará enmarcando a la ciudad de Rafaela dentro de la jerarquía de ciudad intermedia argentina, para ello se contó con el marco de referencia aportado por Sassone (2000), quien en su texto “Reestructuración Territorial y ciudades intermedias en la Argentina” establece categorías a partir de criterios cualitativos y cuantitativos. Dichas categorías permitirán verificar si la ciudad se encuadra dentro de este concepto a través del estudio de datos estadísticos y bibliográficos del caso de Rafaela.

Se complementará el desarrollo con estadísticas principalmente del Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local de Rafaela (ICEDeL) cuyo objetivo es la construcción de información para la toma de decisiones del gobierno local. Además de analizar discursos de personas que son referentes locales, presentes en los sitios web oficiales de la Municipalidad de Rafaela y otros organismos.

El Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 será un insumo importante para esta investigación, particularmente como fuente de datos para los indicadores cuantitativos.

Luego se continuará con la búsqueda de los documentos oficiales de los planes e instrumentos de gestión urbana a estudiar que servirán de fuentes secundarias, los mismos incluyen planos

y mapas institucionales. En orden cronológico y con diversa profundización en el presente, las fuentes secundarias a trabajar son:

- Plan Director de Rafaela. Realizado por la Universidad Nacional del Litoral en Rosario en 1964 como antecedente del Código Urbano y aprobado mediante Decreto N°2.827 en 1966 y reglamentado mediante el Reglamento de Zonificación -Decreto N° 2.958/67 (t.o. con Decretos N° 3.089, 3.889 y Ordenanzas 3.268, 3.269 y 3.446) como antecedente del Código Urbano.
- Reglamento de Edificación – Ordenanza N° 4.566 t.o. con Decreto- Ordenanza 5.916 - Decreto 6.799 - Ordenanzas 2.125, 2.227, 2.264, 2.602, 2.815, 2.822, 3.257, 3.439.
- Ordenanza de Urbanizaciones N° 2.931/92 t.o. con Ordenanzas 2.588 y 2.735.

Estas dos últimas herramientas de gestión urbana se profundizan como complemento del código en vigencia para una mirada integral sobre la construcción espacial de la ciudad.

- Plan Estratégico Rafaela (PER) (1996) cuyo objetivo fue “Potenciar a Rafaela como centro productivo regional, con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 2002, pág. 1) y, en un marco participativo a gran escala, tuvo el fin último de la promoción humana. Dentro del mismo se encuadró el Plan de Ordenamiento Urbano Territorial (POUT), desarrollado en el período 1998 – 1999, que se definió bajo la línea estratégica de “Garantizar un crecimiento urbano armónico en el desarrollo de las actividades productivas y sociales”. El PER es de interés por preceder al Código Urbano, siendo este último, uno de los proyectos a implementar planteados por el POUT.
- El Código Urbano – Ordenanza N° 4.170/08 y modificaciones (Ordenanzas N° 4.192/08, 4.315/10, 4.508/11, 4.591/13, 4.683/14, 4.886/17 y 4.910/18).

Al análisis de ambas variables se incorporaron entrevistas de distintos referentes en las disciplinas del urbanismo y el desarrollo territorial, como la Mag. Mariana Nizzo¹, el Arq.

¹ Mariana Nizzo es Magister en Desarrollo Territorial y Arquitecta, fue seis años Secretaria de Desarrollo Urbano y con anterioridad trabajó en la planta permanente de la Municipalidad de Rafaela en el área de planeamiento urbano, incluyendo el proceso del PER y POUT

Mario Williner² y el Msc. Marcelo Corti³, a los fines de enriquecer los contenidos expresados. Ellos tuvieron participación directa en alguna de las políticas implementadas a través de cargos públicos o asesoría externa.

7. Estructura de la investigación

Este trabajo se organiza en seis capítulos que permitirán corroborar la hipótesis formulada mediante el cumplimiento de los objetivos y la metodología planteados.

El Capítulo I es una **descripción de la investigación** que permite al lector tener una idea general de la tesis, partiendo de la formulación del problema que inspiró la misma. Luego se expone la justificación e impacto del análisis previsto, elección del caso de estudio y su encuadre espacio-temporal, los objetivos, las hipótesis, la metodología y fuentes utilizadas.

Prosigue el Capítulo II con el **marco teórico** de la investigación que no solo brinda la base conceptual para la comprensión integral del presente análisis, sino que genera una red y jerarquía entre las definiciones, organizándose en tres secciones. Partiendo de una búsqueda de la definición actual de desarrollo y de la reconceptualización del territorio, se aborda la complejidad que implica el desarrollo territorial. Luego, el estudio del objeto de la ciudad y las particularidades de ésta, se complementa con las implicancias de las ciudades intermedias, definiendo así la escala territorial en análisis. Finalmente, en la sección de políticas públicas se avanza en los diversos marcos normativos (nación, provincia, municipio) para decantar en la normativa urbanística de la ciudad de Rafaela.

El apartado del Capítulo III reflejará múltiples aspectos del caso de estudio, la ciudad de Rafaela, que permiten encuadrarla dentro de una **ciudad intermedia**, logrando el primer objetivo de la investigación. Estas variables son cuantitativas en menos medidas y cualitativas en gran parte. Éstas son: población, posición geográfica, función urbana, conectividad

² Mario Williner es arquitecto recibido en la Universidad Nacional de Córdoba en 1965, siendo el quinto profesional con dicho título en la ciudad. Se desempeñó en la administración pública en la Municipalidad de Rafaela en diversos cargos. Fue Coordinador del Plan Director de 1966 y consecuentemente Secretario de Obras Públicas durante la Intendencia de Rodolfo Muriel. Hoy jubilado de la actividad profesional

³ Marcelo Corti es Master por la Universitat de Barcelona, Fundació Bosch i Gimpera, Les Heures. Actualmente es consultor urbanístico del Estudio Estrategias, Córdoba-Buenos Aires. Integra La Ciudad Posible, consultora especializada en urbanismo, medio ambiente y movilidad. Corti es docente en múltiples instituciones educativas del país.

territorial, área de influencia, orden intraurbano, accesibilidad, desarrollo territorial y vinculación multinivel. Todas ellas permitirán verificar la primera hipótesis de la investigación.

El Capítulo IV tiene como fin cumplir el segundo objetivo que es la **evaluación del trinomio**: Código Urbano, Ordenanza de Urbanizaciones y el Reglamento de Edificación, en relación a la categorización de políticas urbanas locales. No obstante, si bien el Código Urbano es aquí el elemento principal de análisis, es necesario rescatar los planes que lo antecedieron para comprender su génesis y sus influencias en la actualidad. Por esta razón, se estudiarán el Plan Director (1966) y el Reglamento de Zonificación (1967) que dieron origen al Reglamento de Edificación (1976) y de manera tardía a la Ordenanza de Urbanizaciones (1992), así como también las implicancias del PER (1996) y POUT (1998) que desembocaron en la realización de la Ordenanza del Código Urbano (2008) que rige hasta nuestros días. Como resultante de este capítulo conoceremos las relaciones intrínsecas que tiene el trinomio en estudio, producto de los planes y reglamentaciones anteriores. El Capítulo organiza y analiza de modo cronológico la normativa urbanística más relevante implementada en la ciudad de Rafaela desde el 2008 al año 2016.

El Capítulo V permitirá medir el **impacto de las mencionadas políticas en la ciudad**, buscando verificar la segunda hipótesis de trabajo, entendiendo que es una evaluación ex post, o sea se realiza luego de un tiempo transcurrido de implementación de la misma, según Weiss (1982). De los conceptos del Capítulo II que refiere a Normativa Urbanística, se pueden extraer criterios que permiten medir dicho impacto. Como primera medida, es importante tener en cuenta que entender una política es un proceso complejo como menciona Díaz (1998), refleja la postura del Estado respecto a un tema/problema que ha tomado importancia en la sociedad, siempre debe entenderse dentro del contexto que le dio origen y muchas veces es imposible vincular la consecuencia directa de una política, dado su carácter de multicolinealidad como sostienen Oszlak y O'Donnell (1976). Partiendo de dichas ideas generales se establecen los siguientes criterios para valorar el impacto de las políticas públicas, en este caso, normativas urbanísticas: la presencia y relaciones institucionales, la respuesta en relación a las demandas sociales, el contexto de surgimiento, el grado de retroalimentación al proceso planificador, los proyectos implementados y la normativa que surge a partir de dicha política pública.

El Capítulo VI incluye las **relaciones de las variables descritas**, permitiendo verificar la hipótesis general que plantea que las políticas públicas locales en materia urbanística acompañaron parcialmente en la configuración de Rafaela como ciudad intermedia, pero no han sido centrales en el período 2008 - 2016. En el mismo se incorporan las **conclusiones** y se sugerirá a su vez posibles estudios posteriores y profundizaciones particulares.

Capítulo II. Marco teórico general

1. Introducción

El apartado que inicia a continuación, no solo brinda la base conceptual para la comprensión integral del presente análisis, sino que genera una red y establece una jerarquía entre las definiciones. El cúmulo de ideas que se desarrolla en profundidad será luego enfocado al contexto latinoamericano y posteriormente a las particularidades de Argentina.

El mismo se organiza en tres secciones. Partiendo de una búsqueda de la definición actual de desarrollo y de la reconceptualización del territorio, se pretende abordar la complejidad que implica el desarrollo territorial. Este estudio se da en una ciudad con ciertas características, y por ello, luego, el análisis del objeto de la urbe y las particularidades que las mismas asumen en el período contemporáneo, se complementa con las implicancias de las ciudades intermedias, definiendo así la escala territorial en análisis. Finalmente, en el capítulo, se aborda la otra variable de la investigación en una sección de políticas públicas que pretende avanzar en los diversos marcos normativos (nación, provincia, municipio) para decantar en la normativa urbanística de la ciudad de Rafaela.

2. Desarrollo territorial

2.1 En búsqueda de una definición de Desarrollo.

Madoery (2008) destaca que en nuestro idioma pocas palabras tienen una asociación tan positiva como desarrollo; vinculado a bienestar, progreso, respeto a los derechos humanos, equidad, medio ambiente, democracia. Por su parte, Boisier afirma que:

El paradigma que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad (newtoniano, con el método experimental como único fundamento del conocimiento científico) deja de ser útil para entender el desarrollo, por ser un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos. Un paradigma propio de la complejidad (Boisier, 1997, pág. 23).

Ambos autores nos permitirán adentrarnos en la conceptualización del desarrollo, necesariamente con una mirada integral de la realidad, pero antes es preciso entender que esta definición es una construcción que se ha logrado a través del tiempo.

Entre las múltiples acepciones provistas por la Real Academia Española (RAE), rescatamos aquella que define desarrollo como la evolución de una economía hacia mejores niveles de vida. Ésta viene a superar la obsoleta idea de crecimiento y se populariza a los términos de la Segunda Guerra Mundial con el discurso inicial del mandato del presidente norteamericano Harry Truman. En el mismo, el jefe de gobierno refiere a áreas subdesarrolladas y áreas desarrolladas. Hacia la década de 1960 el concepto solo incluye lo vinculado a riquezas materiales de una región en particular y, con el paso del tiempo, se hace necesario incorporar los elementos intangibles a la valoración de los territorios. Esto es un cambio significativo ya que implica el salto desde el concepto de crecimiento, de carácter cuantitativo, a desarrollo de los territorios donde el mismo permite incluir procesos complejos que se ven beneficiados por los aportes propios del ser humano, principalmente con el rol estratégico de los agentes facilitadores de un territorio.

Hoy en día, como sostiene Madoery (2008), estamos frente a un cambio en la idea de desarrollo desde una definición como atributo obtenido por un territorio, a través de la dotación de diversos recursos, hacia una noción del desarrollo como algo construido a partir de las capacidades de los actores de cada territorio. Bajo esta segunda perspectiva, entendemos que el desarrollo es un conjunto de capacidades creadas en el territorio y promovidas por una aptitud emprendedora de los actores locales y en donde los impulsos exógenos se incorporan en un marco de relaciones de confianza establecidas o consolidadas. Por ello, concebimos que el desarrollo es en gran medida endógeno y también, un proceso de aprendizaje, puesto que el tiempo, la historia y el espacio condicionan las interacciones que llevan a cabo los diversos agentes. Así el desarrollo refiere a un fenómeno integral que abarca las dimensiones económicas, políticas y culturales de las sociedades. En esta línea, Madoery afirma que “muchas regiones que mejoraron su posición jerárquica espacial al interior de los países, han sido parte de dinámicas específicas de esos territorios” (Madoery, 2008, pág. 18).

En los últimos treinta años, el desarrollo comienza a ser pensado como un conjunto de capacidades generadas desde abajo, ligadas a la calidad de los recursos humanos, la

disposición organizativa de los agentes, la creación de entornos adecuados a diferentes fines, la calidad de las instituciones, las diversas formas de cooperación y aprendizaje, los modos de resolución de conflictos, la coordinación de políticas, la capacidad de innovación y flexibilidad, donde los impulsos exógenos se incorporan en un sistema territorial organizado. Es decir, que el desarrollo va a estar vinculado a valores de una comunidad particular en un espacio y tiempo determinado.

Furtado (1982), tempranamente, refuerza lo dicho explicitando que la experiencia demuestra que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de mejora en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Además, agrega que se trata de un proceso social y cultural y, secundariamente, económico. Esas fueron ideas incipientes para lo que hoy se conoce como desarrollo humano. Esta mirada apunta a una posición ética de la condición humana y presenta una aproximación holística al problema del desarrollo. Éste se materializa en ámbitos espaciales que se entienden como territorios y se conceptualizan a continuación.

2.2 Pensar desde el concepto de Territorio.

La Geografía Política tradicional, dentro de las ciencias sociales, entendió el territorio como la base física y soporte de las actividades culturales de la sociedad. De este modo, autores de la Geografía crítica como Lopes de Souza (1995) cuestionan la histórica identificación del mismo como sustrato material. Es así que, recientemente, la disciplina ha asumido un concepto activo del territorio, asociado con la producción social del espacio y como tal, resultado de relaciones de poder. De este modo estuvo relacionado con la idea de Estado, siendo el territorio el espacio geográfico conformado por los límites jurisdiccionales dentro de los cuales el gobierno ejerce su poder. Por ello, el mismo autor considera que el concepto es empobrecido y debe entenderse que: "... [los] territorios existen y son construidos y (reconstruidos) en las diversas escalas espaciales y temporales" (Lopes de Souza, 1995, pág. 33).

Como afirma Madoery (2008), la globalización cambió la percepción de tiempo y espacio y hoy se habla de sociedades de red, de la disolución de límites políticos debido al uso de la tecnología en todos los ámbitos de la vida, como la producción y las comunicaciones, para

mencionar algunos relevantes. Esta idea, diversos autores como Ianni (1996), la denominan desterritorialización. A la vez que se desdibujan los límites de los Estados nacionales, se generan formas de gobierno que integran diversos países con objetivos principalmente de cooperación económica y cobran mayor importancia territorios supranacionales y subnacionales, entre ellos los locales. Para Vázquez Barquero:

...el Desarrollo Local es un proceso de crecimiento y cambio estructural, que se produce como consecuencia de la transferencia de recursos de las actividades tradicionales a las modernas, mediante la utilización de economías externas y de la introducción de innovaciones; que genera el aumento del bienestar de la población de una ciudad, de una comarca o de una región. Cuando la comunidad local es capaz de utilizar el potencial de desarrollo y de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede denominar Desarrollo Endógeno (Vázquez Barquero, 2000, pág. 53).

Así el territorio deja de ser entendido solo como la base física de soporte de las actividades humanas, superando esta visión estática y reconociendo el potencial endógeno del capital humano que lo habita. Acordando con la definición de Costamagna (2008), el territorio debe ser comprendido como un factor clave para el desarrollo de la sociedad y en ella; sus valores, cultura e historia, funcionan como activadores en favor del desarrollo. Esto significa, pensar el territorio como una construcción socio-cultural y política, y reconocer que los diferentes tipos de procesos de producción de lo urbano (formal, informal, espontáneo, planificado, según modelo de desarrollo) coexisten en la ciudad contemporánea y la caracterizan, pero los mismos también pueden obstaculizar su desarrollo.

Un territorio que busca su desarrollo debería, entre otras cosas, generar flujos positivos de relaciones, adoptar la interacción como forma habitual de proceder y trabajar en el fortalecimiento de la concertación, condición necesaria para la construcción de capital social. Este intangible es uno de los valores que definitivamente diferencia la nueva gestión del territorio y que no es habitualmente encontrado en nuestras sociedades. Dentro de esta innovadora forma de gobierno del mismo, la planificación de un territorio posee particularidades que se originan en el objeto mismo de intervención. Sandoval Escudero en relación a ello menciona:

El territorio, en cualquiera de sus niveles de análisis, se constituye de factores donde las diferencias en materia de características y deseos son un elemento

valioso por sí mismo, que puede ser aprovechado como base vocacional para la creación de imágenes colectivas de desarrollo. Esta heterogeneidad es una condición de la naturaleza propia del objeto de planificación (asociados por ejemplo a la identidad local, el capital social y capital institucional, entre otros), como una demanda del reconocimiento y valorización de estas diferencias (Sandoval Escudero, 2014, pág. 14).

Se define la planificación en el ámbito local como aquel proceso en que la comunidad establece sus objetivos y medios para lograr el desarrollo esperado. Autores como Poggiese (1993), Pascual Esteve (1999) y Fernández Guell (2006), entre otros, la definen como planificación estratégica. Se considera una planificación desde abajo hacia arriba, y que tiene por centro las necesidades e intereses de la comunidad. De esto se desprende, que cada proceso esté marcado por las particularidades de la sociedad, los recursos, las fortalezas y debilidades del territorio, es decir las características propias de la ciudad que planifica. Al asumir el paso de la idea de ciudad a territorio donde el binomio campo/ciudad desaparece, también se ha ampliado la noción de planificación hacia la planificación territorial. Muchas veces bajo dicho nombre se estudian tópicos o problemáticas que trascienden las fronteras jurisdiccionales como, por ejemplo, las cuencas hidrográficas o las infraestructuras interurbanas y se vinculan con el ordenamiento espacial relacionado a minimizar el impacto de la urbanidad en el entorno. Habiendo definido individualmente los conceptos de desarrollo y territorio, se estudia a continuación el binomio como paradigma marco de la investigación.

2.3 La complejidad que implica el Desarrollo Territorial

El enfoque del Desarrollo Territorial se conceptualiza a partir de entenderlo como un proceso que en más de cincuenta años ganó en complejidad. Para llegar a la definición que hoy prevalece, es necesario entender su origen, evolución, corrientes de pensamiento y contribuciones al entendimiento de una realidad cada vez menos lógica y simple. Este pensamiento posee una doble definición con alta carga significativa: una, dada por el uso del término desarrollo y otra, por el adjetivo territorial, desarrollados en los párrafos superiores.

En el proceso de conformación de la definición de desarrollo territorial, se da a su vez el impulso, en las últimas décadas, a las políticas desde abajo hacia arriba, además de la incorporación del mecanismo de la participación en el proceso de diseño de políticas

locales acompañado de teorización académica con autores como Costamagna, Albuquerque, Madoery, Ferraro, entre otros. El planteo de políticas desde la escala local significó la mutación de las mismas en las ciudades-municipalidades y la diversificación de impactos. En la década de 1970 la crisis de los países centrales constituye el cierre del ciclo de políticas vinculadas al crecimiento económico de la posguerra.

Además del valor atribuido a los agentes territoriales, la calidad institucional, los mecanismos de resolución de conflictos, entre otros aspectos, van consolidando la idea de una teoría de desarrollo endógeno Madoery (2008) donde la proximidad y las relaciones son factores claves en el nuevo modelo de gestión del territorio. Las ideas iniciales de distritos industriales de Marshall (1890) acrecientan el valor de la proximidad física como beneficio productivo para sectores especializados, Becattini (1989) aporta al concepto, la idea de la importancia de la vinculación de las empresas con la sociedad local en la que se emplaza. Hacia fines de 1980, nuevos aportes surgen de explorar el vínculo de los factores no económicos con el territorio. De ello se desprenden ventajas de formas de cooperación público-privada para la flexibilización, pero también para la innovación, afirman Fernández, Alfaro y Davies (2009). En esta década y entre los primeros expositores del pensamiento se encuentra el GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) que incorpora el concepto de innovación tanto a nivel regional como nacional. Los importantes aportes de Porter en 1990 definen cluster y adicionan la idea de competitividad en función a estas empresas localizadas en un territorio común, asociadas entre sí y con características similares a lo que más tarde se suma la definición de sistemas productivos locales de Vázquez Barquero (2000). Dichas construcciones teóricas reflejan la impronta que toman las políticas locales.

Es así que luego de varias décadas de complejización del concepto de desarrollo territorial, a principios del siglo XXI, y dentro del marco de la presente investigación se conceptualiza al Desarrollo Territorial, a partir del pensamiento de Albuquerque, Costamagna y Ferraro (2008), como un proceso participativo, en un territorio determinado, con la colaboración de los actores públicos y privados en pos de un objetivo común y central que es la persona. Esta estrategia de desarrollo parte del aprovechamiento de las potencialidades endógenas y de las oportunidades del contexto.

De esta manera, el desarrollo territorial brinda el enfoque interdisciplinario que abrirá el diálogo entre el urbanismo, la geografía, la política, el desarrollo y la planificación, favoreciendo a entender el análisis de la complejidad de un territorio particular a estudiar, como es Rafaela. Este enfoque servirá como marco que permitirá comprender la incidencia de las políticas urbanísticas locales en la consolidación de La Perla del Oeste (como se la conoce a Rafaela en la región) como ciudad intermedia, es decir, analizar la relación entre la urbanización y el desarrollo.

De este modo, la característica de endógeno atribuye al desarrollo una territorialidad cambiante en función a cada sociedad y es un elemento estratégico para su competitividad. Los agentes del mismo, así como las agencias de desarrollo, se basan en el análisis de las potencialidades propias para generar un entorno innovador. En esta intra - valoración es importante reconocer los recursos físicos, tecnológicos, económicos y financieros, humanos y sociales y culturales propios de un lugar, según Albuquerque, Costamagna y Ferraro (2008). De los recursos mencionados, para el enfoque del Desarrollo Territorial el presente trabajo se centrará particularmente en los tres últimos.

Conocer los recursos humanos de una ciudad implica estar al tanto de la base demográfica, principalmente las características de los grupos jóvenes y los que se encuentran dentro de la Población Económicamente Activa. Además, es necesario entender la oferta de formación formal como no formal, las posibilidades de especializaciones, la capacitación técnica local, pero sobre todo las actividades que impulsen la creatividad y la innovación de dichos grupos etarios, así como la flexibilidad de los mismos y la masa crítica generada, entre otros valores a promover. Es importante definir las cualidades del mercado laboral del lugar para conocer su demanda. En el Capítulo III se dará análisis a los aspectos mencionados en la aproximación del caso de Rafaela como ciudad intermedia.

Los recursos sociales y culturales tienen que ver con el valor agregado que la identidad local aporta, como son: la presencia de líderes en la comunidad, la articulación institucional, el hábito de cooperación, la apreciación del entorno natural, los valores que permiten la convivencia en sociedad y de las iniciativas para emprender e innovar. Las personas son el actor clave del proceso de desarrollo territorial, la existencia de facilitadores que favorecen espacios de diálogo, buscan la concertación, el debate, coordinan y establecen vínculos suelen ser un plus que logra la diferenciación. Estos actores pueden ser: un intendente, su

equipo de trabajo, pero también diversas instituciones que promueven las relaciones público – privada, incentivan la capacitación continua y las actividades de innovación. El papel de dichos actores fue estudiado recientemente por Costamagna y Larrea quienes sostienen:

Lo importante es generar un proceso a largo plazo de toma de conciencia y mejora de los métodos de trabajo al que paulatinamente se puedan ir incorporando más y más personas facilitadoras. El resultado es una capacidad colectiva del territorio de hacer que los procesos de desarrollo territorial funcionen. Se trata del conocimiento colectivo en la acción ya planteado en el marco de la investigación acción para el desarrollo territorial (Larrea y Costamagna, 2017, pág. 76).

La necesidad de estas personas motorizando el proceso de desarrollo territorial, cobra sentido al entender que las soluciones de problemas o realidades complejas son también de este mismo carácter. Es decir, reconocer que la sociedad ha tomado tal desarrollo que no puede ser analizada desde la simplicidad implica, por lo menos, conocer la teoría de la complejidad. La misma surge a mediados del siglo XX con el pensador francés Edgar Morín y con el fin de vincular o recomponer saberes que habían sido descompuestos y fragmentados con la evolución de las ciencias enfocadas en la especialización. En un contexto marcado por fenómenos globales, éstos requieren un abordaje sistémico desde el *complexus*. Morín se plantea qué es la complejidad y se responde, en primera medida, que la misma representa un fenómeno cuantitativo de múltiples interacciones, pero también comprende la incertidumbre, fenómenos aleatorios e incluso el azar.

El desarrollo en general y el económico-territorial, en particular, en nuestro país no forman parte de la agenda pública y la temática persiste ausente en los medios de comunicación masivos, expresan Schmuck y Vallarino en la compilación de Madoery y Costamagna (2012). Asimismo, sustentan que en los últimos treinta años se ha dado una transformación en los territorios dentro del contexto de la globalización y en el que lo local adquiere una singular jerarquía. Madoery (2001) sostiene que esto se da en un marco de nuevas responsabilidades del Estado nacional sometido a tensiones desde arriba y desde abajo por la afirmación de los espacios territoriales subnacionales. En esta misma línea, afirma Costamagna (2007) que en Argentina hay avances en la incorporación del desarrollo territorial en la esfera gubernamental, aunque carecen todavía de planificación de estas políticas.

Como señala Boisier (2000), el espacio local goza de ciertas ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales, a saber: la percepción directa de los problemas, una mayor intensidad de las interacciones entre actores e instituciones, una madura capacidad de representación y legitimidad con relación a sus representados, y una importante flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de iniciativa. La clave radica en que los actores subnacionales reconozcan ese potencial y lo utilicen para solucionar los problemas del territorio, privilegiando la cooperación sobre la competencia entre actores.

Para cerrar este apartado de las ideas de desarrollo territorial, resulta pertinente recuperar la afirmación de Madoery en la que sostiene que: “El desarrollo territorial no responde a un modelo previo que se impone a los actores, sino a un proceso de construcción social y requiere de un proyecto político” (Madoery, 2008, pág. 19).

3. Ciudades intermedias

3.1 El estudio de un objeto creado por el hombre en comunidad: la ciudad

La ciudad será el objeto de estudio que se definirá a partir de Sgroi:

...la ciudad o lo urbano se puede interpretar como un sistema espacial complejo y dinámico donde los elementos del sistema ciudad lo constituyen las actividades humanas que se desarrollan en localizaciones específicas o espacios adaptados y las interrelaciones entre estos elementos son las comunicaciones humanas que se establecen a través de canales (Sgroi, 2016, pág. 1).

Antes de adentrarnos en la definición de la ciudad es necesario aclarar que es casi un imposible plantearse un único y completo concepto ya que luego de siglos de evolución en diversos lugares del mundo ha tomado sus particularidades y a la vez todas las disciplinas han realizado su aporte.

Acerca de la ciudad se ha escrito desde hace más de dos mil años. Su concepto parece unívoco y claro, pero no es ni fue así. Los griegos llamaban a la ciudad *polis* y los romanos la llamaban *civitas*. Así lo hemos aprendido, así las traducimos y utilizado como sinónimos. Sin embargo, cuando los antiguos decían *polis* o *civitas*, no querían decir exactamente lo mismo que nosotros cuando decimos ciudad. Esto denota que además de las particularidades que

adquieren según el sitio, la complejidad que ha sumado debido al concepto también se ha enriquecido por diversas disciplinas. En el siglo VI, Al hacer una exposición sobre el origen de las palabras, San Isidoro de Sevilla escribía en sus *Etimologías* lo siguiente: “*Civitas* es una muchedumbre de personas unidas por vínculos de sociedad, y recibe ese nombre por sus ciudadanos (*cives*), es decir, por los habitantes mismos de la urbe. Con el nombre de urbe (*urbs*) se designa la fábrica material de la ciudad, en tanto que *civitas* hace referencia, no a sus piedras, sino a sus habitantes” (Etymologiarum, XV, 2, B.A.C. 1994). Esta definición evidencia la doble realidad que supone una ciudad; por un lado, el conjunto de personas que comparten rasgos en común y por el otro, la estructura física que es soporte de las actividades que desarrollan las personas en comunidad.

Es así que, hasta la Revolución Industrial a fines del siglo XVIII, las definiciones no eran tan claras y se concebía a lo urbano en contrapartida de la definición o características del ámbito rural. Siendo éste el espacio dedicado a las labores agrarias y la ciudad el sitio físico que contenía principalmente las actividades vinculadas al gobierno del territorio, el comercio, la vivienda y evidenciaba un alto grado de concentración de las mismas. En nuestro siglo el fenómeno o hecho urbano, ha superado esta dualidad campo/ciudad y se habla de territorio, lo que implica la extensión de lo urbano al medio rural y con ella sus infraestructuras, servicios y una amplia oferta de actividades. Otro modo de definir a la ciudad estuvo marcado por un valor cuantitativo de habitantes concentrados en una zona particular y cada país fue asignando un valor demográfico. En Argentina ese umbral cuantitativo es variable ya que ello está determinado por cada Constitución provincial.

También es interesante pensar la ciudad como un palimpsesto donde la misma se ha formado, transformado y continúa en metamorfosis como una superposición de capas. Esta idea de ciudad como organismo vivo, a pesar de que las ciudades son ecosistemas artificiales antropizados, es necesario entenderla de una forma similar al comportamiento de los ecosistemas naturales, es decir, como un organismo flexible. A la hora de estudiar la ciudad como una entidad viva, debemos tener en cuenta las tres variables fundamentales: sostenibilidad económica, sostenibilidad ecológica y sostenibilidad social. Esta es una mirada contemporánea marcada por el paradigma de la sustentabilidad que las Naciones Unidas elaboró en 1987 y se definió en el Informe de la Comisión de Brundtland. El mismo propone el mantenimiento de los recursos actuales para generaciones futuras. Es decir, es una

concepción vinculada al cuidado del medioambiente ya que se basa en la conciencia de las personas en el uso responsable de los recursos finitos del planeta.

Es así que el urbanismo será la disciplina que tiene por objeto la ciudad, a lo largo del tiempo la ha definido, estudiado y ha planificado los asentamientos urbanos fijos en los que se instala un número importante de personas-ciudadanos. Este asiento significa una construcción artificial, producto de la sociedad; sobre un medio virgen, producto de la naturaleza. El mismo surge como una ciencia autónoma a finales del siglo XIX momento en que las ciudades, producto de las revoluciones industriales, sufrieron importantes cambios y un crecimiento explosivo consecuencia de una alta concentración de personas en condiciones de vida y trabajo inhumanas. Con el paso del tiempo, el mismo, ha delineado y planteado el modo de crecimiento de ciudades bajo distintas teorías. Algunas marcadas por procesos mecánicos y cálculos ingenieriles como, por ejemplo, en función a estudios de flujos de vehículos que llevaron a ciudades a expandirse considerablemente y a acrecentar todas las infraestructuras soporte de los vehículos privados dan como resultado a fines del siglo XX gran cantidad de ciudades completamente pensadas en función a los automóviles.

El urbanismo contemporáneo cuenta con representantes como el dinamarqués Jan Gehl, quien en su libro *Ciudades para la gente* (2010), plantea revertir la situación descrita con la recuperación de los espacios urbanos pensados para las personas, a través de lo que denomina un proceso de humanización de las ciudades. Aunque parezca contradictorio, las ciudades que surgieron para la vida en relación y en comunidad se convirtieron en todo lo contrario, y en verdaderas islas de cemento segregadas. Devolverle a la persona la ubicación central en las ciudades es un arduo trabajo que implica un fuerte proceso de restituir las conductas humanas que se acentuaron durante el último siglo. Hoy muchas ciudades plantean el desafío de poner en valor el espacio público para fomentar la interacción de sus habitantes en marcos acogedores potenciando el tránsito peatonal o motorizado pero compatible con la persona.

Esta mirada desde el urbanismo es complementaria con el enfoque del desarrollo territorial ya que, al poner a la persona en el centro, las ciudades también se convierten en un recurso local importante que favorece el desarrollo individual como colectivo a través de espacios, ya sean físicos o virtuales que potencian la vida urbana y con ello entendemos todo tipo de interacción y relación entre personas. Estas ideas también se vinculan con el Derecho a la

Ciudad, un concepto que ya Henri Lefebvre utilizó a fines de los años 1960 planteando una política que reivindique a la gente como protagonista de la ciudad. Según la Carta Mundial, este nuevo derecho es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables, que les confiere legitimidad de acción y de organización, y un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es el derecho a un hábitat que potencie el entramado de las relaciones sociales, a sentirse parte de la ciudad (sentido de cohesión social y construcción colectiva), a vivir dignamente, a la convivencia, al gobierno de la ciudad y a la igualdad de derechos.

3.2 Las particularidades de las ciudades intermedias/intermediadoras/intermediarias

De todo el conjunto de ciudades posibles, la investigación se centra en las ciudades intermedias o intermediarias, categoría dentro de la cual se podría encuadrar a la ciudad de Rafaela, provincia de Santa Fe, República Argentina. Estas ciudades comienzan a ser estudiadas en la Unión Europea dentro de un marco de transformaciones que evidencian una nueva fase del proceso globalizador. En dicho momento, las desigualdades hacia el interior de la comunidad plantean nuevos interrogantes en función al desarrollo y reflatan a las ciudades intermedias como oportunidad de generar territorios policéntricos y equilibrados. Consideradas tradicionalmente como centros de servicios en un entorno no muy amplio, en la década de 1960 se convierten en puntos destacados de las políticas de desarrollo territorial. En el estudio de las ciudades intermedias se potencian recursos propios de la urbe como, anteriormente se mencionan, propios de una identidad local. En relación a esto Méndez, Michelini y Romeiro explicitan:

La dinamización de estas ciudades guarda, por lo tanto, una estrecha relación con la activación de recursos específicos territoriales entre los cuales destaca muy especialmente la “puesta en valor” del capital social territorial, por un lado, (...) por otro, y, en definitiva, la búsqueda de una nueva gobernabilidad territorial capaz de responder a los desafíos planteados por el contexto actual (Mendez, Michelini y Romeiro, 2006, pág. 378).

Los mencionados autores, dentro del contexto español, destacan que dicho rol puede ser asumido siempre y cuando puedan planificar desde la innovación. Además, plantean la idea

de ciudad como continuo urbano – rural que justifica la interpretación del territorio como una malla de relaciones donde ciertos núcleos dinamizadores favorecen al entorno. Haciendo hincapié en las zonas rurales y periféricas es que esbozan a las ciudades intermedias como centros de impulso y concentradores de capital social territorial como recurso diferenciador. Dicha estructura es compatible con un contexto institucional que potencia la competitividad económica, la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y la gobernabilidad territorial.

Ruiz Valdepeñas y García Cuesta (2008) sostienen que reforzar las infraestructuras principales de comunicaciones y transportes con una red secundaria no alcanza para lograr dicho objetivo y es necesario indagar en innovación, investigación y educación para desarrollar nuevas oportunidades a partir de recursos propios, diversificar la base económica y generar atractivo para inversiones, lo que permitirá fortalecer la posición de la Unión Europea dentro del contexto global. Los autores sostienen que es necesario superar el esquema de competencia y lograr la cooperación, asociación y gobernanza territorial entre agentes de desarrollo territorial de ciudades de diversa escala, entre los distintos niveles de Estado y pensar en objetivos y acciones trasfronterizos.

Por su parte, Llop Torné (1999), como director del Programa *Ciudades Intermedias y urbanización mundial* de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA-CIMES), describe a las ciudades intermedias enmarcadas dentro del acelerado proceso de urbanización que se viene dando a nivel mundial y evidenciando valores de las Naciones Unidas donde la mitad de la población vive en asentamientos urbanos. Este momento histórico se caracteriza por el crecimiento vertiginoso de las grandes ciudades y megaciudades y la necesidad imperiosa de equilibrar el territorio con el fortalecimiento de las demás urbes dentro de los sistemas territoriales, apuntando principalmente a salvar la creciente desigualdad social. Además, puntualiza que más importante que los valores es el efecto espacial que genera. En el 2017, el 55% de la población mundial vivía en centros urbanos (Banco Mundial BIRF AIF , 2017). América Latina tenía un porcentaje de 81%, cercano a los valores de las áreas más desarrolladas del planeta tales como América del Norte con 82%, Europa con 74% y Oceanía con 68% (Burgos, 2018). Esto demuestra que es el continente más urbanizado del mundo. Para Argentina se calcula que el nivel de urbanización era el 92% de la población en el año 2017 siendo uno de los países más urbanizados de América Latina, luego de Uruguay con 95% (Banco Mundial BIRF AIF , 2017).

Llop Torné (1999) parte de la dificultad de una aproximación cuantitativa global y reconoce que la definición de ciudad intermedia varía en función de un contexto socioeconómico y cultural específico. En Argentina se suele utilizar el rango que va desde 50.000 a 1.000.000 de habitantes, más adelante Sassone (2000) aportará una categoría más próxima a la que utiliza el presente análisis. Reconociendo las limitaciones de una definición numérica, plantea que más importante es la función que posee dentro del territorio y los flujos que genera. También se llaman intermediarias porque actúan articulando el territorio y son centro de referencia del mismo. Dicho rol viene dado por ser foco de bienes y servicios de un área mayor, centros de interacción económica, social y cultural, asentamientos estratégicamente vinculados al sistema urbano al que pertenecen y se relacionan eficientemente con otras regiones como concentradoras de administración de diversos niveles de gobierno y urbes de escala humana. La dinámica de la ciudad intermedia dependerá sobre todo del fomento a la educación, los valores de cooperación, la creatividad, la especialización competitiva, la innovación con que se potencian los recursos endógenos, la capacidad de construir una identidad local, la calidad espacial y ambiental del territorio y también, de la posición geográfica dentro de un contexto fortalecedor. Manifiesta que desarrollo sostenible, planificación estratégica y ciudades intermedias van de la mano.

El capítulo final del libro *Ciudades Intermedias y urbanización mundial* que dirigió Llop Torné (1999) refleja los resultados de encuestas realizadas a 47 ciudades intermedias de todos los continentes. Entre ellos se puede destacar: la gran diversidad de formas y características de estas ciudades, la superioridad del área de influencia en relación a los límites jurisdiccionales del municipio, la vinculación del rol de intermediación con la red de infraestructuras para las comunicaciones, la importancia de poder asegurar servicios y equipamientos a un amplio territorio y la pluralidad de proyectos urbanos según el desarrollo del país, aunque con el común denominador de incremento de infraestructuras interurbanas, proyectos de regeneración urbana, mejora del espacio público y completamiento de equipamientos y servicios.

Méndez Gutiérrez del Valle (2010), también en España, describe que desde mediados del siglo XX y principios del siglo XXI este proceso de fortalecimiento de ciudades intermedias viene vinculado a un sostenido crecimiento demográfico, no solo vegetativo sino también producto de las migraciones. Estos crecimientos poblacionales generaron en dicho período el ingreso

de nuevas ciudades a la categoría en estudio y modificaron la organización territorial española. El sistema urbano español tiene diversas características que lo diferencian de cualquier probable sistema americano: la distribución de las ciudades, la desigual evolución de las ciudades reflejo de las particularidades históricas que continúan vigentes y el continuo movimiento del crecimiento poblacional.

El reciente aumento de población de las ciudades intermedias españolas también se relaciona con una mayor capacidad de atracción de empresas que dio por resultado un aumento en el volumen de empleo frente a un debilitamiento de las áreas rurales en los últimos años y un crecimiento moderado en las grandes ciudades. Las actividades económicas que mayor cantidad de empleo ocupan son las de servicios, pero también las industriales, la construcción y el turismo, y se caracterizan por un continuo esfuerzo de acceso al conocimiento y a la innovación.

Para realizar el aterrizaje en suelo latinoamericano, Berdegú, Carriazo, Jara, Modrego y Soloaga (2012) proponen estudiar si el proceso que tuvo lugar en países desarrollados presenta cierto correlato en un continente marcado por las desigualdades, las carencias y la lucha por ser emergente. Los autores, a través de un enfoque estadístico, relacionaron los cambios en los ingresos medios de los hogares, la desigualdad de ingresos y la pobreza aplicada a escala de territorios funcionales. En tanto, Schejtman y Berdegú (2004) definen a las ciudades intermedias como espacios con identidades territoriales reconocibles. Abordan las ventajas económicas producto de la cercanía y que se desprenden de la teoría de Marshall, a la que agregan la idea de vínculo urbano-rural a través del estudio de las funciones que la ciudad presta a su *hinterland* rural. Dentro de este enfoque, Llop Torné y Bellet Safeliu (2002) reconocen cuatro funciones principales que las ciudades prestan al territorio: bienes y servicios especializados, mayor interacción social, económica y cultural, vínculo a infraestructuras regionales y nacionales y servicios de administración pública. En esta misma línea y complementario a lo anterior, los autores incorporan las funciones que Satterthwaite y Tacoli (2003) le atribuyen al entorno rural de las ciudades intermedias: mercados de productos agrícolas, centros de producción de bienes y servicios, centros de empleos rurales no agrícolas y atractores de migraciones rurales. Entonces, el desarrollo dependerá de las relaciones entre las estructuras económicas y sociales de las áreas rurales y urbanas.

A través del estudio estadístico, los autores comprueban la real incidencia del desarrollo de las ciudades en entornos rurales, demostrando en dos de los tres países analizados el mayor crecimiento económico y en los tres países la disminución de la pobreza. Tanto en Chile, Colombia como en México probaron que las inversiones en infraestructuras rurales es el único de ocho mecanismos estudiados que posee efectos positivos sin efectos colaterales. Los demás mecanismos que los ensayistas describieron los denominan país – específico, es decir, que requieren un estudio individual del país y confirman que dependen de ciertas particularidades locales y no pueden ser replicables como una fórmula. Otra de las conclusiones importantes a las que arribaron y que sirven a la presente investigación es la necesidad de políticas de desarrollo rural. Los autores permiten comprobar, a partir de su análisis descripto, que las ciudades intermedias o intermediarias favorecen el entorno rural dentro del sistema territorial en el cual se encuentran insertas. Esto se da más allá de las diferencias entre los sistemas territoriales europeos que dan origen al estudio de las ciudades intermedias y los sistemas territoriales latinoamericanos que presentan grandes diferencias entre los distintos países.

A continuación, se abordarán las ciudades intermedias en Argentina. Usach y Garrido Yserte (2008) parten de entender históricamente cómo, dentro de un mundo globalizado, Argentina se ha caracterizado por un sistema territorial desequilibrado y altamente centrado en Buenos Aires. Dicha ciudad, luego de la federalización del país se ha convertido en el puerto hacia el mundo y en relación a la red de ferrocarriles, permitieron la puesta en marcha de un modelo agroexportador que llevó a un importante desarrollo del área central del país que se conoce como la pampa húmeda. Las ciudades afianzadas en dicho modelo continuaron un proceso de desarrollo basado en la industria. Con los gobiernos militares se inició un proceso de economías abiertas, se incrementaron las migraciones internas y las desigualdades regionales.

En el 2010 Buenos Aires concentraba el 39% de la población urbana en Argentina, lo que sigue reflejando que la concentración de Buenos Aires, en un sentido amplio, tanto demográfico como económico, no se ha revertido sino consolidado. Los escritores comprobaron que, en las últimas décadas, existe una fuerte tendencia de crecimiento de ciudades intermedias fuera de la región pampeana producto, por ejemplo, de desarrollos turísticos. Pese a la concentración que evidencia la capital nacional, recientemente, se ha demostrado una disminución de la macrocefalia, el dinamismo de las ciudades intermedias y el atractivo de

algunas localidades dentro del sistema territorial argentino que constituyen síntomas de un cambio hacia una mayor dispersión.

Erbitti (2007), para describir el sistema territorial argentino entre 1991 y 2001 utiliza el concepto de red donde existen nodos vinculados con distintos grados de relaciones. Argentina en 1991 contaba con 3 ciudades de Categoría III, de más de un millón de habitantes, 51 ciudades en Categorías II Aglomeraciones intermedias donde diferenciaba 5 ciudades en la Subcategoría Mayores con más de 499.999 habitantes y 46 de la Subcategorías Menores. En Categoría I se encuentran 732 ciudades y pueblos con poblaciones menores a los 50.000 habitantes, según una clasificación adaptada por la autora. En 2001 la Categoría III sigue contando con las tres grandes ciudades del país, en la Categoría II, 10 centros urbanos se suman a esta categoría y en la Categoría I, 121 asentamientos ascienden a esta categoría. Hasta el 2001 estos datos evidencian que un número mayor de la población vive en centros urbanos de menores tamaños, lo que indica, según la autora, una redistribución de la población en localidades de menor tamaño y, con ello, una leve tendencia a mejorar el equilibrio de los distintos niveles jerárquicos. Sin embargo, el sistema territorial de ciudades argentinas sigue evidenciando el frente fluvial Paraná – La Plata como el área de mayor desarrollo, vinculado a la zona pampeana, en conjunto con diversas capitales provinciales que logran insertarse a mercados mundiales y un vasto y extenso territorio nacional totalmente relegado. Las aglomeraciones de tamaños intermedios que logran generar políticas de desarrollo local fortaleciendo recursos endógenos presentan diversos grados de avances dentro del sistema territorial.

Es importante en este punto incorporar las ideas de Sassone (2000), que también reconoce cierto proceso de reversión del centralismo de Buenos Aires vinculado a una mayor utilización de potencialidades locales en ciudades intermedias. La autora menciona dicho proceso de difusión de actividades económicas como promotoras del incentivo del consumo, marcadas por la inversión privada y la difusión tecnológica. Es interesante observar el análisis en el que profundiza los tamaños de las ciudades y el crecimiento económico para demostrar que ambas son causa y efecto de una mayor atracción económica y migratoria. Dicho magnetismo lo atribuye a los cambios de comportamiento en la sociedad, la reconversión industrial y de la redistribución de servicios. Realiza un estudio de la importancia de las ciudades intermedias definiendo varios conceptos que son importantes traerlos a colación, uno es la idea de

sistema urbano, en el que las ciudades dentro de dicho sistema poseen diferentes localizaciones, jerarquías y roles que las integran, complementan y organizan un territorio. También menciona la Teoría de los lugares centrales de Christaller, propuesta en 1933, que es base del enfoque de desarrollo territorial y refiere a un centro con un área de influencia reconocible. Al momento de analizar los roles de la ciudad intermedia, puntualiza la jerarquía de las redes como un aspecto central para valorar las redes de infraestructura y comunicaciones que relacionan la ciudad con su territorio.

Reconocer dicha jerarquía en torno a la ciudad intermedia significa caracterizar todos los canales de flujos por lo menos en tres o cuatro niveles de importancia. En su análisis, Sassone considera que se pueden establecer 150 km. como un valor medio de alcance de una ciudad intermediaria. Por otra parte, Manzano y Velázquez (2015) son dos autores que han visibilizado la importancia de las localidades intermedias en Argentina, considerándolas fundamentales para entornos rurales y centros urbanos menores. Destacan como central reconocer los espacios de circulaciones, vinculado a lo que Sassone estudiaba con las diversas redes de flujos. La mediación de flujos no solo debe darse de forma intensa entre el área urbana y rural sino también entre espacios locales, regionales, nacionales e incluso internacionales. Las ciudades intermedias en la Argentina se han comportado de manera diversa según en la región en que se encuentran. La región pampeana y Cuyo han sido las que recientemente menos han crecido, Noroeste y Noreste, entre las que más crecieron y la región con mayor expansión ha sido la Patagonia, siendo la única que superó el crecimiento intercensal del período anterior y la segunda región del país con mayor cantidad de ciudades intermedias luego de la región pampeana. La existencia en 2010, según Sassone, de 67 aglomeraciones de tamaño intermedio distribuidas en todo el territorio nacional es una potencialidad que todavía no se ha aprovechado y carece de políticas federales como integrales.

En función de los autores mencionados que refirieron a las ciudades intermedias, es necesario tener en cuenta que la clasificación de los centros urbanos de modo cuantitativo es solo una reducción que sirve de puntapié inicial a la profundización del análisis de dichas ciudades. Al rango que establece Sassone, de entre 20.000 y 199.999 habitantes, se lo complementa con el análisis de las variables cualitativas que van a permitir medir el rol de la ciudad en relación con su entorno rural y con las ciudades más próximas y verificar la influencia de 150 km. que

plantea la misma autora. En dicha área se dará particular interés a las redes que permiten los flujos de personas, bienes y servicios midiendo conectividad y accesibilidad, la implantación de la ciudad dentro del sistema urbano en el cual se inserta y posee cierta influencia. Los roles como centro de bienes y servicios, actividades administrativas y culturales permiten medir también el potencial como centro educativo e innovador y como articulador de flujos regionales e incluso globales. El desarrollo territorial se estudiará relacionando las características propias de una ciudad intermedia y su normativa urbanística en vigencia, por lo que a continuación la misma será conceptualizada.

4. Normativa urbanística

4.1 La implementación de políticas públicas

Según la licenciada argentina Díaz (1998), la definición de políticas públicas no ha llegado a un consenso y sostiene que no es lo mismo un análisis que un estudio de las mismas y que erróneamente se han usado como sinónimo políticas públicas y políticas estatales. Partiendo de la dificultad que tenían los gobiernos de lograr los objetivos planteados es que se empiezan a estudiar las políticas públicas. La política pretende analizar todas las relaciones dentro de la trama institucional gubernamental pero también sus vinculaciones con otros actores. Díaz afirma que la calidad institucional de una política estará relacionada con dichas interacciones y expresará una capacidad de gestión gubernamental. Asimismo, manifiesta que entender la política es un proceso socialmente complejo, en el que se puede analizar el aparato estatal como el resto de los actores que evidencian diversas relaciones de poder, toman decisiones y actúan en función a ello.

Uno de los estudios contemporáneos de la temática es el de las capacidades estatales, entendido como un concepto plural, con diferencias entre países y hacia el interior de los países, y desde un enfoque multidimensional es definido como el grado de eficacia para responder tanto a las demandas como a los objetivos que conducen al desarrollo. La misma autora ha formulado la idea de ciclo de políticas para realizar una disociación del elemento de estudio para su análisis, pero sin perder la integralidad. El ciclo de las políticas públicas inicia con una problemática de un grupo social que se incorpora a la agenda política, continúa

con la búsqueda de alternativas para su solución, la implementación de la misma, la ejecución, el seguimiento continuo y la evaluación de las políticas públicas.

Para los referentes Oszlak y O'Donnell, una política estatal será una toma de posición que intenta resolver una problemática. De ello debemos entender que será "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil" (O'Donnell y Oszlak , 1981, pág. 14). Esta respuesta refleja la toma de posición del Estado frente al tema/problema, pero dicha postura puede variar a través del tiempo. Es así que cada política debe ser estudiada dentro del contexto que le dio origen, analizando las cuestiones que intenta resolver y teniendo en cuenta la toma de posición de otros grupos sociales sobre la problemática. Entonces las políticas públicas serán una construcción social entre el Estado y la sociedad, de las cuales medir su impacto es una problemática compleja que se suele atribuir a la multicolinealidad, donde se puede observar la incidencia de diversas variables, pero no diferenciar la influencia directa de cada una de ellas. Para ello, los autores proponen diferenciar impactos, productos y consecuencias de una política.

Antes de iniciar la reflexión de impactos de una política cabe aclarar que Oszlak y O'Donnell (1976, 1981) han estudiado el Estado contemporáneo con sus particularidades territoriales. Ambos sostienen que las modificaciones en los Estados latinoamericanos tienen que ir acompañadas del estudio de otros procesos, también regionales y que suelen presentar ciertas particularidades a nivel nacional. La región se va a caracterizar por la necesidad de contar con un Estado que asegure ciertas condiciones de calidad de vida para sus ciudadanos, producto de las asimetrías generadas por los actores privados. Además, se puede reconocer un continuo esfuerzo de control a diversos grupos sociales. El poder de América Latina va a estar dividido en dos grandes polos, el Estado como poseedor del poder político y las multinacionales concentradoras del poder económico de un país.

Sumado a lo anterior, resultan interesantes las tipologías funcionales de políticas públicas que propone Lowi (1996) quien las clasifica en: políticas regulativas o reglamentarias, políticas distributivas, políticas redistributivas y políticas constitutivas o constituyentes. Dentro de esta clasificación es importante estudiar las primeras, que son aquellas que dictan normas que afectan el comportamiento humano. Según una clasificación que pretende poner énfasis en

la naturaleza de las políticas que estudiaremos en torno a normativa urbanística; éstas son de gestión y planificación y, como tal, deben ser evaluadas en pos de su eficiencia.

Winchester (2011a) del ILPES sostiene que el Estado dentro del concepto moderno posee funciones que van más allá de las mínimas y que con el paso del tiempo se han complejizado, con monopolios, externalidades, asociaciones público – privadas, lo que justifica la intención del Estado y así la formulación de políticas públicas. Cuando se da el proceso de reforma del Estado a un modelo gerencial es que comienza la preocupación del estudio de los resultados de las políticas implementadas, se incorpora la planificación estratégica y participativa, se suma la dimensión cualitativa de la gestión y el ciudadano toma un papel activo en las evaluaciones. Esta etapa final desde ser incorporada al momento de planificar, como afirma la autora: "El sistema de evaluación debe formar una parte integral de los procesos de decisión y de gestión" (Winchester, 2011, pág. 28). La evaluación permitirá no solo medir los resultados de la gestión pública dentro del aparato gubernamental en relación con la ciudadanía sino generará aprendizajes, es decir, suscitará la retroalimentación de los resultados al ciclo de la política pública para mejorar la eficacia en el desempeño del gobierno.

La evaluación, según Weiss (1988), implica una medición sistemática de la política comparada con estándares y según el objeto que poseen se clasifican en diversos tipos: la evaluación de las políticas públicas buscando valorar los resultados del cumplimiento general o sectorial, la evaluación de los programas y proyectos que buscan medir el impacto de los mismos, la evaluación de la gestión de la administración para comparar con los objetivos planteados o valorar a los funcionarios en su desempeño. Esta evaluación puede realizarse en diferentes etapas dentro del ciclo de políticas públicas: ex ante - antes de la aplicación de la política para medir la coherencia con la realidad-, intermedia - durante la implementación para examinar y realizar ajustes - o ex post - que se realiza una vez cumplido un tiempo desde la aplicación para valorar resultados obtenidos -.

Ortegón y Pacheco (2015) refiriéndose a los tipos de evaluación asociados al ciclo de vida del proyecto, coinciden en la evaluación ex post o de impacto, como aquella que se realiza tiempo después de concluida su ejecución y se centra en los impactos del proyecto. En la misma línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2005) considera fundamental la evaluación formativa (inicial) y sumativa (final). La evaluación formativa permite incorporar aprendizajes y realizar las modificaciones durante el ciclo, enriqueciendo el proceso a través de la

retroalimentación. La evaluación sumativa sirve para obtener conclusiones para futuros programas u proyectos. Diversos autores tales como Winchester (2011b) y Máttar y Cuervo (2017) concuerdan que el desafío de los gobiernos de América Latina es lograr la articulación entre la formulación, ejecución y evaluación.

4.2 Las características de las políticas urbanísticas

Dentro de las políticas de los gobiernos locales, la política urbanística será el instrumento de gestión territorial central. La publicación de *Desarrollo Urbano* de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte (2015), dentro de una serie de divulgaciones para la capacitación de la gestión de las áreas municipales, clasifica estos instrumentos en: normativos (plan de ordenamiento urbano, edificación, utilización obligatoria de inmuebles ociosos, reajuste de tierras y expropiaciones), fiscales (gravamen especial progresivo en el tiempo a los inmuebles ociosos y contribución por mejoras), presupuestarios (créditos, subsidios y fondos), promoción (empresa pública y empresa mixta), obra pública (extensión de redes e servicios e infraestructuras y renovación de áreas), control (defensorías, clausuras e inhabilitaciones) y planificación (planes de Sector).

Por su parte, Reese (2011) sintetiza los instrumentos para la gestión urbanística y los clasifica como: instrumentos de planificación, de promoción o desarrollo, de financiamiento, de redistribución de costos y beneficios de la urbanización e instrumentos de participación ciudadana. Además, el arquitecto y especialista en planificación urbana y regional Reese, conduce a la necesidad de pensar que el urbanismo occidental es el análisis de la tensión entre políticas públicas y la propiedad privada del suelo, y a entender el valor o la significación social de esta en Argentina, como así también la impronta que posee dicha propiedad en la Constitución Nacional y de la Provincia de Santa Fe. En la primera, cuya última reforma tuvo lugar en 1994, los Art. N° 5 y Art. N° 23 de la Primera Parte establecen que cada provincia contará con una Constitución que garantice el régimen municipal y el goce y ejercicio de sus instituciones. Además, presenta la inviolabilidad de la propiedad privada de cualquier habitante. En 1956 se retira la función social de la propiedad privada incorporada por el presidente Perón en el Artículo N° 8 con la reforma de 1949 que se enmarca dentro de la corriente del constitucionalismo social.

Dentro del marco normativo nacional se crea la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2004) y el Consejo Federal de Planificación (2008), se elabora un *Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional* (2010) y se promulga el *Plan Estratégico Territorial Argentina 2016*, una política nacional para el desarrollo territorial equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. El Gobierno nacional, con interés en revertir situaciones de conflictos y desequilibrios territoriales y sociales, define y pone en marcha desde el año 2004 una Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT). Su implementación se da mediante la creación de un instrumento operativo llamado Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT), que tiene como objetivo articular, gestionar e implantar tres componentes:

- El *Plan Estratégico Territorial* (PET): conjunto de planes, programas, proyectos y acciones territoriales desarrollado en forma concurrente por el Gobierno nacional, Provincias y Municipios.
- El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT): encargado de generar la información necesaria para la planificación territorial.
- El Proyecto de *Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*: marco legal a cargo de la Comisión de Legislación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). Su redacción se basó en antecedentes de legislaciones de países latinoamericanos con características de crecimiento y problemáticas similares con avances significativos en materia de régimen de usos del suelo. Este proyecto de Ley Nacional define al ordenamiento territorial como una función pública, los objetivos que guían la política territorial, los derechos y deberes de los habitantes del país en relación a eso, la autoridad de aplicación de la ley y los instrumentos que deberán ser reglamentados en cada una de las jurisdicciones con la finalidad de lograr una distribución equitativa de cargas y beneficios de los procesos de urbanización. Fue presentado en 2011 y nuevamente en 2013 luego de que perdiera estado parlamentario y continua en debate y espera.

Más allá de esto, como los municipios han adquirido la potestad regulatoria en materia urbanística a partir de la institucionalización de su autonomía, la compilación de antecedentes llevada a cabo hasta la fecha muestra la presencia de equipos de gobierno que están

implementando nuevos instrumentos de gestión y herramientas normativas para democratizar el acceso al suelo urbano. Se trata de la articulación de figuras de planeamiento, mecanismos de gestión e instrumentos normativos que, utilizados en forma combinada y de acuerdo con las características y problemáticas propias de cada realidad local, contribuyen a obtener los recursos para invertir en la recalificación de la ciudad construida y en la promoción de nuevos desarrollos.

Por su parte, dentro del marco normativo provincial, en el año 2016 ingresa a la Legislatura el proyecto de Ley de Uso del Suelo y Hábitat, la cual promueve un conjunto de herramientas que contribuyen a la consolidación de un marco legal más igualitario en materia de ingreso a la tierra. Si bien este proyecto no tuvo avances hasta el momento, hay ciudades que fueron desarrollando modalidades innovadoras para la recuperación de plusvalías. Al hablar de suelo es necesario realizar una breve descripción del mercado inmobiliario por las condiciones de su producto: irreproductividad, inmovilidad, escasez e indestructibilidad. El mercado de suelo es un mercado de localización y califica diferencialmente, por lo que discrimina y diferencia. Pero además tiene la capacidad de capitalizar externalidades, es decir, el aporte de la sociedad.

En tanto, Santa Fe presentó el *Plan Estratégico Provincial – Visión 2030* desde el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado en el año 2008, producto de las priorizaciones realizadas en Asambleas Ciudadanas. Los 346 proyectos:

...se distribuyen entre las Líneas Estratégicas Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo, y se organizan en torno a los siguientes ejes de trabajo: Santa Fe conectada y accesible; Planificación y ordenamiento del territorio; Calidad ambiental; Estado moderno y cercano; Proyección regional e internacional; Educación y salud con equidad; Territorio y ciudadanía; Convivencia, justicia y seguridad; Agua como derecho y oportunidad; Hábitat para la inclusión; Santa Fe emprende y produce; Integración de producción, ciencia y tecnología; Energías para el desarrollo social y productivo; y Redes para el desarrollo territorial (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado - Provincia de Santa Fe, 2008, pág. 17).

Dicho plan, que reconoce e incorpora el Plan Estratégico Nacional, plantea la regionalización como la estrategia para integrar un territorio extenso como diverso. Genera cinco regiones, cada una con un nodo-cabecera. Rafaela es el nodo de la Región 2 con la mayor superficie y

una cantidad de municipios y comunas que se acerca al centenar. La Provincia de Santa Fe, desde el año 2016, cuenta con la aprobación de la *Ley de Creación de Áreas Metropolitanas* N° 13.532. La misma es una norma general para la constitución de entes coordinadores y la definición de las mismas como unidades geográficas conformadas de una ciudad cabecera y las localidades cercanas.

Además la provincia exige a los municipios el cumplimiento en su jurisdicción de la Resolución N° 736/16 del Ministerio de Infraestructura y Transporte - Secretaría de Recursos Hídricos que comprende el análisis del impacto hídrico generado en emprendimientos de urbanizaciones por el cambio de uso del suelo, de la Resolución N° 350/17 del Ministerio de Medio Ambiente y Decreto 101/03 que contiene la metodología a seguir y exigencias en el trámite de la categorización ambiental a la cual deben someterse todos los emprendimientos urbanísticos en función de la evaluación de sus características particulares y su entorno, y del Decreto N° 7317/67 que establece normas para anteproyectos de planes estructurales de desarrollo urbano y los lineamientos principales que deberían seguirse en el planeamiento y desarrollo de los centros urbanos de la provincia.

A nivel local se encuentra en desarrollo el *Plan Estratégico Rafaela Productiva 2020* que coordina la Agencia de Desarrollo Rafaela (ACDICAR) e impulsa la Municipalidad de Rafaela. El mismo plantea cinco ejes de desarrollo territorial: innovación y tecnología, infraestructura y logística, ambiente y calidad de vida, institucionalidad, entornos y servicios y educación y capital humano.

El marco normativo local en materia urbanística está dado por el Código Urbano – Ordenanza N° 4.170 del 2008 y modificatorias, y es producto de un proceso participativo complejo desarrollado entre mediados de la década del '90 y del 2000, denominado Plan Estratégico de Rafaela (PER). Además, por el Reglamento de Edificación – Ordenanza N° 4.566 t.o. y la Ordenanza de Urbanizaciones N° 2.588/92 t.o. El primero se centra en la conformación del paisaje urbano moldeando diversos tejidos en la trama urbana, el segundo regula hacia el interior de las parcelas todas las construcciones para garantizar la habitabilidad de las mismas y la tercera, reglamenta el modo en que deben extenderse los loteos. Las tres normativas son complementarias y comparten cierto grado de desactualización, pero es una prioridad del gobierno local trabajar en la mejora de las mismas. Dichas legislaciones serán estudiadas en el Capítulo IV del presente estudio.

El apartado que sigue a continuación reflejará múltiples aspectos de Rafaela que permiten encuadrarla dentro de una ciudad intermedia en concordancia con las definiciones del capítulo anterior. Estas variables son cuantitativas en menor medida y cualitativas en gran parte.

1. Características sociodemográficas

La ciudad de Rafaela, desde que existen registros (1° censo provincial 1895), ha tenido un crecimiento intercensal (cada 10 años) cercano al 20%. El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en el año 2010 arrojó una población total de 92.945 habitantes y un crecimiento de 11% en relación al anterior. De ese total, 45.222 son varones y 47.723 mujeres y el 46% no superan los 29 años de edad. De ello se desprende la continuidad del crecimiento poblacional de la localidad, aunque con ciertos altibajos, una disminución de la masculinidad y el aumento del grupo etario joven. El crecimiento poblacional y la mayor cantidad de mujeres se puede observar en la Imagen N° 1. Esto significa un alto porcentaje de Población Económicamente Activa que según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICeDeL) de Rafaela, todos los años desde 1993, ronda el 48% aproximadamente en el año 2016.

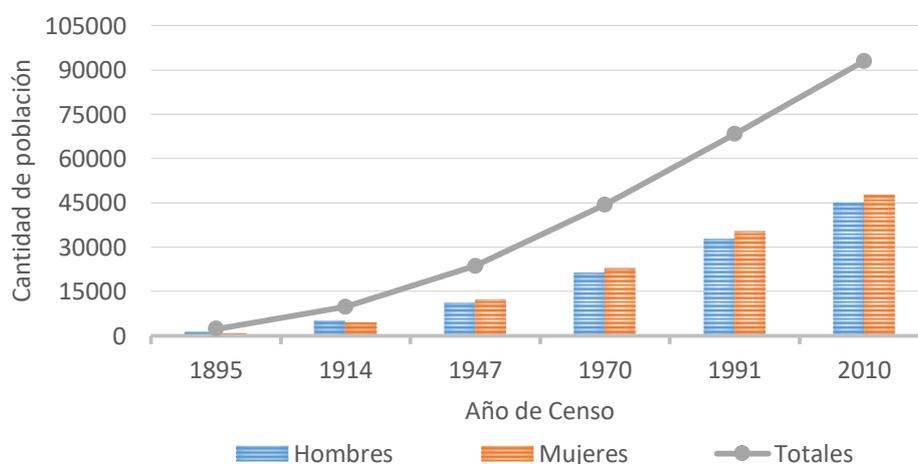


Imagen 1: Cantidad de personas en la ciudad de Rafaela por sexo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuadro de Evolución de la población del Libro Rafaela, 125 años construyendo una marca registrada de Rubén Ascúa (año).

Según dicho instituto rafaelino, para el año 2016 los sectores económicos concentraron los siguientes porcentajes de población empleada: 46% en servicios, 23% en industrias, 21% en comercio, 9% en construcción y 1% en el sector agropecuario. De estos sectores económicos el 88% se desempeña en el sector privado y 12% en el público, siendo que el desempleo trepó a 9%. Rafaela, como ciudad intermedia, se caracteriza por un alto porcentaje de personas ocupadas y gran cantidad en el rubro de servicios, lo que evidencia una cobertura a un área mayor. El segundo rubro en la estructura de ocupación, según sector económico, lo posee la industria, pero con un 1% de diferencia sobre los comercios que refleja su perfil altamente productivo, que la ha caracterizado desde su origen, y un comercio en crecimiento que se puede verificar desde el año 2012 según los datos de la Encuesta del ICEDeL. A continuación, en la Imagen N° 2 se pueden observar las variaciones de población empleada en las actividades económicas desde el año 2004 al 2016.

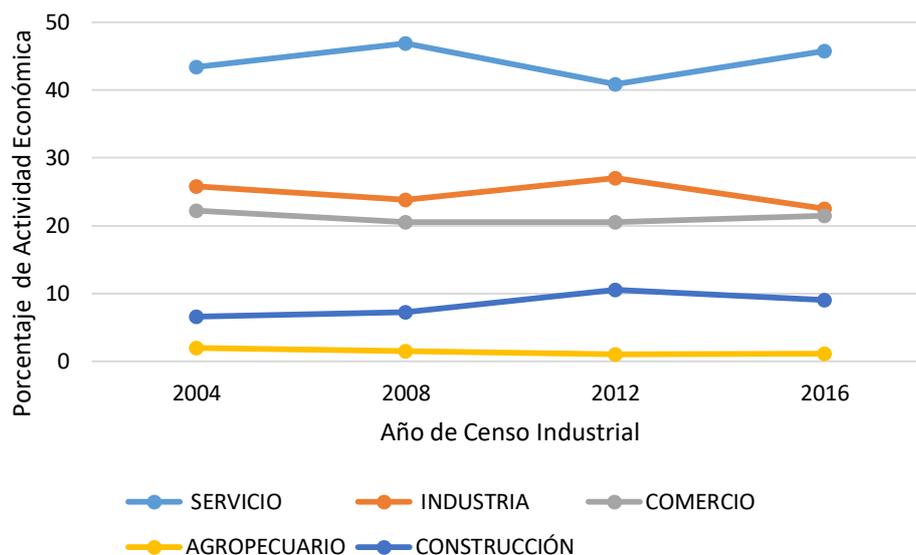


Imagen 2: Evolución del empleo por sector económico.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos Industriales realizados anualmente por el ICEDeL

La ciudad presenta un alto porcentaje de personas provenientes de otras localidades, provincias e incluso de otros países arrojando solo el 67% de nacidos en Rafaela, de acuerdo a la EPH de 2016. Ello también podría vincularse a una característica de las ciudades intermedias como aglomeraciones que atraen población joven en busca de oportunidades laborales, principalmente habitantes jóvenes motivados a localizarse temporariamente en la

urbe para estudiar alguna de las cincuenta carreras terciarias presentes en nueve instituciones educativas superiores.⁴

Hay que tener en cuenta que esta atracción de personas de otras localidades se da teniendo precios de suelo no accesibles por lo que de la sumatoria de diversos fenómenos resulta la conformación de un nuevo producto inmobiliario que ha prosperado y evolucionado en los últimos en la ciudad de Rafaela: los edificios de departamentos. Pese a la multiplicación de complejos de estas características en el año 2016, la EPH arrojó un 92% de personas que viven en viviendas de tipo casa, el 6% en departamentos y el 2% en otros. El porcentaje real de personas viviendo en departamentos es bajo, pero es importante en comparación con el relevamiento del 2011 que reflejaba 4%.

De los residentes en casas, el 68% es propietario. Estas viviendas poseen altos porcentajes con agua corriente y cloacas y porcentajes que apenas superan a la mitad de la población con gas natural como se evidencia en EPH 2016. Estos servicios públicos y su grado de accesibilidad permiten verificar un relativo elevado nivel de cobertura en relación a otras localidades de la provincia de Santa Fe, aunque hoy es una real limitación al desarrollo de la ciudad por múltiples motivos⁵. La planta cloacal existente está colapsada y requiere una ampliación para incorporar nuevos barrios al servicio⁶. Vinculado al agua potable, ya existen en la ciudad varias plantas de ósmosis inversa para complementar el caudal recibido del acueducto que conduce el agua desde los pozos de la localidad de Esperanza y que toman la misma del Acuífero Puelches. El gas natural es un grave condicionamiento al crecimiento del área industrial, como de la expansión del servicio al resto de los hogares rafaelinos que hoy carecen del mismo, ya que el gasoducto tiene condicionado su caudal actualmente⁷. Las infraestructuras de pavimento y alumbrado se encuentran en la mayoría de las calles evidenciando un paisaje urbano en gran medida armónico y seguro⁸. Es decir, los servicios en la ciudad son un desafío para mantener el nivel de la calidad de su población como así también el desarrollo productivo urbano propio de una localidad intermedia.

⁴ 8.291 alumnos en 2016 según datos del Diario La Opinión del 03/07/2018

⁵ <https://www.aguasantafesinas.com.ar/portal/quienes-somos/rafaela/>

⁶ <https://adn979.com/noticia/116582/avanzan-las-modificaciones-en-la-planta-de-efluentes-cloacales-de-rafaela>

⁷ <https://diariolaopinion.com.ar/noticia/212575/gasoducto-una-obra-que-abre-la-barrera-al-crecimiento-de-rafaela>

⁸ Higiene Urbana en Rafaela: <https://www.youtube.com/watch?v=OSfRwJdFuSU>

Otra característica sumamente importante de la población es el nivel educativo de la misma. Del análisis de las personas que asistieron alguna vez a una institución educativa se desprenden los siguientes datos: el 81 % completó el nivel primario, el 58% el secundario, el 74% el terciario y el 80% el universitario según EPH 2016. De éstos se desprende y, en comparación a los resultados del Censo Nacional del 2010 en lo que se refiere a población de 5 años y más y que asistió a un establecimiento educativo por nivel de educación alcanzado, para la provincia de Santa Fe, un 49 % completó el nivel primario, el 48% el secundario, el 64% el terciario y el 42% el universitario. En Rafaela presentan mayores porcentajes de finalización todos los niveles educativos lo cual podría estar vinculado a las continuas políticas educativas⁹ de la ciudad que complementan los programas provinciales. Particularmente, hay dos porcentajes que presentan importantes diferencias: el primario y el universitario. El nivel universitario es el que más ha variado en los últimos años producto de la instalación de casas de altos estudios que han ampliado la oferta académica universitaria y han generado el rol de Rafaela como ciudad universitaria.

2. Situación y emplazamiento

La urbe se instala sobre la amplia llanura pampeana del área central del país, la región de suelo más productivo. Esta llanura ajena de ríos y lagunas hizo del emplazamiento, al igual que todas las colonias de Guillermo Lehmann, un lugar inhóspito. El paisaje era el vacío y el horizonte infinito su límite. No hay documentación de asentamientos indígenas permanentes donde se emplaza la ciudad.

Dentro del territorio de la provincia de Santa Fe, lo que desde 1890 es el Departamento Castellanos, el Fuerte Sunchales era la posta entre Santa Fe y Santiago del Estero. El primer asentamiento de población, aunque inestable. La zona se fue poblando a través del proceso de colonización privada recién hacia fines del 1800, teniendo como cabecera la ciudad de Esperanza. Ésta es una localidad de temprana formación y lugar de asentamiento de la empresa colonizadora de Guillermo Lehmann, quien comercializó las tierras de importantes terratenientes y conformó nueve colonias agrícolas en el centro-oeste santafesino. Se sabe

⁹ Programa Inclusión Educativa <https://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Programas-detalle.aspx?s=41&i=4> Ver otros programas <http://www.rafaela.gov.ar/Sitio/#/Secretaria/33>

de asentamientos tempranos hacia el sur del territorio que hoy es Rafaela y cercanos a la Comuna de Susana a raíz de la existencia de un foco de agua y de la seguridad que brindaba la presencia de colonos ya afincados (Sigl, 2006).

El emplazamiento del origen no fue estratégico en relación a la red de colonias que formaría Lehmann, pero el paso de los años determinó el origen de una ciudad con funciones de intermediación ya a principios del Siglo XX. Con una rápida venta de los lotes rurales de la colonia y la incipiente formación del pueblo de Rafaela, llegarán los ferrocarriles como enormes motores del desarrollo de la ciudad. Este medio de transporte conducía hacia todas las direcciones -salvo hacia el Oeste donde un emprendimiento privado lo haría a través del Tranway-, transportaba a los puertos los granos cultivados y permitía la movilización de hacienda, el traslado de personas y de bienes de todo tipo. Éste fue un hecho que cambió la historia de la ciudad y los planes de las colonias de Lehmann. El ferrocarril fue lo que convirtió al incipiente pueblo en un importante nudo de conexiones y potenció la instalación de variados servicios y comercios que, con la mirada de estrategias italianas como Faustino Ripamonti, satisfacían a una amplia región del departamento. Esta colonia a 100 km de Santa Fe y 240 km de Rosario, rápidamente se convirtió en cabecera de desarrollo que historiadores locales, como Daniel Imfeld, Rodolfo Zenklusen y Leticia Stoffel, atribuyen también al empuje de grupos masónicos, según también se ha estudiado en diversas tesis¹⁰ y referenciado en artículos periodísticos¹¹. Incluso, en el año 2003, ha sido tema central del ciclo "Cátedra Abierta" que ha tenido lugar en el Centro Cultural Municipal Dante Alighieri de la ciudad¹².

Rafaela se ubica en las coordenadas 31° 15' de latitud Sur y 61° 21' de longitud Oeste del globo terráqueo, a una altitud de 100 metros sobre el nivel del mar y un clima templado que propició, sumado a los suelos fértiles, el próspero crecimiento en torno a la siembra de la tierra. El cultivo motivó la necesidad de talleres e incipientes fabricantes de herramientas, también potenció la industria a base de las materias primas producto de la agricultura, los tambos y el ganado, así surgieron mantequerías, frigoríficos, curtiembres, molinos harineros,

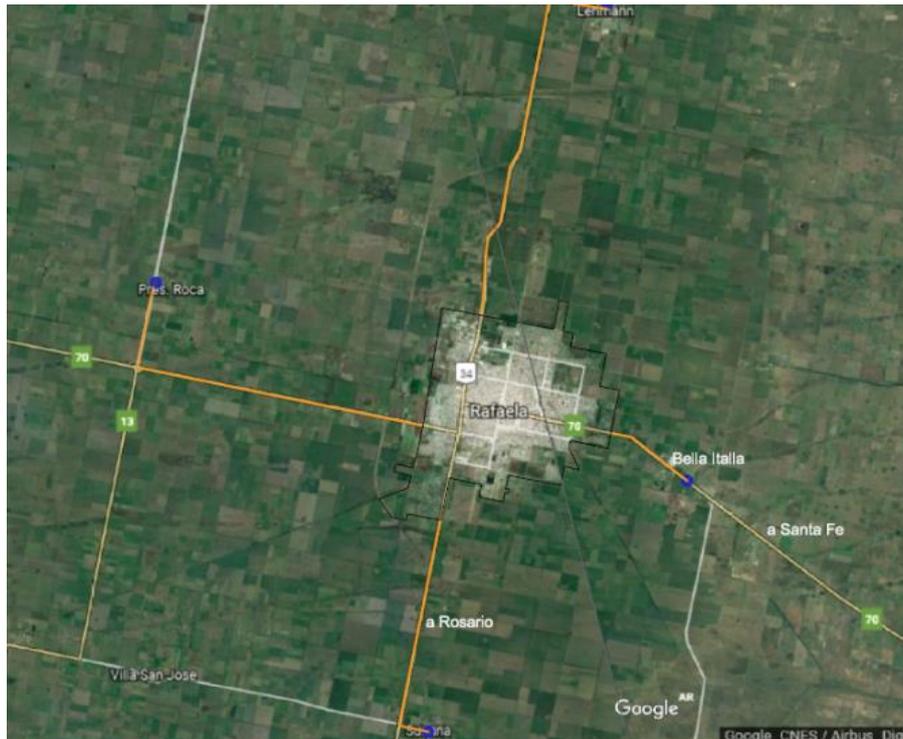
¹⁰ Tesis: "La Masonería: Discurso y Poder. Estudio histórico sobre la Masonería en Rafaela (1881-1920)". Tesis aprobada en 2014. Prof. Mario Russo

¹¹ <http://www.rafaela.com/cms/news/ver/16820/1/El-legado-vital-de-la-masoner%C3%ADa-en-Rafaela.html>

¹² <https://www.edicionuno.com.ar/noticias.php?idnota=1342>

entre otros. Estos fueron los inicios del perfil productivo agro-industrial de la ciudad y de tipo metalúrgico.

Grandes almacenes de ramos generales se encontraban en torno a la plaza central de la ciudad que era punto de confluencia de los bulevares que conectaban con las colonias más cercanas, que se encontraban a unos 10 km aproximadamente. Ver imagen aérea (Imagen N°3).



*Imagen 3: Imagen aérea que evidencia las conexiones a los pueblos linderos.
Fuente: Elaboración propia en base a imagen de Google Earth*

Estas industrias, comercios y actividad primaria estuvieron acompañadas por servicios bancarios, de seguridad, salud y educación atendiendo a sus particularidades. Es así, que el paso del tiempo consolidó desde su origen una ciudad marcada por un desarrollo político, económico y social provechoso que hizo del emplazamiento original un lugar estratégico.

Confirmando esta afirmación, Nizzo menciona en la entrevista que entre los factores principales que indican que Rafaela es una ciudad intermedia es sin, duda, esta posición clave dentro del territorio. Agrega que desde la historia fue pensada como nodo, y además agrega, los aspectos de la población y la escala de ciudad que contribuyen a encuadrar a Rafaela en su rol de intermediación.

3. Función urbana

La ciudad desde su origen diversificó sus actividades y se convirtió en un centro urbano proveedor de bienes y servicios para un área mayor. Esta consolidación se dio por la necesidad de una población en continuo crecimiento. Además de los habitantes permanentes de la localidad, la misma sirve a gran cantidad de población estudiantil que concurre a las ocho universidades de la misma, importante también es el número de personas que acuden por negocios, eventos, congresos, competencias y ferias de diversa índole y les otorgan una agenda activa a los diversos alojamientos. También satisface de bienes y servicios a quienes transitando por la Ruta Nacional N° 34 hacen una parada en la ciudad, como es el caso de camiones y colectivos que realizan escala en la estación que se encuentra sobre dicha arteria. En esta importante vía que atraviesa la ciudad en sentido Norte – Sur también se localizan comercios de media y alta complejidad, como talleres, hipermercados, el Parque Industrial y el Parque de Actividades Económicas de Rafaela y delegaciones como Gendarmería y Vialidad Nacional. Según el Censo Industrial que realiza el ICEDeL cada 6 años, en el 2012 había 496 industrias que ocupaban 11.763 puestos de trabajos. Los principales sectores son las industrias metalmecánicas y alimenticias ya que ambas representan el 50% de las empresas de la ciudad. Un dato significativo es la diversidad de actividades que representan 22 de las secciones industriales de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas CLANAE 2010, basada en la CIU revisión 4 de las Naciones Unidas¹³.

El área central de la ciudad no solo es el casco histórico de la misma, sino también su centro comercial y administrativo, donde se concentra el área bancaria e institucional. Rafaela es centro social, cultural y educativo no solo por la cantidad de universidades que posee sino también por las instituciones complementarias para la educación formal, no formal y especial. Es un polo de institutos y academias que sumado a la oferta municipal hacen de la misma un foco cultural importante. La urbe también se caracteriza por un importante entramado organizacional desde su origen. La génesis de la ciudad estuvo marcada por las agrupaciones constituidas en torno a las colectividades llegadas, los oficios y profesiones, que hoy se han afianzado y vinculado a través de una red institucional. El sistema institucional de la misma se entiende en dos etapas:

¹³ <http://www.ca.gov.ar/archivo-de-noticias/153-nuevo-nomenclador-de-actividades-economicas-del-sistema-federal-de-recaudacion-naes>

La primera se inicia a principios del siglo XX, con algunos momentos importantes: La Creación de la Escuela técnica en 1912, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), (...) el Centro Comercial e Industrial de Rafaela (CCel) en 1932, la Cámara de Industriales Metalúrgicos en 1966, la Universidad Tecnológica Nacional en 1972 y la Cámara de Comercio Exterior en 1978. (...) La segunda etapa comienza a desarrollarse a principios de la década del 90... (Costamagna, 2006, pág. 37).

La ciudad cuenta con una herramienta digital que es el Mapa social aplicado en un Sistema de Información Geográfica (SIG) que localiza y describe unas 300 instituciones de articulación público - privada. Se creó con la finalidad de “ser un reservorio inteligente de información social” (Primer mapa social de las organizaciones de la sociedad civil de Rafaela, 2015) y expresa la multiplicidad de instituciones de diversa índole que se localizan en la misma¹⁴.

Corti menciona en la entrevista que cumple el rol de mediar en el sistema regional, entre distintas instancias de ese sistema. Ésta concentra atributos para la región: educativos, salud, comercial, entre otros. Además, afirma que, sin duda, Rafaela es un paradigma de ciudad intermedia que puede perfeccionarse, pero en un orden relativo no le faltan atributos de ciudad intermedia.

4. Conectividad territorial

Primeramente, la accesibilidad estuvo marcada por los bulevares fundacionales que parten de la plaza central de la ciudad hacia los cuatro puntos cardinales de modo ortogonal y directo a los pueblos más cercanos. Dicha estructura se modificó con la presencia del ferrocarril como transporte por excelencia y, con el paso del tiempo, se consolidó la Ruta Provincial N° 70 que conecta con Santa Fe hacia el Este y Córdoba hacia el Oeste. En sentido Norte – Sur y por el centro del país, la Ruta Nacional N° 34 Martín Miguel Güemes vincula Prof. Mazza en la Provincia de Salta con la ciudad de Rosario en Santa Fe, y luego permite la conexión con Buenos Aires. Ésta, sumada a los servicios interrumpidos de vuelos comerciales de cabotaje y la posibilidad de ser vía de paso hacia y desde los puertos potenció su centralidad.

La primera conectividad con los pueblos es una vinculación regional de tipo metropolitana que hoy refuerza la centralidad que ha tomado Rafaela en cuanto que concentra gran

¹⁴ <http://200.58.108.122/gis/mapaurbano/>

cantidad de puestos de trabajo, es lugar de encuentro en diversos aspectos como antes se mencionó y estas localidades lindantes actúan de pueblos dormitorio y casas de fin de semana. La conexión nacional está dada a través de la Ruta Nacional N° 34 y es además enlace que une al Norte con Bolivia y al Sur con los dos puertos más importantes, la relación Este – Oeste se ve reforzada por la cercanía con la Ruta Nacional N° 19 y, además, es un punto central en el empalme de la región centro del país y del Corredor Bioceánico del Mercosur.

Corti confirma en la entrevista que esta conectividad territorial siempre estuvo en el rol de la ciudad de intermediación en la región. Es claro que mantuvo esa posición, supo adaptarlo a las nuevas necesidades o lo adquirió, pero no se perdió. Sí se podría evaluar en trabajos futuros y específicos, en referencia a la competencia de inversiones inmobiliarias si la ciudad las conserva y conquista y relevar en relación a las compras anuales de la población, en competencia a Santa Fe y Rosario, para verificar si deja o no de ser un centro comercial de atractivo regional. En particular, esta última, para verificar si la ciudad mantiene el atrayente comercial que llegaron a tener, por ejemplo, los Almacenes de Ramos Generales de Ripamonti.

La Imagen N° 4 verifica en el distrito de la ciudad el paso de la Ruta Nacional N° 34 y la presencia de la Variante Rafaela que es la circunvalación a la trama urbana que se encuentra en obra. Además, pueden observarse los desvíos Norte y Sur de la Ruta Provincial N° 70. Es así, que la ciudad se fue desarrollando al ritmo que creció su conectividad en el territorio, acompañada del medio de transporte que el progreso tecnológico marcaba. En tanto, la comunicación de la información está dada por el sistema de instituciones y organizaciones que se distribuyen a nivel territorial. Las conexiones se encuentran garantizadas por infraestructuras físicas y virtuales que favorecen los vínculos con las ciudades próximas de la región a la que pertenece. Sin las inversiones en las mismas una ciudad no podría ser intermediaria de flujos.



*Imagen 4: Conectividad territorial.
Fuente: Elaboración propia en función de plano oficial de la ciudad.*

5. Área de influencia

Sassone (2000), en su definición de ciudades intermedias, considera que su área de influencia es de 150 km, pero en el caso de Rafaela podríamos describirlo como un polígono irregular en el territorio condicionado por diversos aspectos. Por ejemplo, la cercanía a la ciudad de Santa Fe (100 km y 391.231 habitantes en el 2010, según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas), podría definir su borde Este, ya que la misma es un centro administrativo, comercial y educativo de importancia regional. La Imagen N° 5, que se observa en la página siguiente, evidencia el área propuesta por Sassone aplicado a Rafaela superpuesta con una región pensada para el presente estudio. Hacia el Oeste la ciudad de San Francisco, de características similares a Rafaela, en cuanto a presencia de universidades y perfil productivo (industrias alimenticias y metalmecánicas), podría marcar dicho límite (82 km y 61.750 habitantes en el 2010, según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas). Ambos confines se acercan a los bordes provinciales por lo que dicha limitación posee cierta lógica.

No sucede lo mismo en sentido Norte y Sur, donde el territorio provincial es más extenso y diverso, tanto en la geografía como la estructura social y económica. El Norte se caracteriza por poblaciones que no superan los 25.000 habitantes, los suelos son de menor calidad agrícola y desde el retiro del ferrocarril han vaciado sus áreas productivas. Dentro de este entramado de pequeñas ciudades se destaca Reconquista que supera los 70.000 habitantes. Es así que se podría definir como límite Norte del área de influencia, el borde provincial que se encuentra a más de 360 km. Hacia el Sur existen ciudades que rondan los 40.000 habitantes como Casilda y Cañada de Gómez, pero sobresale Venado Tuerto que supera los 70.000 y, poseen un perfil marcadamente agro-productivo. El límite Sur de la incidencia de Rafaela se va a encontrar con el área de influencia del gran cordón productivo-portuario de San Lorenzo – Rosario que absorbe gran parte del Sur de la bota de Santa Fe. Por lo dicho, podríamos definir el Sur del polígono del área de incidencia, también con una distancia que ronda los 100 km.

Más allá del área descrita, se podría estudiar una particular para cada actividad, por ejemplo, desde la educación, salud y seguridad que regula el gobierno provincial, el área de influencia está marcada por el Nodo 2 de la cual Rafaela es cabecera, pero por ejemplo en educación terciaria el área varía y aparecen otros centros de atracción como Esperanza, Córdoba, Villa

María y Santa Fe. Desde el punto de vista administrativo la centralización sigue siendo muy fuerte en la provincia de Santa Fe, en la ciudad homónima que es capital de la misma, semejante es la situación que ocurre con la salud de mayor complejidad.

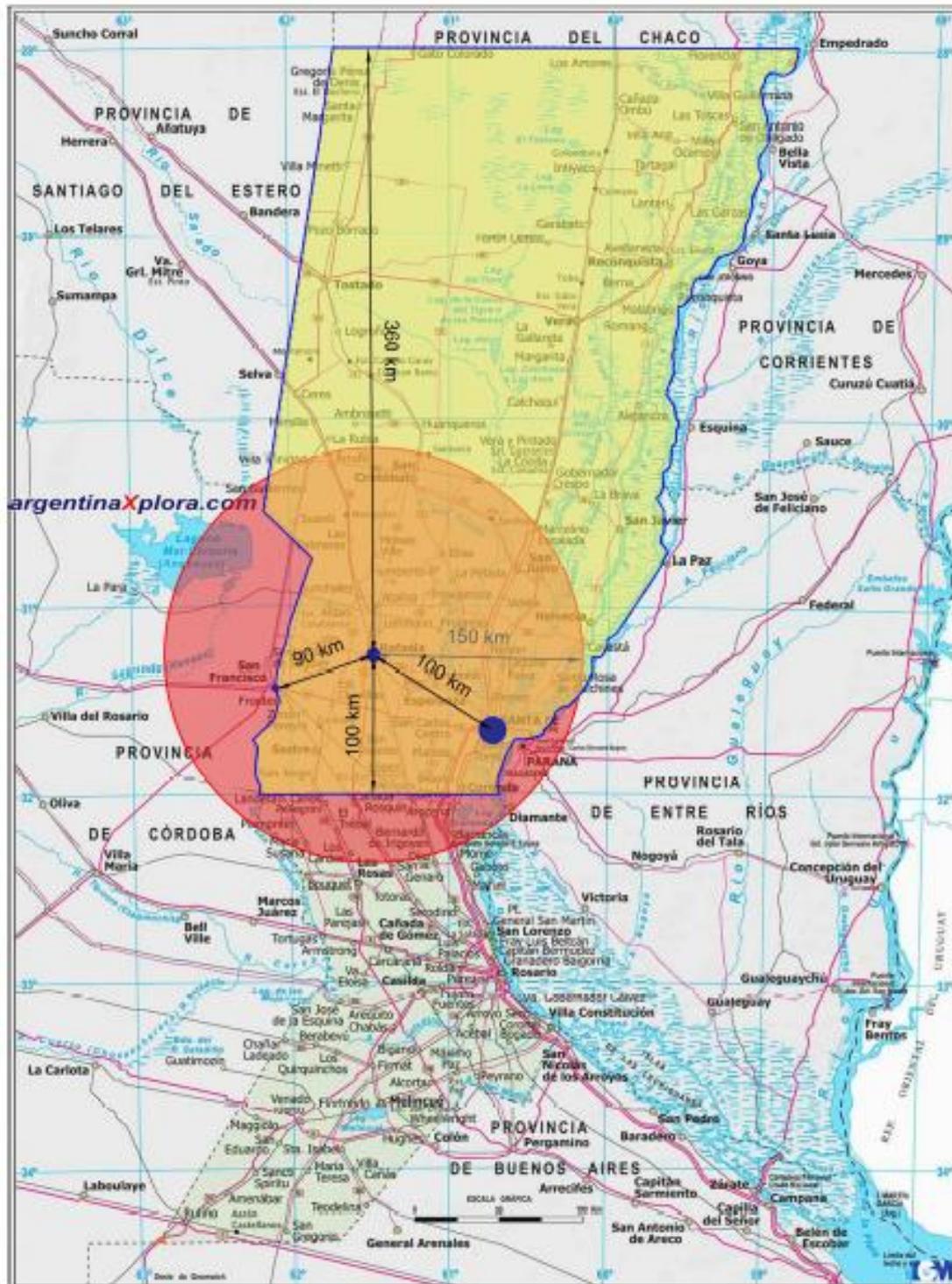


Imagen 5: Superposición de áreas de influencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Plano Político de la Provincia de Santa Fe.

Este polígono que he determinado como área de influencia posee cierta similitud con la regionalización que ha realizado el Gobierno de la Provincia de Santa Fe en la que divide a la misma en cinco regiones del Plan Estratégico Provincial Santa Fe Visión 2030 (2012). En ella, el Nodo 2 que tiene por cabecera Rafaela comprende los Departamentos 9 de Julio, San Cristóbal, Castellanos y San Martín al Norte. Esto refleja que el área de Rafaela se extiende hacia el Norte hasta el límite con Chaco y condicionada por las regiones de las ciudades de Reconquista al Noreste, Santa Fe al Este y Rosario al Sureste. En cierta medida he minimizado el impacto de Reconquista y Santa Fe en relación que las mismas podrían estar más vinculadas con la zona costera del Río Paraná que con la región continental. En la entrevista Corti expresa que Rafaela es una ciudad de referencia en la región, a pesar de la cercanía al área metropolitana de Santa Fe – Paraná. No queda absorbida por la misma y abastece a una micro-región con ciudades de escala similar y es referencia a ciudades de escala menor.

De carácter particular es la relación que Rafaela posee con Sunchales, una localidad a 40 km hacia el Norte por la Ruta Nacional N° 34. La misma, conocida como la Capital Nacional del Cooperativismo, posee un perfil agro-productivo y mecánico que siempre la ha llevado a competir con Rafaela. En ella se destaca la empresa SanCor como gran movilizadora de la ciudad, en virtud de cuya presencia funciona un aeródromo con vuelos comerciales permanentes, un edificio inteligente y una urbanización verde única en la región.

6. Orden interno

El orden interno de la ciudad tiene diversos aspectos. Uno de ellos es la apariencia de la misma que refiere a una variable física. Rafaela posee diversas normativas que han regulado los procesos de expansión, consolidación y densificación de la trama. La ciudad posee un perímetro urbano reglamentado por el Código Urbano – Ordenanza N° 4.170/08 y modificatorias que pretende condicionar las instalaciones y expansiones en la zona rural, promoviendo el completamiento de los llamados huecos urbanos ya existentes¹⁵ (ver Imagen N° 6). Éstos son espacios vacantes dentro de la trama que principalmente provocan discontinuidad de las calles e inseguridad en su interior. En la localidad para fomentar las

¹⁵ Código Urbano de Rafaela disponible en <http://www.rafaela.gov.ar/Sitio/#/Programa/57>

urbanizaciones de dichos vacíos existe la Ordenanza N°3.845/05¹⁶ que aplica sobretasa a la especulación de los mismos. Dicha norma se encuentra en revisión por no lograr el impacto esperado en la movilización de suelo. El Código también regula usos de suelo que permiten convivencias más armoniosas de actividades y personas. Más apreciaciones del tema serán expresadas en el capítulo siguiente.



Imagen 6: Huecos Urbanos.

Fuente: Plano Oficial de GIS otorgado por la Municipalidad de Rafaela.

El paisaje urbano se caracteriza por escasa altura a excepción de lugares puntuales donde se encuentran edificios de mayor altura sobre avenidas y bulevares, posee espacios verdes dispersos en toda la trama. Uno de los ejes de la planificación actual está focalizado en la reconversión del paisaje del área central. Este dinámico sector posee elementos patrimoniales como el adoquinado que es parte de la identidad local, pero también edificaciones deterioradas, elementos urbanos en desuso como cartelera y veredas en mal

¹⁶ <http://www.rafaela.gov.ar/GobiernoAbierto/BibliotecaBoletin.aspx?txt=&nro=3845&bol>

estado que dificultan su circulación. Para revertir todo ello, hay un plan de intervención¹⁷ que incluye la Plaza Cívica 25 de mayo, sus bordes y el área del Bulevar Santa Fe de mayor concentración de comercios y servicios de la ciudad. Su objetivo principal es mejorar la movilidad del transeúnte, incorporar al área la bicicleta y lograr una imagen urbana acorde al desarrollo de la localidad.

Las ciudades intermedias suelen caracterizarse, como mencionan autores como Erbiti (2007) y Sassone (2000), por una escala urbana que todavía permite cierto control en cuanto a población y extensión y que accede a regular, mediante normativa o proyecto, el orden intraurbano, desde la limpieza del espacio público hasta la vigilancia de su periferia, en relación a asentamientos irregulares y expansiones.

Corti menciona en la entrevista que el paisaje urbano de Rafaela tiene cuestiones interesantes y evidencia orden en sus espacios públicos. Podría mejorar con el cuidado del patrimonio (por ejemplo, restauración de los almacenes Ripamonti), generar un corredor bioambiental, un parque de escala ciudad que sirva de amortiguador ambiental, de calidad y representativo del espacio público del siglo XXI y mejorar la calle para la mayor peatonalidad. Él expresa en sus publicaciones que es importante “distinguir la expresión paisaje urbano que se refiere a la visualización directa e inmediata de la ciudad, del término de morfología urbana, aunque se refiere a la forma urbana tiene más relación con los conceptos de estructura urbana, tejido, trama” (Corti, 2015, pág. 179). Además, agrega que la calidad del mismo depende en buena parte de las intervenciones del Estado y del manejo de los elementos constitutivos como el arbolado urbano, las calles, plazas y jardines, la publicidad, el patrimonio urbano y la limpieza y el mantenimiento contribuyen al lucimiento del paisaje urbano. Nizzo, en la entrevista, es más crítica y menciona que creció con diversas desprolijidades, como es el caso de la excesiva invasión de los vehículos en el espacio público y la presencia de intervenciones que carecen de integralidad. Williner coincide con la idea de la magister en relación al problema de circulación vehicular, a pesar de estar en una ciudad en la que considera que el paisaje urbano es consecuencia de su desarrollo.

¹⁷ <http://www.rafaela.gov.ar/Sitio/#/Secretaria/11>

7. Accesibilidad Urbana

Entendiendo la accesibilidad como la garantía de acceso a todos los bienes y servicios que un ciudadano puede contar. El concepto vincula la cercanía a los equipamientos, la disponibilidad de servicios e infraestructuras y las posibilidades en relación a la movilidad del peatón, como afirman Santos y Ganges y De la Rivas Sanz (2008). Los equipamientos urbanos dentro de la trama consolidada aseguran la disponibilidad de los espacios verdes y recreativos como también de los servicios de salud primaria, las instituciones educativas de los niveles obligatorios, la seguridad, la presencia de entes gubernamentales y espacios de cultura como museos, cines y teatros, entre otros. Cada uno de los equipamientos tiene su propio radio de influencia que refleja el área de cobertura y generalmente se mide por el recorrido máximo que el peatón tiene que realizar para acceder a los equipamientos.

En cuanto a la educación primaria se observa una gran cantidad de instituciones distribuidas en toda la urbe, pero el conflicto radica en la gran cantidad de alumnos que cada una de ellas absorbe (Ver Imagen N°7). Están proyectados en la ciudad dos grandes complejos educativos multinivel, uno en el Norte y otro en el Sur que servirían para descongestionar dicha dificultad. Vinculado a la educación secundaria, las instituciones son muchas menos en número, por lo que la equidistancia a los hogares de todos los barrios no está garantizada y también evidencia un colapso en la cantidad de alumnos. En la ciudad se encuentran dispersas gran cantidad de instituciones terciarias, de educación especial, escuelas artísticas, centros de educación física, bibliotecas, entre otras.

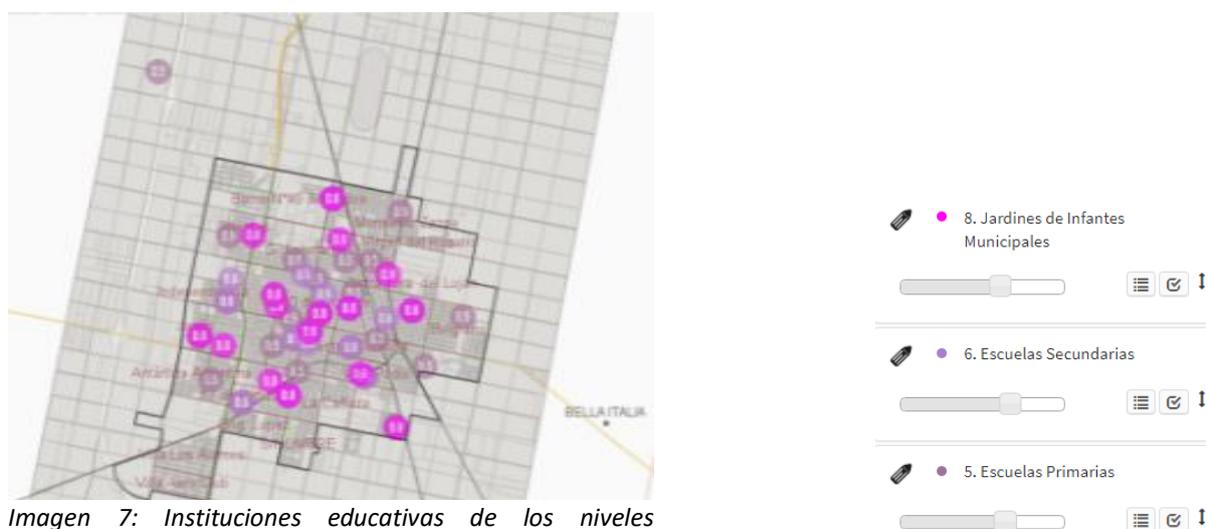


Imagen 7: Instituciones educativas de los niveles obligatorios en la ciudad.

Fuente: Plano del Mapa Urbano de la Web de la Municipalidad de Rafaela.

Los entes gubernamentales tanto nacionales, provinciales como municipales poseen todavía cierta concentración producto de que no existe una política de descentralización administrativa (Ver Imagen N° 8). Existen plazas o espacios verdes en todos los barrios de la ciudad (a 500 metros - 5 minutos de cada domicilio, aproximadamente, hay un espacio público recreativo), aunque algunos carecen de mobiliario que favorezca su uso y disfrute (ver Imagen N° 9 en la página a continuación). Si estudiamos los equipamientos del mapa urbano de la ciudad observamos situaciones disímiles entre ellos. En el caso de la salud pública existen Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) distribuidos en gran parte de la trama, con el Nuevo Hospital el sector Norte de la ciudad quedaría abastecido y las orientaciones Sur y Este que carecen de CAPS, el acceso a la salud estaría garantizado por mayores niveles económicos que permiten el pago de medicina privada. Como contrapartida, el sistema de salud privada presenta una fuerte concentración espacial en un área de quince cuadras, en torno al centro de la ciudad y marcada por institutos médicos instalados en los bulevares fundacionales (Ver Imagen N° 10 en la página a continuación).

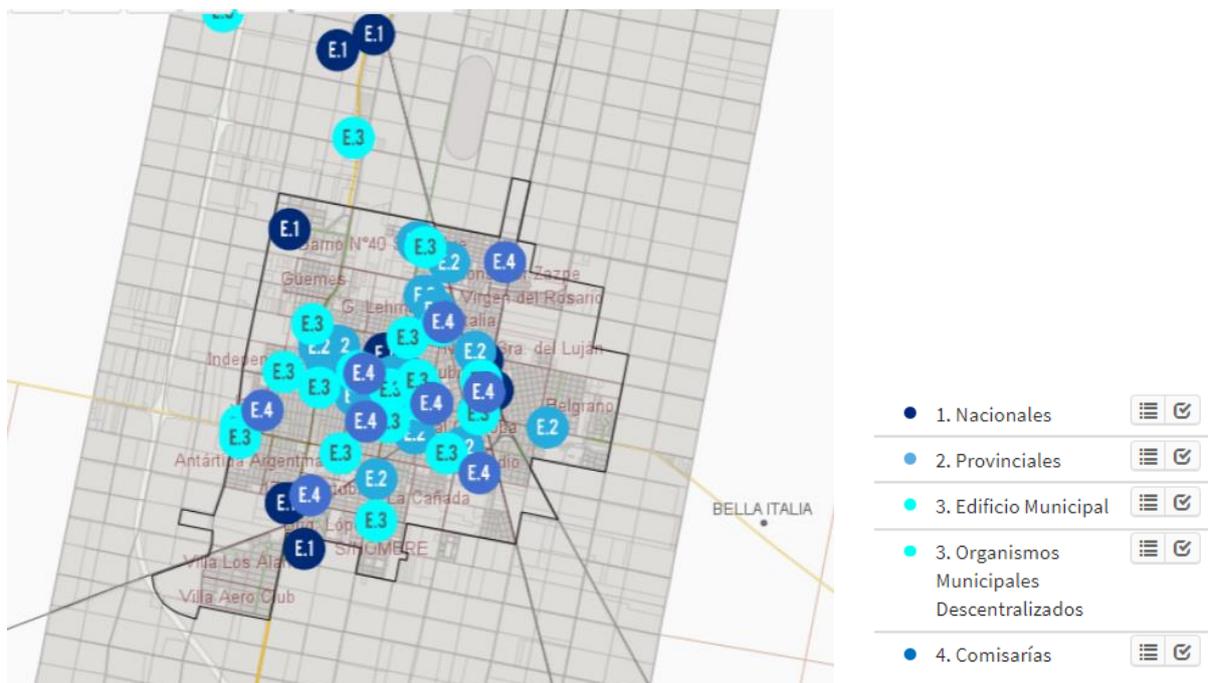


Imagen 8: Entes gubernamentales en la ciudad.

Fuente: Plano del Mapa Urbano de la Web de la Municipalidad de Rafaela.



Imagen 9: Distribución de las plazas y plazoletas en la trama urbana rafaelina.
 Fuente: Plano del Mapa Urbano de la Municipalidad de Rafaela

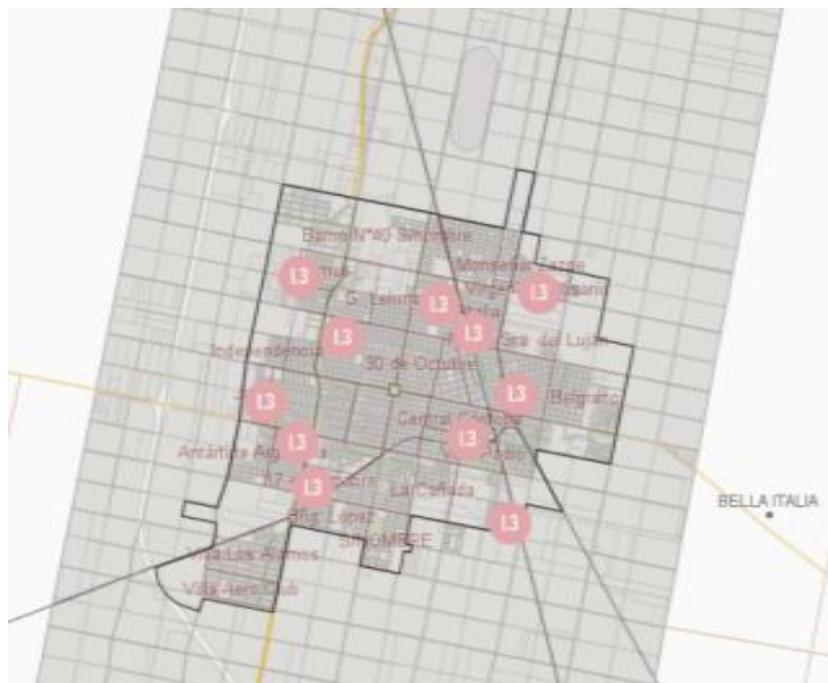


Imagen 10: Centros de Atención Primaria de la Salud de Rafaela.
 Fuente: Plano del Mapa Urbano de la Municipalidad de Rafaela.

Escasas y concentradas se encuentran las comisarías. Respecto a cultura, museos, teatros y cines presentan cierta concentración en el área central (ver Imagen N° 11). El transporte público al igual que la red consolidada de ciclovías y ciclocarriles carecen de sistematicidad y no llegan a todos los sectores de la localidad (ver Imagen N° 12 en la página a continuación). Además, el sistema de transporte de minibuses (5 líneas) es ineficiente en cuanto a que no logra cumplimentar en tiempo programado sus recorridos¹⁸. En relación a los accesos a servicios e infraestructuras se describió al inicio del capítulo en la caracterización de la población de la ciudad. Cabe recordar el enorme desafío que la ciudad hoy posee para garantizar los servicios a quienes hoy ya cuentan con él y a mantener los altos porcentajes de acceso que la definen.

La accesibilidad respecto a movilidad a gran escala está garantizada por la estructura interurbana e intra-urbana de rutas y calles que, en su mayoría, se encuentran en buenas condiciones. La movilidad del ciclista y el peatón¹⁹ es la que con más políticas cuenta y en la que se está trabajando para su mejora. Todos los años los ciclocarriles y ciclovías²⁰ se mantienen y extienden, para así ir completando la red que la conforma y las veredas se buscan mejorar teniendo como punto de partida, que se mencionó anteriormente, el área central de la ciudad que requiere una renovación.

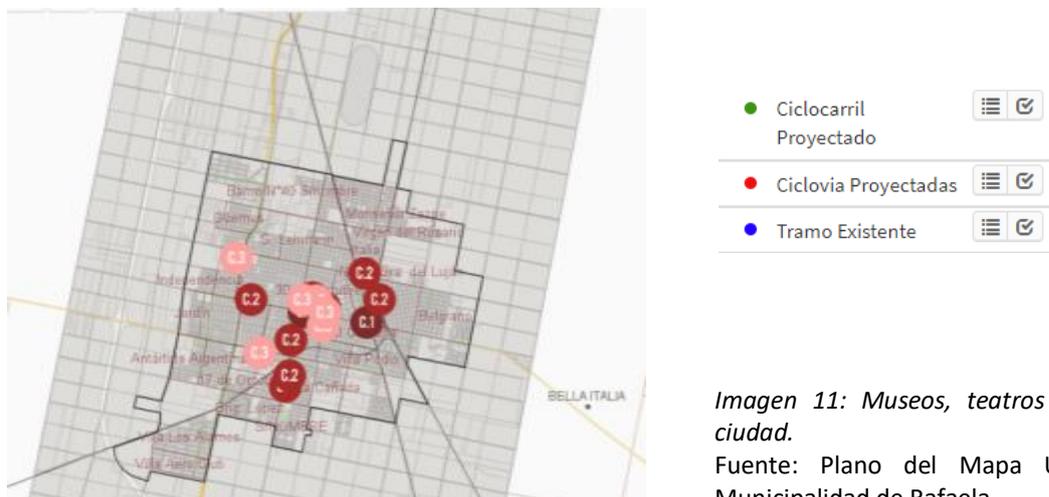


Imagen 11: Museos, teatros y cines de la ciudad.

Fuente: Plano del Mapa Urbano de la Municipalidad de Rafaela

¹⁸ Mapa Urbano de la Municipalidad con Líneas de colectivos: <http://200.58.108.122/gis/mapaurbano/>

¹⁹ <http://www.rafaela.gov.ar/Sitio/#/Secretaria/11>, https://www.rafaela.gov.ar/Banners/Files/RafaelaEnBici_ManualCiclista/RafaelaEnBici_ManualCiclista_Completo.pdf, http://www.miradorprovincial.com/?m=interior&id_um=183185-avanza-la-ciclovía-rafaelabella-italia-transporte&otras_interior

²⁰ Mapa urbano de la Municipalidad con sistema de ciclovías y ciclocarriles proyectados y ejecutados: <http://200.58.108.122/gis/mapaurbano/>



*Imagen 12: Sistema de ciclovías y ciclocarriles propuesto.
Fuente: Plano del Mapa Urbano de la Municipalidad de Rafaela*

8. El desarrollo territorial

Si el Desarrollo Territorial es entendido como una nueva mirada integral y sistémica sobre un hecho, objeto o problemática, Albuquerque y Pérez Rossi (2012), la ciudad se caracteriza desde la década del '90 por tener dicha mentalidad. Desde esos años, la gestión del gobierno local ha llevado adelante programas innovadores que diferenciaron a Rafaela de muchas otras localidades medias del país. La interacción institucional y académica es un rasgo que la ha caracterizado desde su génesis y las relaciones en red son el modo cotidiano de trabajo de las organizaciones de la misma. La vinculación académica, por ejemplo, a nivel universitario está garantizada por la existencia del Consejo Universitario de Rafaela (CUR) que nuclea y articula a dichas instituciones educativas y además tiene por objetivo consolidar el perfil de la misma como ciudad universitaria. Dicho organismo se crea en el año 2010 con la firma de un convenio entre siete instituciones de Educación Superior y la Municipalidad de Rafaela. La interacción entre las casas de altos estudios posee un elevado potencial como herramienta para promover la interdisciplina de las problemáticas, en tanto permite sumar áreas de investigación que trabajen sobre realidades locales generando masa crítica y capacidades locales.

El Consejo Consultivo Social (CCS) creado en el año 2002 es otro espacio que comparten instituciones públicas, entidades intermedias y organizaciones de la sociedad civil en el que

debaten temas de interés para los rafaelinos para emitir recomendaciones a instancias de gobierno local, provincial y nacional.

En tanto, otro ejemplo es el Consejo de Adultos Mayores (CAM) que se crea en el año 2016 motivado desde la Subsecretaría de Gestión y Participación como un espacio institucional conformado por quince organismos de la ciudad que trabajan temas vinculados a los adultos mayores. El CAM pretende erigirse como representante de dicho grupo etario, por lo tanto, transmite a tomadores de decisiones las principales preocupaciones de los mismos, buscando incidir en diversas políticas públicas.

Estos espacios, como otros, promueven la vinculación de actores como también de conocimientos y saberes, y generan una red que, no solo permite trabajar en conjunto sino también gestionar frente a otros organismos las problemáticas compartidas.

Si la complejidad, dijimos en el capítulo anterior, tiene que recomponer saberes disociados, precisamente estos espacios institucionalizados de diálogo fomentan estas relaciones entre diversas disciplinas, pero también áreas de investigación y trabajo. El pensar y hacer desde la complejidad en la gestión pública es sumamente difícil ya que la misma estructura estatal genera particiones de los temas en secretarías. Pero el gobierno local apela a actores dentro de las mismas que actúan como facilitadores de procesos y dinamizan las vinculaciones, además el área de Jefatura de Gabinete actúa como un espacio horizontal para las diversas secretarías.

El desarrollo territorial también implica el reconocimiento y la valoración del potencial endógeno, es decir de cada actor, institución, organización o empresa que promueva valores vinculados a la identidad local, como la cultura del trabajo rafaestino, el respeto, la importancia de la educación y capacitación permanente, la eficiencia, entre otros, que caracterizan a la comunidad de la ciudad. Reconocer lo endógeno también implica conocerlos para valorarlos: la historia, la memoria, la cultura son fundamentales en esta apreciación del patrimonio inmaterial de una sociedad. Estos elementos de la cultura local tienen que ser recursos e insumos para la diferenciación y caracterización de la ciudad, ambas son de suma importancia en la competitividad territorial. El gobierno local permanentemente está aplicando

programas de innovación y creatividad como Innovación²¹, fomentando la identidad local con capacitaciones y recorridos que tienen el objetivo de hacer conocer el potencial local. Además implementa programas para mejorar la calidad espacial de la misma con planes como el del Área Central²² reconociendo las fortalezas de la implantación geográfica, la gran cantidad y el trabajo en red de las organizaciones y la vinculación permanente con los otros niveles de gobierno. Estas son algunas, de las potencialidades de Rafaela, destacando su ciudadanía participativa y comprometida con la mejora continua de la ciudad.

Es interesante incorporar la reflexión que realizan Ascúa y López en la que mencionan:

Un aspecto adicional debe señalarse respecto de la exitosa performance de la industria de Rafaela. El tejido industrial logró compensar diferentes desventajas de localización (...) a través de diversos elementos locales (...) conformado sobre la base de un tejido social y un sistema de valores que tiene muchos elementos comunes con los distritos italianos (López y Ascúa, 1996, pág. 90 y 91).

La gobernanza local es, en este sentido, el mecanismo que favorece la interacción de intereses y actores y que poseen espacios diversos. Por ejemplo, el Consejo Consultivo Social, el Consejo de Adultos Mayores y el Consejo Universitario de Rafaela son espacios que favorecen la participación y diálogo de la sociedad civil. Costamagna (2011) menciona que un salto de calidad se da cuando el Estado, la universidad, la empresa y las organizaciones del mundo tecnológico entran en interacción.

9. Vinculación multinivel

Desde el paradigma del desarrollo territorial es necesario la vinculación entre diversos niveles del Estado. Dicha relación en Rafaela, como en muchas otras ciudades argentinas, está muy marcada por el color partidario de los gobiernos de turno. A través de la gestión desde el municipio se logra traer programas nacionales como provinciales que muchas veces el mismo administra, aplica o actúa de nexo. También se formalizan diversos programas, como, por ejemplo, para viviendas u obras particulares a través de convenios específicos. El Programa

²¹ <https://diariolaopinion.com.ar/noticia/225902/en-innovacion-rafaela-esta-muy-por-encima-del-promedio>, <http://radiatorafaela.com/tu-idea-tiene-premio-en-el-concurso-innovacion-2018/> <http://www.rafaela.gob.ar/Sitio#/Inicio>

²² <http://rafaela.gob.ar/Sitio#/Programa/69> <http://www.ccirr.com.ar/sitio/VerNoticia.aspx?i=5820>

de Mejoramiento Barrial (ProMeBa) es una iniciativa nacional con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población²³. Su propósito es mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población que reside en villas y asentamientos irregulares. En Rafaela se reciben dichos fondos desde hace 15 años y a través de un trabajo interdisciplinario, permite la valoración de las infraestructuras de las periferias urbanas, así como también, de espacios verdes y equipamientos en pos de generar hábitat. Por otra parte, el programa provincial INGENIA, desde el año 2014, tiene como objetivo construir, fortalecer e impulsar proyectos socioculturales dentro de la ciudadanía joven, incentivando el carácter asociativo, grupal o colectivo de las juventudes.

Además, desde el Municipio se promueven convenios de colaboraciones con los niveles de gobierno superior como es el Plan de Urbanización Integral Noreste. Dicho plan tiene por fin urbanizar dos fracciones de terrenos, una provincial y otra del Instituto Municipal de la Vivienda (IMV), localizadas en dicha orientación en la periferia de la ciudad²⁴. El Convenio realizado entre la Municipalidad de Rafaela, el IMV y la Dirección Provincial de Habitar y Vivienda de Santa Fe en 2014 comprendía el desarrollo, en ambos terrenos, de los proyectos y obras necesarias para poner a la venta lotes con costos menores a los del mercado inmobiliario local. Dicho convenio posibilitó el acceso a un lote propio a gran cantidad de familias. Las diversas áreas de la Municipalidad de Rafaela llevan adelante convenios con distintas instituciones y organizaciones del país incluso de países vecinos y hermanos para favorecer la cooperación mutua y generar capacidades locales²⁵.

²³ <http://www.rafaela.gov.ar/Sitio#/Secretaria/3>

²⁴ <http://www.rafaela.gov.ar/Sitio#/Secretaria/45>

²⁵ <http://www.rafaela.gov.ar/Sitio#/Secretaria/5>

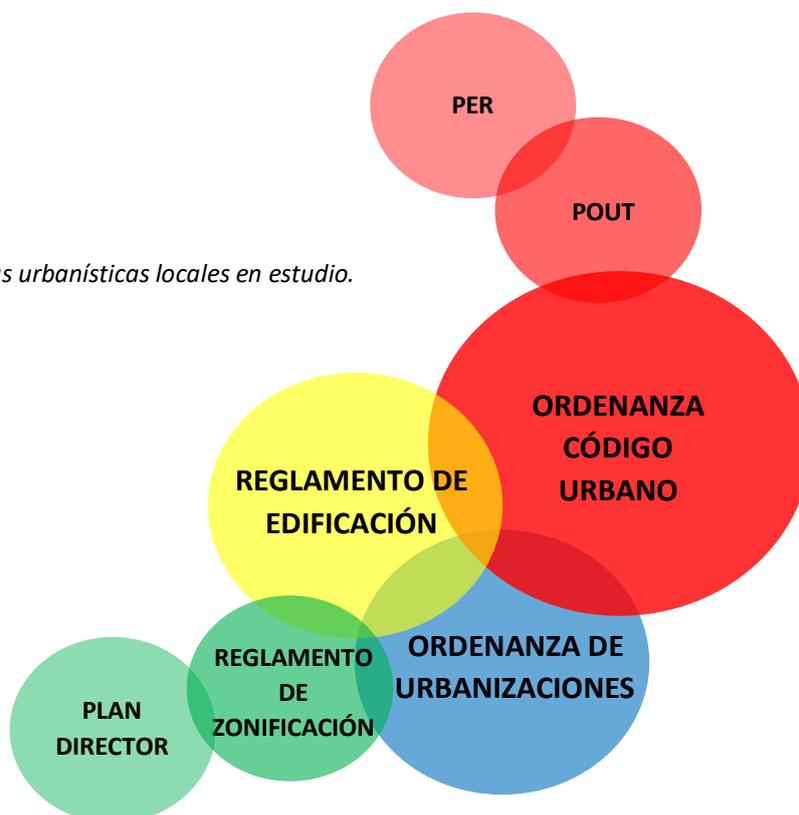
Capítulo IV. Políticas urbanísticas locales

1. Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo la evaluación del trinomio: Código Urbano, Ordenanza de Urbanizaciones y el Reglamento de Edificación, en relación a la categorización de políticas urbanas locales. Dicho análisis permite construir la información sobre una de las variables (políticas públicas locales) de la hipótesis, para luego medir su incidencia en el rol de Rafaela como ciudad intermedia y cumplimentar así el objetivo general del presente estudio.

No obstante, si bien el Código Urbano es aquí el elemento principal de análisis, es necesario rescatar los planes que lo antecedieron para comprender su génesis y sus influencias en la actualidad. Por esta razón, se estudiarán el Plan Director (1966) y el Reglamento de Zonificación (1967) que dieron origen al Reglamento de Edificación (1976) y de manera tardía a la Ordenanza de Urbanizaciones (1992), así como también, las implicancias del Plan Estratégico para Rafaela (PER) (1996) y el Plan de Ordenamiento Urbano Territorial (POUT) (1998) que desembocaron en la realización de la Ordenanza del Código Urbano (2008) que rige hasta nuestros días.

*Imagen 13: Relación de normativas urbanísticas locales en estudio.
Fuente: Elaboración propia.*



Como resultante de este capítulo conoceremos las relaciones intrínsecas que tiene el trinomio en estudio, producto de los planes y reglamentaciones anteriores (Ver Imagen N° 13 en la página anterior).

2. Plan director de la ciudad de Rafaela y Reglamento de Zonificación

2.1 Identificación de la política

El Plan Director de la Ciudad de Rafaela fue presentado por el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano dependiente de la Facultad de Ciencias Matemáticas de la Universidad Nacional del Litoral en la ciudad de Rosario, en el año 1964, desarrollado en la Intendencia de Rodolfo Muriel y habiendo sido designado al Arq. Mario Williner para su implementación. El mismo fue aprobado mediante Decreto N° 2.827/66 como Plan Director para el ordenamiento del territorio de la ciudad.

Por su parte, el Reglamento de Zonificación - Decreto - Ordenanza N° 2.958/67 t.o. 3.089 y 3.889 - es la reglamentación del Plan Director antes mencionado. El mismo posee una modificación mediante Decreto N° 3.162 /68 y a los efectos de prevenir inconvenientes con la consecuente proliferación de conjuntos habitacionales como condominios y edificios en altura, se han promulgado las Ordenanzas N° 3.751/04 y N° 3.873/06, que regulan sus parámetros urbanísticos. También fue desarrollado durante la Intendencia de Rodolfo Muriel.

Ambas normativas deben estudiarse relacionadas y complementarias ya que el primero es la idea de ciudad y el segundo es, desde lo físico, la manera de llegar a esa idea propuesta/deseada.

El Plan Director de la Ciudad de Rafaela fue aprobado por Decreto N° 2.827 el 30 de agosto de 1966 y el Reglamento de Zonificación por Decreto - Ordenanza madre N° 2.958, el 7 de junio de 1967.²⁶

²⁶ http://rafaela.gob.ar/File.aspx?n=iQ7YxAsBkg2iTYtov**dNqWlVx90Rf4EEo07fHrtOiTCDK1E5GF%7C%7C6egtsG2uZd52Y&t=Digesto Municipal - Tomo II

2.2 Tipo

El Plan Director de Rafaela se caracteriza por ser un proyecto Estratégico-Territorial, o sea una política inserta en un proceso de planificación, donde en una primera etapa se realiza un abordaje estratégico de la problemática y, en una segunda, se desarrolla el estudio físico-espacial que aparece como propuesta de la primera, ambas en este caso, realizadas desde la Universidad. A pesar de haberse pensado en una década marcada por planes rígidos y poco flexibles, supuso una profundización que no se alcanzó en planes siguientes. El aval científico que evidencian las páginas realizadas desde el ámbito académico no se encuentra más que en estudios específicos y aislados y no todas las temáticas abordadas fueron analizadas en años consecutivos. La integralidad del mismo es el otro aspecto a destacar, puesto que inicia reconociendo la necesidad de un desarrollo armónico entre aspectos económicos, sociales y físicos, lo que conlleva a un enfoque interdisciplinario en pos de una visión integral. Las palabras complejidad, integralidad, desarrollo e interdisciplinariedad dan cuenta de un plan completo e innovador en cuanto a su enfoque y ejecución.

En tanto, podría entenderse el Reglamento de Zonificación como territorial teniendo en cuenta que regula y clasifica al territorio en distritos: distrito suburbano; distrito de reserva residencial de baja densidad; distrito residencial de viviendas de una familia; distrito



Imagen 14: Mapa oficial de zonificación de la ciudad de Rafaela.

Fuente: Reglamento de Zonificación. 1967

residencial; distrito residencial, comercial y administrativo central; y distrito industrial (Imagen N° 14). De esta forma se entiende que incorpora una zona mayor a la urbana planteando ampliaciones en forma de reserva. No es integral porque se enfoca en lo espacial. El diagnóstico exhaustivo del plan pareciera desaparecer en la normativa, pero es necesario entender que la presente reglamentación es el producto que regula lo espacial y existen otras ordenanzas que abordan las demás recomendaciones del plan.

2.3 Propuesta

El Plan Director de Rafaela se caracteriza por ser una propuesta, en relación a sus objetivos, de tipo integral porque desarrolla los aspectos económicos, sociales y físicos. Las recomendaciones del mismo no sólo abarcan lo urbano y lo espacial sino también consideraciones para lograr el desarrollo económico como, por ejemplo, el incentivo de la producción lechera. A pesar de su integralidad, hoy en día para realizar un estudio holístico habría que incorporar otros aspectos como la cultura, la mirada de la sustentabilidad y una metodología que permita la retroalimentación del plan a través de procesos dinámicos de evaluación y mejoramiento, entre otros aspectos.

Por su parte, el Reglamento de Zonificación es de carácter urbano-espacial porque más allá de perseguir el objetivo de asegurar el desarrollo de la Zona Urbana de modo armónico de acuerdo a la necesidad de la población, sus definiciones son netamente constructivas. Esto quiere decir, que en la medida que dicho Reglamento plantea los diferentes distritos en la extensión del territorio urbano, acompaña con una reglamentación de usos (edificios de oficinas, comerciales, de vivienda, industriales, etc.) y detalla lineamientos generales sobre cuáles características deberían tener.

Asimismo, en sus consideraciones, el decreto refleja la intención de lograr el bienestar y progreso de la comunidad evitando la formación de núcleos urbanos inadecuados para la vida y pretendiendo que no se generen molestias entre vecinos como objetivos del reglamento expresados en el mismo. Luego el articulado comienza con la clasificación de los edificios según su destino, los permisos y apelaciones, la zonificación en distritos y definiciones de cada uno de ellos. Establece las concesiones que pertenecen al mismo, los tipos de edificios permitidos y en algunos el tamaño del solar y/o el área factible de construcción. Los decretos

consecutivos fueron modificando los límites de los distritos o los usos permitidos en los mismos.

El Plan Director se estructura de la siguiente manera:

El “Tomo I: Análisis Regional – Texto” cuenta con nueve capítulos: 1. Delimitación del área de influencia de Rafaela; 2. Descripción geográfica del área de influencia; 3. Evolución histórica de Rafaela y el área de influencia; 4. Población; 5. Equilibrio entre población y equipamiento en el área de influencia de Rafaela; 6. Producción del sector agropecuario; 7. Producción del sector industrial; 8. Infraestructura; 9. Diagnóstico y recomendaciones.

En la introducción reconoce la complejidad de la ejecución de un plan director, la necesidad de incorporar de modo armónico aspectos económicos, sociales y físicos, lo que conlleva la intención de un enfoque interdisciplinario. Además, valora la iniciativa del municipio de contratar a la Universidad para la elaboración del plan para “tomar decisiones avaladas científicamente” (Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL - T1, 1964, pág. 1). El enfoque es claramente regional. Esto responde también a otra característica de los planes de la década del '60 y '70 donde la configuración regional-urbana era una preocupación para estudiosos como el arquitecto y urbanista peruano Eduardo Neira Alva²⁷.

Para delimitar el área de trabajo, los investigadores de la Universidad usan un modelo empírico de áreas de influencia de diversos servicios y un modelo teórico del número de pasajeros que salen de Rafaela a otros centros. El área de influencia la determinaron por coordenadas geográficas: “al Norte, 29° 53’ de latitud sud, al Sur 31° 33’ de latitud sud, al Este 61° 12’ de longitud Oeste, y al Oeste 61° 57’ de longitud Oeste” (Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL - T1, 1964, pág. 14). La misma se vuelca ligeramente hacia el Noreste, Dpto. Castellanos, mitad de Dpto. San Cristóbal y parte de Dpto. Las Colonias, comprendiendo una superficie de 10.375km². Ésta, se puede ver en los planos siguientes (Imagen N° 15 e Imagen N° 16):

²⁷ Para Neira Alva la dimensión regional del desarrollo económico era una cuestión desatendida por los gobiernos latinoamericanos, debido a que en casi todos los casos existía una sola región urbana importante que dinamizaba la economía, por lo que él diferencia la región económica de la geográfica y profundiza sobre polos de crecimiento (Ferrer,2017).

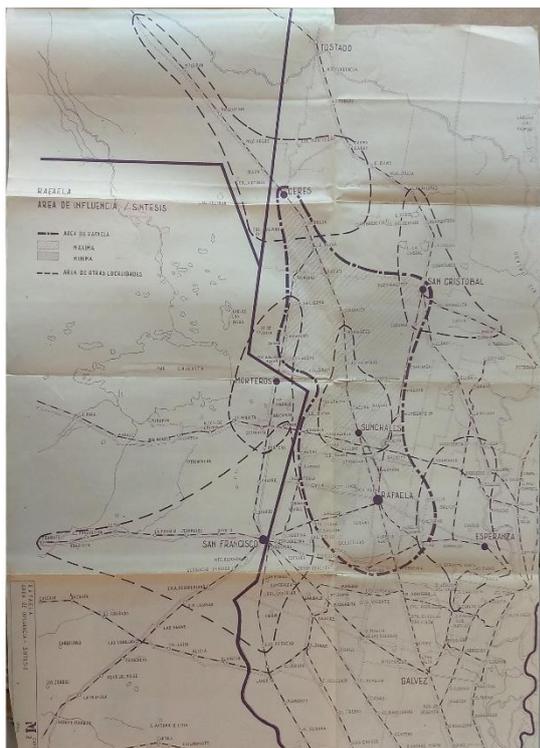


Imagen 15: Síntesis del Área de influencia.
Fuente: Plan Director. 1964.

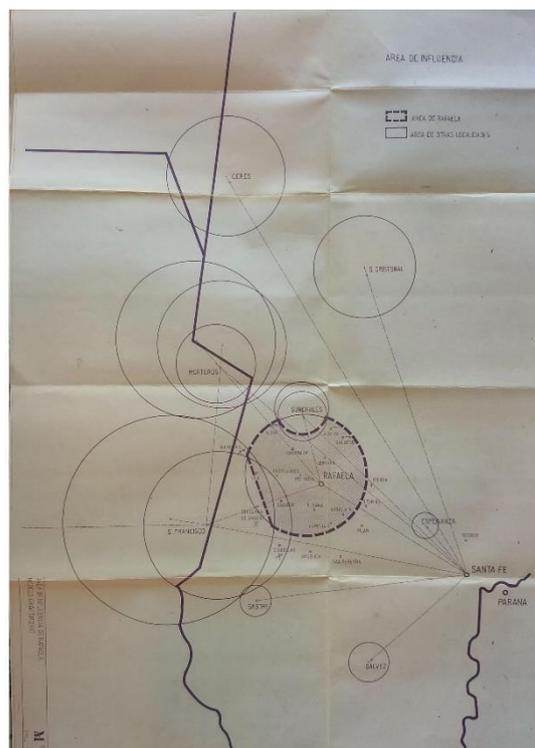


Imagen 16: Área de influencia Modelo Gravitatorio.
Fuente: Plan Director. 1964

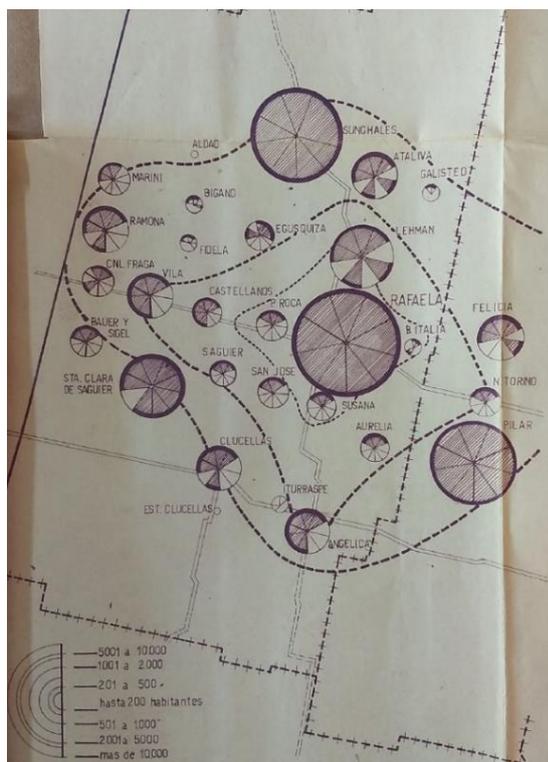


Imagen 17: Equipamientos en los centros urbanos del área de influencia.
Fuente: Plan Director. 1964.

En cuanto a la evolución histórica, el escrito refleja la importancia de la ciudad desde su origen y la diferencia en relación a otros centros en cuanto a su crecimiento. Luego relaciona la población con los equipamientos haciendo un estudio pormenorizado de las instituciones y

equipamientos presentes en todas las localidades dentro del área de influencia delimitada, como se puede observar en el plano (Imagen N° 17):

El plan, realiza una descripción avalada por gran cantidad de datos de las producciones agropecuarias e industriales del momento histórico del mismo, concluyendo en una producción poco diversificada y baja productividad de las exportaciones. En cuanto a infraestructuras únicamente analiza la red viaria, conexiones y condiciones y la disponibilidad de energía eléctrica, considerando la insuficiencia de las mismas. Concluye el Tomo con una serie de recomendaciones, entre ellas:

“La estructura económica regional (...) [debe tender a] consolidar y fomentar el esquema existente” (Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL - T1, 1964, pág. 277). Realiza recomendaciones al sector agropecuario e industrial en las que no profundizaré. Los consejos en relación a equipamientos colectivos están vinculados más a las insuficiencias de servicios primarios en las localidades de escasa población dentro del área de influencia en análisis. Acerca de las infraestructuras hace hincapié en las “deficiencias más agudas que se observan en la infraestructura de transporte” (Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL - T1, 1964, pág. 279)

y propone una red completa de caminos que impactará en el centro que es Rafaela. Además, reconoce la necesidad de que las autoridades de la ciudad se vinculen con las autoridades de las otras localidades y comunas del área de influencia “para la acción conjunta” (Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL - T1, 1964, pág. 280) y que a través de una coordinación de las mismas se eleven las necesidades, por razones de competencia, al gobierno provincial y nacional.

El “Tomo II: Análisis Regional – Mapas y Gráficos” es un compendio de más de cincuenta planos y gráficos que reflejan los escritos del Tomo I. Se adjuntan planos destacados como los correspondientes a las Imágenes N° 15, 16 y 17 ya mencionados anteriormente, plano de desplazamientos en búsqueda de servicios hacia Rafaela y San Francisco (Imagen N° 18), plano de la zonificación propuesta para Rafaela (Imagen N° 19) y Plano urbano del Plan Director (Imagen N° 20) a continuación.

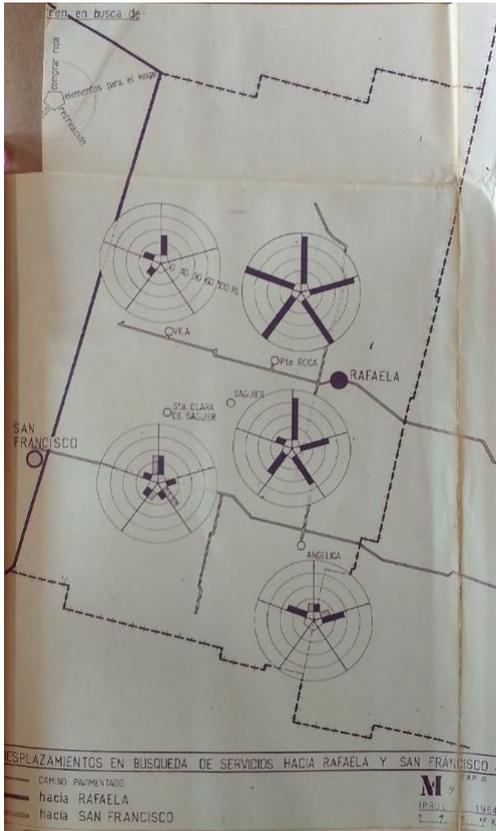


Imagen 18: Desplazamientos en búsqueda de servicios hacia Rafaela y San Francisco.
Fuente: Plan Director. 1964.

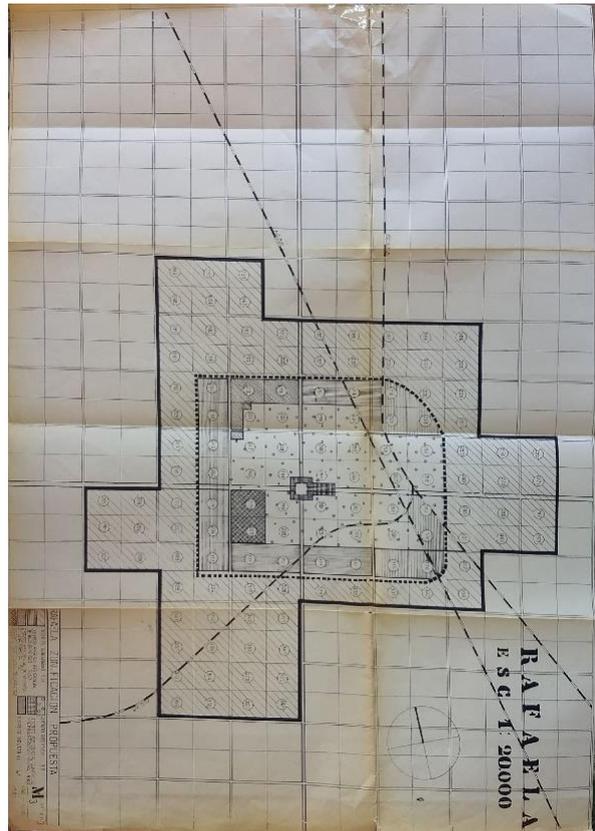


Imagen 19: Rafaela zonificación propuesta.
Fuente: Plan Director. 1964.



Imagen 20: Plano Urbano.
Fuente: Plan Director. 1964

El “Tomo III: Análisis Urbano – Texto, Mapas y Gráficos” está compuesto por ocho capítulos: 1. Demografía; 2. Estratificación; 3. Aspectos económicos; 4. Descripción de la ciudad; 5. Transporte urbano; 6. Espacios verdes; 7. Servicios públicos; 8. Escuelas.

Al momento de realizar el estudio y según el cuarto Censo Nacional de Población de 1960, la ciudad contaba con 34.046 habitantes. El plan entiende estratificación social como “la clasificación de los miembros de una sociedad o comunidad dada en conjunto de personas que poseen ciertos rasgos comunes que los agrupan o los relacionan entre sí, compartiendo modos de vida, de acción y de actitudes similares” (Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL-T3, 1964, pág. 88), según la definición dada por Gino Germani²⁸. Luego realiza un análisis del sistema económico urbano, considerando que en el año 1963 la estructura estaba dada por participaciones en el Producto Bruto Urbano: en un 52% la industria, 38% el comercio y 10 % los servicios. El análisis es extenso y similar al que realiza hoy en día el ICEDeL con el Censo Industrial.

Sumamente interesante es la descripción de la ciudad en la que mencionan aspectos relacionados a los límites de la misma, las características de la trama urbana y una descripción bajo el título de la “zonificación espontánea existente” (Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL-T3, 1964, pág. 250). También incorpora una descripción del aspecto edilicio, el arbolado y alumbrado urbano, y los espacios verdes. En relación al primero, considera que es muy homogéneo, de una planta o dos y aisladamente tres, y de buen estado de conservación; el arbolado es pobre y la ciudad manifiesta una imagen monótona; luego se enfoca en los espacios verdes que considera escasos, y retoma esta última temática en el Capítulo 6. El breve Capítulo 5 inicia mencionando que tiene por objetivo, a partir de una base racional, establecer modificaciones profundas para el crecimiento del flujo vehicular. Releva movimientos en solo cuatro puntos de la ciudad y un día por lo que el apartado refleja escasos datos. A los espacios verdes les atribuye un potencial de diferenciación dentro de la trama uniforme que no está utilizado y describe la ausencia de un parque comunal, regional y vecinal y compara dicha carencia con estándares americanos.

²⁸ Gino Germani bajo el concepto de estratificación social estudió la relación entre el nivel ocupacional, educacional, recreación y participación social.

En relación a los servicios urbanos estudia el agua corriente y sistema de desagües. El Capítulo 8 se basa en encuestas realizadas en escuelas analizando población servida, área de influencia, estado edilicio, y superficies cubiertas y libres de las mismas, concluyendo en recomendaciones individualizadas.

El “Tomo IV: Plan – Texto” se conforma por diez capítulos: 1. Densidad de población; 2. Delimitación del área urbana y suburbana; 3. Remodelación urbana; 4. Plan de transporte urbano; 5. Disposiciones de residuos domiciliarios; 6. Escuelas; 7. Secretaría de acción social; 8. Reactivación de comisiones vecinales; 9. Reactivación de la secretaría de cultura; 10. Servicios públicos.

El primer capítulo comienza caracterizando a la ciudad como dispersa, producto de asentamientos desordenados y espontáneos de sus habitantes, loteos al borde del ejido municipal y una densidad muy baja (considerada según el presente plan como semirural). El mismo propone densificar la población al doble y a largo plazo considera que dicha área urbana podría absorber hasta 150.000 habitantes.

El capítulo siguiente establece, para delimitar el crecimiento expansivo, la necesidad de contar con un límite urbano que regule los asentamientos hacia el interior del área urbana e impida el crecimiento sobrepasando sus bordes. Además, propone dividir dicha área en urbana y suburbana, bajo administración municipal y el área rural quedaría bajo jurisdicción provincial.

Bajo el título de remodelación urbana propone nuevas formas de subdivisiones con usos de vivienda e industria, discriminando en ambas: la elección del terreno, accesibilidad, seguridad, áreas destinadas a dichos usos, áreas verdes, circulaciones y otros usos. Estos nuevos parámetros se consideran para áreas no consolidadas. También es interesante observar que el plan establece normas para las edificaciones a modo de regular la totalidad del paisaje urbano y asegurar la habitabilidad de las construcciones, detalles que en los planes urbanos generalmente no se llega a estudiar, como, por ejemplo, la definición de los centros de manzanas verdes. Cierra el capítulo evidenciado un alto déficit de espacio verde en la ciudad: 13.83 hectáreas.

Seguidamente, respecto al transporte urbano analiza la cantidad y diversos tipos de vehículos y viajes de los mismos, estudiándolo en relación a las arterias existentes y proyectadas y

percibiendo posibles congestionamientos y problemas de escasez de estacionamientos. También propone tres categorías de arterias dentro de la trama urbana: primaria, secundaria y de distribución. En relación a la disposición de residuos evalúa diversas opciones para su destino final y concluye que el mejor es el relleno sanitario, método utilizado desde el año 2003. En cuanto a las escuelas plantea lograr mayor eficiencia de las mismas con doble turno a corto plazo y la necesidad de nuevas escuelas a largo plazo. Los Capítulos 7, 8 y 9 plantean estructuras para dichas secretarías, actividades y recomendaciones para las mismas.

El presente Tomo también analiza la necesidad de una nueva localización de la estación terminal de ómnibus interurbana y se evalúan diversas alternativas teniendo en cuenta las características y conflictos de la actual ubicada en el Ex Mercado Municipal. La ciudad cuenta desde el año 2008 con una nueva terminal emplazada sobre la principal vía jerárquica de la ciudad, la Ruta Nacional Nº 34, y con un edificio construido mediante concurso público. Las cinco opciones que se plantean en el plan evidencian una trama acotada en relación a la existente, ya que las propuestas son centrales dentro de la ciudad actual.

Interesante, dentro de los Apéndices del Tomo, es la presencia de un proyecto de Creación de la Secretaría de Planeamiento que permita no solo implementar el plan sino también realizar su seguimiento y las modificaciones necesarias, así como también nuevos proyectos. Por su parte, el Reglamento de Zonificación como es una normativa tiene la estructura de un decreto, considerando artículos y apéndice de definiciones. Posee artículos generales, título y alcances, y luego en el Art. Nº 3 ya inicia la clasificación de los edificios según su destino, lo relacionado a permisos, y luego se centra en la zonificación en distritos antes mencionada.

2.4 Metodología

El Plan no especifica la metodología general de realización del mismo, pero sí explicita la metodología utilizada para cada estudio o tema. Por ejemplo, en el Tomo III, Capítulo 6 - Transporte describe como se han realizado los estudios de flujos de vehículos o también se puede ver en el inicio en el Tomo I mediante qué proceso determinan el área de influencia de la ciudad de Rafaela.

La Ordenanza del Reglamento de Zonificación como normativa es producto de la regulación del Plan realizado por la universidad mencionada. El diagnóstico fue más un ejercicio académico/una investigación bibliográfica que un proceso participativo, la ordenanza es un instrumento de gestión del suelo, no plantea la evaluación o algún modo de retroalimentación.

2.5 Proyectos

El Plan expresa, entre las recomendaciones, gran cantidad de proyectos a ejecutar, principalmente en lo relacionado a infraestructuras. El Reglamento de Zonificación no expresa proyectos concretos para ejecutar.

2.6 Estado

El Plan Director y el Reglamento de Zonificación fueron antecedentes del Código Urbano vigente y hoy se encuentran derogados por la Ordenanza N° 4.170/08 que da origen al Código. Asimismo, muchos de los proyectos mencionados en el Plan Director fueron ejecutados. Por ejemplo, la pavimentación de la Ruta Nacional N° 34 en el tramo Lucio V. López - Angélica y tramo Sunchales - Ceres hasta convertirse en lo que hoy es, una vía principal en sentido Norte - Sur del país.

3. Reglamento de edificación

3.1 Identificación de la política

Reglamento de edificación – Ordenanza N° 4.566 t.o. con Decreto- Ordenanza 5.916 - Decreto 6.799 - Ordenanzas 2.125, 2.227, 2.264, 2.602, 2.815, 2.822, 3.257, 3.439²⁹. Desarrollado en la Intendencia de Juan Carlos Borio. Su fecha de promulgación data del 25 de agosto de 1976.

²⁹ <https://www.rafaela.gov.ar/GobiernoAbierto/Digesto-detalle.aspx?txt=alimentos&d=Tomo%202&index=&i=8475>

3.2 Tipo

El Reglamento de Edificación podría entenderse como territorial porque debe cumplimentarse en toda la jurisdicción de la ciudad de Rafaela, es decir, tanto en su zona urbana como rural; podría considerarse como un producto tardío del Plan Director de 1964 y del Reglamento de Zonificación de 1967. No es estratégico ni integral, sino que es específico en lo referido a la regulación del aspecto físico de la ciudad y en particular en las construcciones. Las regulaciones que incorpora deben cumplimentarse en las edificaciones tanto privadas como públicas y en todo el distrito de la ciudad.

3.3 Propuesta

Según los objetivos es urbano-espacial haciendo énfasis en lo físico-proyectual, es decir, regula todos los condicionantes que el profesional de la construcción debe tener en cuenta al momento de diseñar.

El Reglamento de Edificación se encuentra estructurado por siete capítulos, siendo los siguientes: 1. Normas generales y administrativas; 2. Normas generales sobre construcciones; 3. Normas según instalaciones técnicas de los edificios; 4. Normas de seguridad; 5. Normas de carácter urbanístico; 6. Reformas o ampliaciones de edificios; 7. Normas sobre supresión de barreras arquitectónicas para personas discapacitadas.

3.4 Metodología

Como ordenanza es un instrumento de planificación que no se enmarca en un proceso de diagnóstico, participación y evaluación.

3.5 Proyectos

La Ordenanza no plantea proyectos específicos.

3.6 Estado

La Ordenanza se encuentra en vigencia y en la actualidad está siendo revisada, incorporando temas contemporáneos de las construcciones, como son nuevos materiales, criterios climáticos, el enfoque de la sustentabilidad de las construcciones, materiales alternativos, mejoras del espacio de vereda, entre otros.

4. Ordenanza de urbanizaciones

4.1 Identificación de la política

Ordenanza N° 2.588 t.o. con Ordenanzas 2.735/94 y 2.931/96.³⁰ La misma introduce modificaciones a la Ordenanza N° 2.117/85 que la precede, y unifica contenidos ya expresados en el Decreto N° 10.048/90 y la Resolución Interna N° 475 de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. La Ordenanza N° 2.117/85 viene a derogar la Ordenanza N° 1.873/75.

Este encadenamiento de normativas permite verificar una historia local en la que se reglamenta el proceso de urbanización del suelo de la ciudad. Las primeras ordenanzas verifican una regulación temprana del mismo. La fecha de aprobación de la Ordenanza N° 2.588 fue el 17 de diciembre de 1992, durante la intendencia de Omar Perotti.

4.2 Tipo

De cierto modo se puede entender como territorial ya que establece las transiciones entre área rural, suburbana y urbana que deviene del Reglamento de Zonificación antes mencionado. No profundiza en cada una de ellas, ni las relaciona, pero sí las reconoce. Tampoco es integral porque se enfoca en lo físico y de un modo básico, sin hacer un avance hacia lo espacial.

³⁰ <http://www.digesto.conceraf.com.ar/opciones/Ordenanzas-ver.aspx?i=1614&fd=28/11/1980&fh=7/1/2014&cat=0&nro=2588&txt=>

4.3 Propuesta

Podría incorporarse en la categoría urbano – espacial haciendo la salvedad que refiere al punto anterior donde se enfoca en lo físico. Carece de una mirada de diversas disciplinas y temas como los medioambientales, sociales, económicos. Hace énfasis en el diseño físico de las nuevas urbanizaciones o extensiones de la trama existente.

La ordenanza se estructura a través de dos partes básicas: los considerandos y el articulado. Los considerandos de la Ordenanza N° 2588 son mínimos, solo tres ideas en tres renglones justifican treinta artículos que los siguen y mencionan “que la incorporación de terrenos de las Zonas Rural y Suburbana a la Zona Urbana requiere estudios preliminares de las situaciones emergentes (...) a estudiar” (Digesto, 1998, pág. 1). Esta incorporación requiere rever las exigencias a loteadores y la ordenanza viene a reemplazar a su predecesora y unificarla a otras normativas. Los artículos definen términos técnicos, requisitos del terreno, exigencias al loteador, infraestructura necesaria, procedimiento del trámite e infracciones y penalidades.

4.4 Metodología

La ordenanza es producto de la actualización de la normativa existente desde las áreas técnicas municipales sin un proceso participativo y el diagnóstico podría entenderse como el transcurso donde los mismos actores reconocen las debilidades y faltas de la normativa y la mejoran. En sí misma la ordenanza es un instrumento de gestión del suelo urbano que se complementa con otros instrumentos vigentes como es el Código Urbano y el Reglamento de edificación como así también con otras normas como, por ejemplo, la Ordenanza N° 1453 t.o. con Ord. N° 1462/61 y Ord. del Código Urbano 4170/08, en la que la primera refleja las exigencias de superficies de espacios verdes en urbanizaciones, entre otras. La ordenanza no posee un mecanismo de evaluación que permita la retroalimentación y actualización.

4.5 Proyectos

Como ordenanza que regula futuras urbanizaciones carece de la enunciación de proyectos particulares.

4.6 Estado

La normativa se encuentra en vigencia y ha sido actualizada mediante Ordenanzas N° 2.735/94 y 2.931/96.

5. Plan estratégico para Rafaela

5.1 Identificación de la política

El Plan Estratégico para Rafaela (PER) ha sido aprobado por la Ordenanza N° 2.677 el día 23 de diciembre de 1993. Posteriormente fue modificado a través de las Ordenanzas 2.742 el 1 de agosto de 1994 y 2.953 el 19 de diciembre de 1996. Fue desarrollado bajo la Intendencia de Omar Perotti y continuado por la intendencia de Ricardo Peirone.

5.2 Tipo

El Plan Estratégico para Rafaela, como el nombre lo dice, es estratégico en cuanto al abordaje integral e interdisciplinario y pretende establecer proyectos claves y decisivos para el desarrollo de la ciudad. El mismo es producto de un proceso planificador participativo sin antecedente en la ciudad y que tuvo como punto de partida una decisión política clara del gobierno municipal. El desarrollo tuvo como modelo el Plan Estratégico y Social de Barcelona que partía del objetivo general: “Consolidar Barcelona como una metrópolis emprendedora europea, con incidencia sobre la macro región donde geográficamente se ubica; con una calidad de vida moderna; socialmente equilibrada y fuertemente arraigada en la cultura mediterránea” (Plan Estrategico Metropolitano de Barcelona, 2018). A lo largo de la década de 1990 Barcelona desarrolló tres planes con diversos objetivos específicos. El primero, vinculado a la ciudad olímpica para los juegos de 1992, el segundo pretendía consolidar la presencia de la ciudad a nivel internacional y el tercero, buscaba establecerla como ciudad del conocimiento. Estas tres etapas van a ser el antecedente del Plan Metropolitano de Barcelona que se lanza en la década siguiente y, en el 2010, se fija la meta para el 2020 y la tercera etapa vinculada al gobierno metropolitano³¹.

³¹ https://pemb.cat/public/docs/873_d6_flyer_pemb_v6cast.pdf

Pero además de tomar experiencias europeas, como la mencionada, y de América Latina, - como por ejemplo, Bogotá, Colombia y Santiago de Chile-, “había que otorgarle a nuestro plan una identidad propia” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 2002, pág. 2) y se establece el objetivo de “potenciar a Rafaela como centro productivo regional, con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 1998-1999, pág. 7). Dicho objetivo refleja la interdisciplinariedad ya que menciona aspectos económicos, educación, cultura, medio ambiente, urbanismo así como la participación institucional que caracteriza al mismo a través de más de cien representantes de instituciones³² que aportaron multiplicidad de miradas y áreas del conocimiento. La idea fue generar un plan desde los mismos rafaelinos, con una mirada en el futuro y no contratar técnicos externos como años anteriores.³³

5.3 Propuesta

La idea de origen del plan, que motivó y alimentó continuamente la participación fue “encarar hechos que transformen la ciudad” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 2002, pág. 9), y para ello, se definió como objetivo principal del Plan “potenciar a Rafaela como centro productivo regional, con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 1998-1999, pág. 7)

El plan se autodefine como un proceso metodológico para coordinar metas a mediano y largo plazo, lo cual supone valores como la participación, la flexibilidad, el compromiso y consenso, y una tarea de coordinación que estuvo dada por el Gobierno Municipal. De la I Asamblea de 1996 en la cual participaron 135 instituciones se pasó a 213 instituciones en la II Asamblea de

³² En distintos momentos del plan, desde 1996 al 2002, la cantidad de instituciones ha variado, en incremento de la participación de las mismas. Véanse Los Anexos del Plan Estratégico para Rafaela Informe General 1996 – 2002, pág. 56 a 97.

³³ Haciendo referencia a la contratación del Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL para la definición del Plan Director de Rafaela de 1966.

1997, por lo que el involucramiento de los actores se fue consolidando, y convirtiendo al plan en un instrumento de gobierno democrático.

Según el objetivo general antes mencionado, la propuesta es integral sin hacer énfasis en ningún aspecto particular, ya sea urbano - espacial, urbano - ambiental, urbano - social, económico - productivo y urbano - rural. Sí sucede que desde el plan se desprenden planes particulares como el PLAN DE ORDENAMIENTO URBANO TERRITORIAL (POUT) (1998 - 1999) que se enfoca en lo espacial y que se definió bajo la línea estratégica de "Garantizar un crecimiento urbano armónico en el desarrollo de las actividades productivas y sociales" (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 1998-1999, pág. 1). El POUT fue realizado teniendo como secretaria de Planeamiento y Medio Ambiente a la Ing. Silvia Raquel Muda.

La estructura del Plan Estratégico, definida por Ordenanza Nº 2.677, que en su Artículo Nº 1 establece: "Créase la "COMISION ESPECIAL PLAN ESTRATÉGICO RAFAELA" con facultad para centralizar a nivel institucional la generación de iniciativas, el desarrollo y las conclusiones tendientes a la elaboración y actualización de un Plan Director (1 - Modificación Introducida por Ord. 2.953 del 19/12/96)" (Digesto, 1998, pág. 6), se encuentra determinada por dos grandes etapas: la de formulación y la de implementación.

En primer lugar, la "Etapa de formulación del plan" comprende siete pasos: 1. Organización y sensibilización: definición de objetivos, involucramiento del gobierno municipal, actores del proceso, involucramiento de las instituciones, estructura organizativa (concejo general y concejo ejecutivo), estructura variable del plan (comisiones de diagnóstico, comisiones multisectoriales y comisiones temáticas), constituir al equipo técnico local con asesoramiento externo del Plan estratégico de Córdoba (Argentina), Barcelona y Bilbao (España), definir la estrategia de comunicación, lanzamiento del Plan (30/10/1996) en el marco de un Concejo General en el que participaron 135 instituciones (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 2002, pág. 18); 2. Pre-diagnóstico, cuyo objetivo era definir temas críticos a través de 114 entrevistas a referentes de la ciudad; 3. Diagnóstico, el cual concluyó en un FODA que evaluaba tanto análisis de aspectos internos como externos en talleres participativos multisectoriales; 4. Análisis de Escenarios Externos y Futuros; 5. Definición de objetivos y líneas estratégicas, conformados por un objetivo general, antes mencionado, y siete líneas estratégicas; 6. Definición de proyectos; 7. Presentación del plan (03/12/1997).

La segunda etapa que refiere a la implementación del Plan, se compone de los siguientes siete puntos: 1. Organización; 2. Análisis y priorización de proyectos; 3. Reformulación de la estructura funcional del Plan; 4. Evaluación de los proyectos; 5. Puesta en marcha de los proyectos; 6. El seguimiento del plan: evaluación y seguimiento del mismo; 7. Reprogramación del plan.

5.4 Metodología

Se utilizó la metodología propia de los planes estratégicos que se multiplicaron en todo el mundo en la década de 1990 y marcaban una diferencia en relación a la planificación tradicional. La presentación del primer documento del Plan Estratégico para Rafaela de 1996 expresa que el Municipio debe ser el principal promotor de un proceso de participación ciudadana, debe también buscar transformaciones que no lograron ser encauzadas y originaron un crecimiento desequilibrado de la trama urbana.

A continuación, se detalla la metodología utilizada:

En el año 1997 se inicia con el pre-diagnóstico del Equipo Técnico, aprendizajes y errores del Plan Director de 1966, desarrollándose en esta etapa tres actividades bien definidas: talleres de diagnóstico, ciclo de conferencias en el marco del Análisis de Escenarios y talleres de definición del Objetivo de Ciudad a través de Comisiones Multisectoriales y luego Comisiones Temáticas, que delinearon 110 propuestas de proyectos estratégicos.

En 1998 se hizo el trabajo interno del Plan: las seis comisiones analizaron los 110 proyectos, de los cuales se priorizan 83 y, en julio de ese mismo año, se ponen en marcha los 26 “que iban a generar las transformaciones necesarias en la ciudad que permitirían arrastrar luego a las demás acciones” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 2002, pág. 4). A partir de allí gran parte del plan estuvo marcado por el seguimiento de los proyectos en marcha.

Posteriormente, en el año 2001 se crea la Red Rafaelina Solidaria para dar respuesta a la crisis social que estaba sucediendo a nivel nacional, y llevó a replantear el plan priorizando “respuestas inmediatas a nuevos requerimientos sociales” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 2002, pág. 3) y una mirada centrada en la promoción humana.

5.5 Proyectos

Bajo el objetivo general se definieron siete líneas estratégicas y dentro de las mismas los proyectos a ejecutar. Las líneas son: 1. Impulsar una red regional de unidades productivas con base Pyme y proyección internacional; 2. Fortalecer la vinculación y proyección regional desarrollando y optimizando la logística de comunicaciones; 3. Impulsar la formación de calidad a través de la integración de los agentes educativos con el sector productivo y las demandas comunitarias; 4. Fortalecer las instituciones con la integración y participación de los habitantes; 5. Garantizar un crecimiento armónico en el desarrollo de las actividades productivas y sociales; 6. Generar mejor calidad de vida para todos promoviendo acciones que consideren la temática ambiental; 7. Generar mejor calidad de vida para todos promoviendo acciones que consideren la temática social.

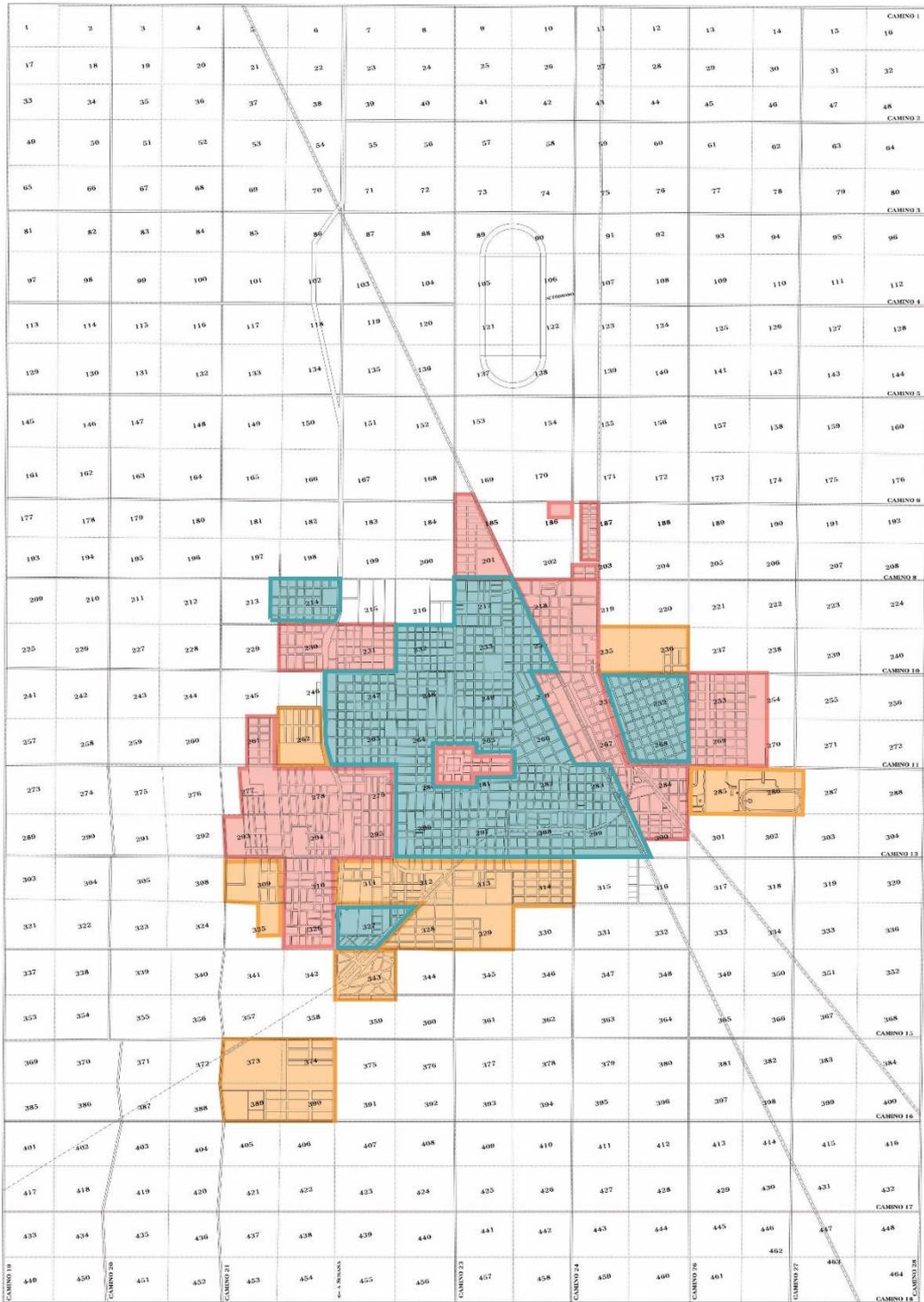
5.6 Estado

Para evaluar el estado de los proyectos, dada la multiplicidad y la cantidad (83), se valorarán únicamente los referidos a la línea vinculada a garantizar un crecimiento armónico en el desarrollo de las actividades productivas y sociales que es la que refiere al desarrollo territorial de la ciudad. Bajo esta línea se planifican siete proyectos, de los cuales, el primero tiene carácter prioritario. A continuación, se evalúa cada uno de ellos:

1. Elaborar el Plan de Ordenamiento Urbano – Territorial (POUT) para la ciudad de Rafaela, redefinición del Código de régimen de uso del suelo y revisión del Código de edificación.

Este plan se valora como “proyecto fundamental a implementar a corto plazo ya que se entiende como soporte físico y de expresión espacial de los lineamientos del PER y de las acciones de gobierno particulares” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 1998-1999, pág. 9). En él, se expresa que el POUT es el instrumento básico para la toma de decisiones, e implica en todos los proyectos del plan tener en cuenta el impacto urbanístico del mismo. Además, lo define como un instrumento flexible que se construirá con una multiplicidad de actores territoriales, “orientado a la gestión y fundado en los objetivos consensuados del PER” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 1998-1999,

diversos usos. En cuanto al crecimiento urbano existente lo define como descontrolado, no planificado y con conflictos por diversos elementos físicos en la ciudad como, por ejemplo, cómo es pensada la Ruta Nacional N° 34 en relación a los usos de sus bordes y ausencia de sistema vial jerárquico. En cuanto al diagnóstico vinculado a la población, establece únicamente una “densidad homogénea” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 1998-1999, pág. 29) (ver Imagen N° 22).



DENSIDAD DE POBLACIÓN POR HECTÁREAS

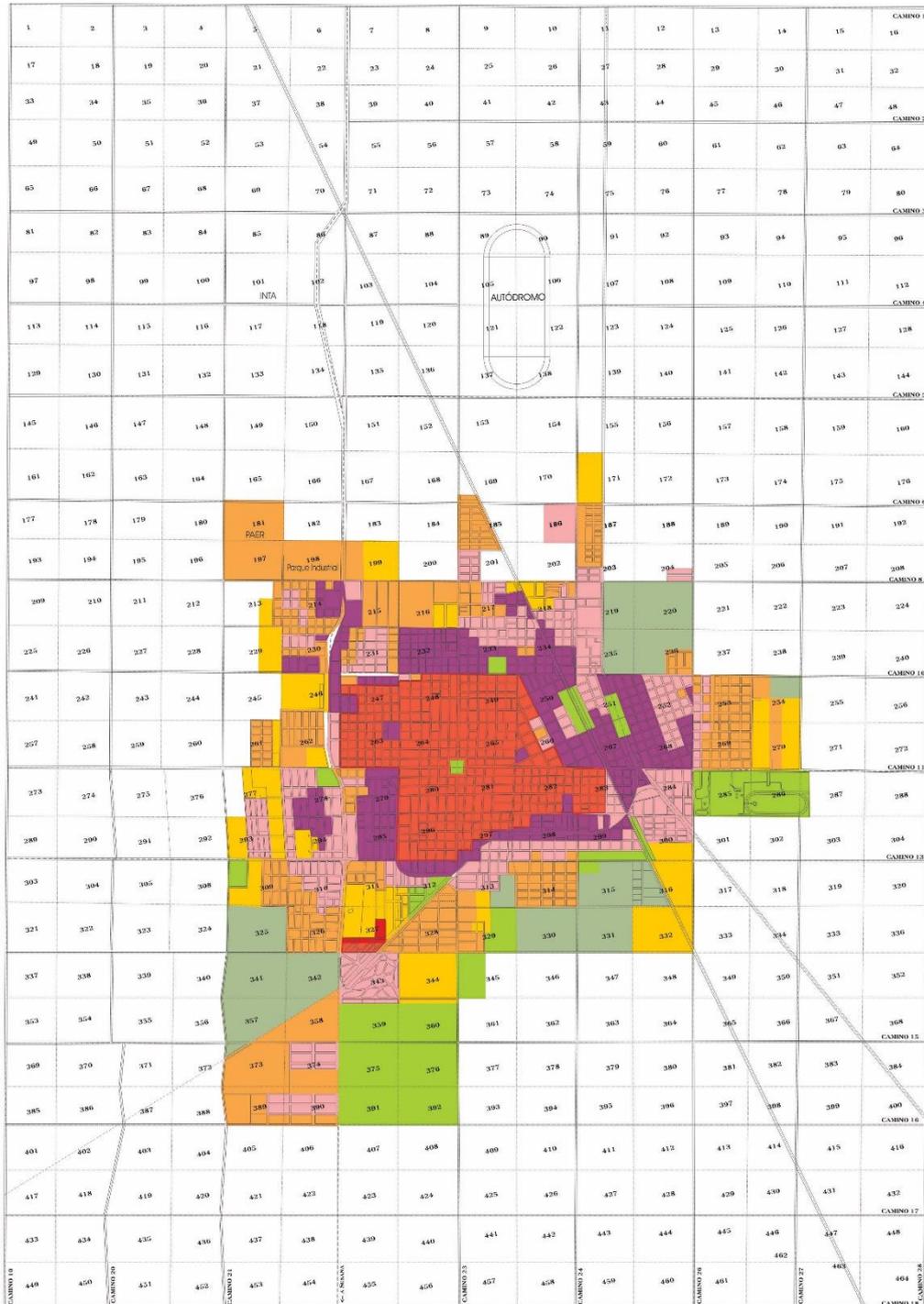
- De 0 a 20 hab/ha BAJA
- De 20 a 50 hab/ha MEDIA
- De 50 a 80 hab/ha ALTA

*Imagen 22: Densidad poblacional.
Fuente: POUT. 1998-1999.*

Plan de Ordenamiento
Urbano - Territorial



Luego, el diagnóstico, reconoce en la ciudad la ausencia de un área técnica para que desde el municipio se planifique revisando el Plan Director y así actualizarlo. A este último, lo considera rígido, lo que llevó a numerosas ordenanzas específicas que, en cuanto a lo espacial, se tradujeron en un desborde injustificado de la mancha urbana (ver Imagen N° 23), de una escala manejable, pero con una trama monótona sin puntos de interés; en cuanto a urbanizaciones, se arribó a una ordenanza sin políticas globales y una tendencia al loteo indiscriminado en toda la jurisdicción de la ciudad, teniendo como consecuencias: áreas segregadas (no aptas para la urbanización), carencia de infraestructuras (ver Imagen N° 24), grandes áreas vacantes hacia el interior de la trama, ausencia de parámetros urbanísticos, falta de regulación para las instalaciones de diversos usos (ver Imagen N° 25), déficit de espacios verdes recreativos, problemas de accesibilidad (ver Imagen N° 26) y un patrimonio urbano no valorado.



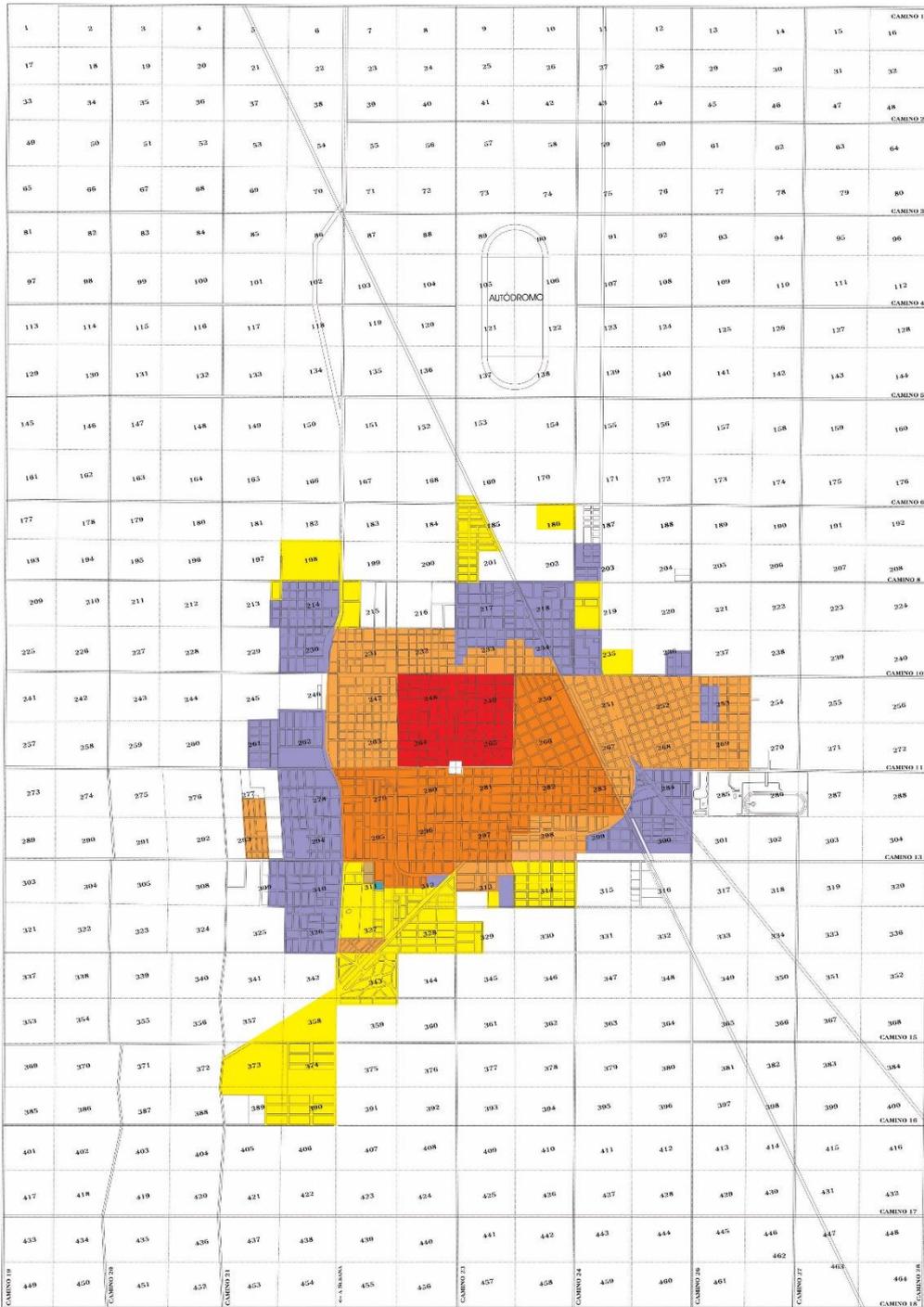
GRADO DE CONSOLIDACIÓN DE LA PLANTA URBANA

- Áreas con usos rurales
- Áreas vacantes
- 01% al 25% de lotes construidos y/o ocupados: MUY BAJO (en proceso de consolidación)
- 26% al 50% de lotes construidos y/o ocupados: BAJO
- 51% al 75% de lotes construidos y/o ocupados: MEDIO
- 76% al 100% de lotes construidos y/o ocupados: ALTO
- Actividades de alta especificidad con baja densidad de ocupación (áreas verdes deportivas, recreativas, etc.)

Plan de Ordenamiento Urbano - Territorial



Imagen 23: Grado de consolidación.
Fuente: POUT. 1998-1999.



básicos
 AGUA + CLOACA + PAVIMENTO + GAS NATURAL SERVICIOS

- ÁREAS SERVIDAS**
- Con todos los servicios: ALTO.
 - Próximo a tener todos los servicios: MEDIO - ALTO.
 - Con servicios básicos: MEDIO.
 - Próximo a tener servicios básicos: BAJO - MEDIO.
 - Con dos servicios básicos: BAJO.
 - Con un servicio básico: MUY BAJO.
 - Próximo a tener 2 servicios básicos: MUY BAJO - BAJO.
 - Con dos servicios básicos + gas natural
 - Con un servicio básico + gas natural

*Imagen 24: Áreas servidas.
 Fuente: POUT. 1998-1999.*

Plan de Ordenamiento Urbano - Territorial





LOCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES POTENCIALMENTE MOLESTAS Y PELIGROSAS EN LA PLANTA URBANA CONSOLIDADA

- Actividades potencialmente molestas
- Actividades potencialmente peligrosas
-  Actividades potencialmente molestas y peligrosas ubicadas sobre avenidas y calles principales
-  Área central a proteger

Plan de Ordenamiento Urbano - Territorial



Imagen 25: Localización de actividades molestas.
Fuente: POUT. 1998-1999.



ACCESIBILIDAD

■ Áreas con accesibilidad dificultosa.

■ Barreras físicas-sociales.

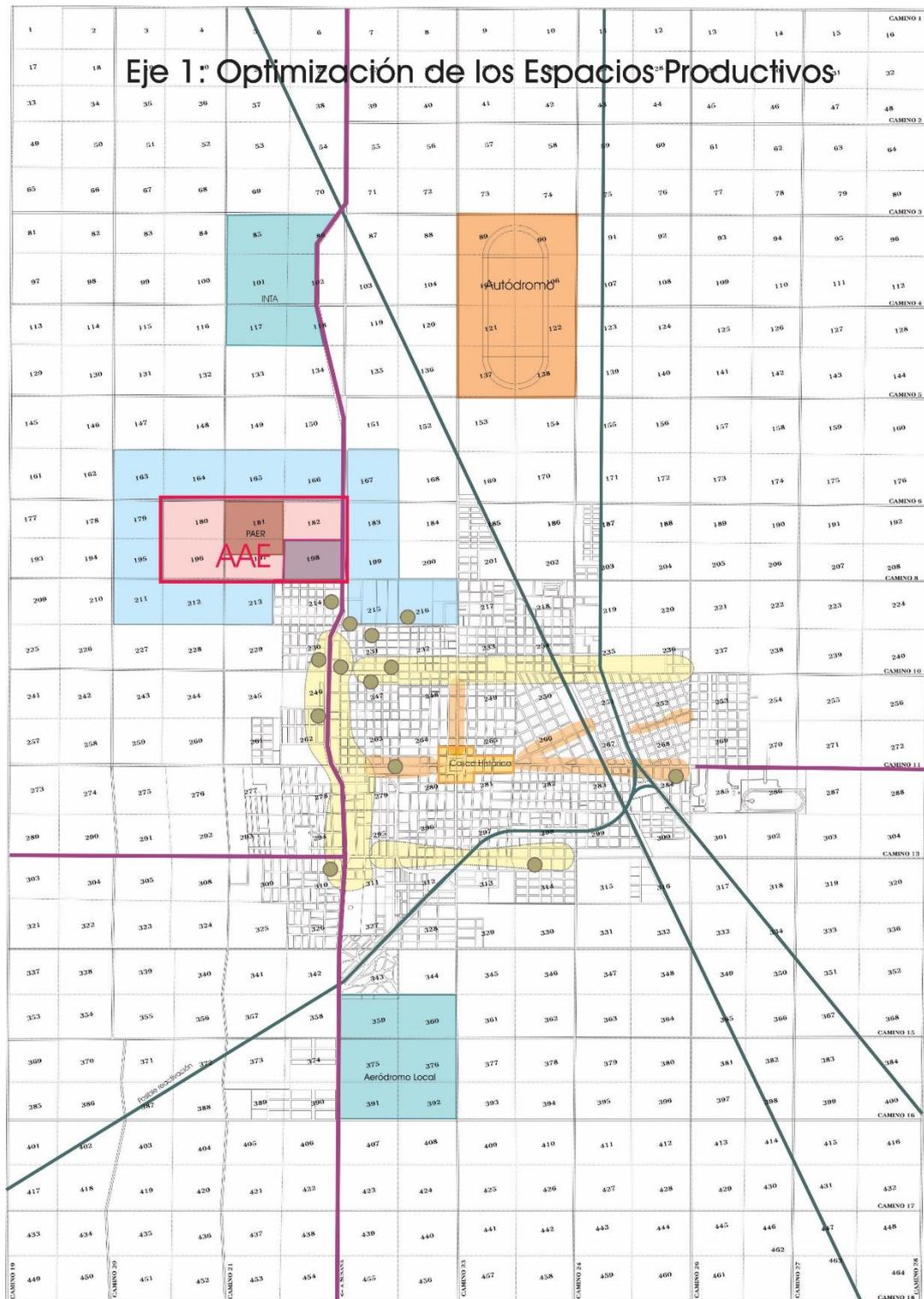
Plan de Ordenamiento
Urbano - Territorial



Imagen 26: Accesibilidad urbana.
Fuente: POUT. 1998-1999.

Posteriormente, como propuesta, establece un modelo de crecimiento basado en “centralizar la periferia y calificar el centro” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 1998-1999, pág. 46), estableciendo un perímetro urbano, la programación de suelo urbanizable y no urbanizable y la definición de nuevas centralidades. A la vez, el POUT se estructuraba en seis ejes (ver en Imágenes N° 27, 28, 29, 30, 31 y 32), estableciéndose en ellos los proyectos prioritarios que prosiguen:

- Optimización de los espacios productivos: proyecto de área económica y regulación ambiental de las actividades económicas. Se concretizó en el Parque de Actividades Económicas de Rafaela (PAER).
- Fortalecimiento de la logística territorial: evaluación del impacto del aeródromo (no efectuado), implantación y proyecto arquitectónico de la nueva terminal de ómnibus (ejecutado e inaugurado en 2008), refuncionalización de la Ruta Nacional N° 34 (ejecutado e inaugurado en 2008), desvío Norte de la ruta N° 70 (ejecutado en 2018).
- Valoración de la identidad urbana: plan especial para el casco histórico (Ordenanza 3236, ejecutado en 1999), cualificación de bulevares y avenidas principales (parcialmente realizado), accesibilidad al autódromo (ejecutado en 2006).
- Generación de espacios para la recreación, el ocio y el esparcimiento: proyecto Parque Regional (no ejecutado), proyecto Paseo de la vía (ejecutado, sin información de fecha), modificación del Decreto 3274 (no realizado).
- Recuperación de la movilidad y la accesibilidad urbana: proyecto de Santos Dumont (no ejecutado), modificación de Ordenanza N° 2931 (no realizado), diseño del recorrido del transporte urbano (no realizado), reorganización integral del tránsito vehicular y peatonal (no realizado).
- Promoción de un desarrollo urbano equilibrado: reelaboración de Ordenanza N° 2588 (no realizado), elaboración del Código Urbano (aprobado en 2008), elaboración de un reglamento urbano ambiental para el área urbana y rural (no realizado), elaboración de un reglamento de uso y estética del espacio público (no realizado).



Eje 1: Optimización de los Espacios Productivos

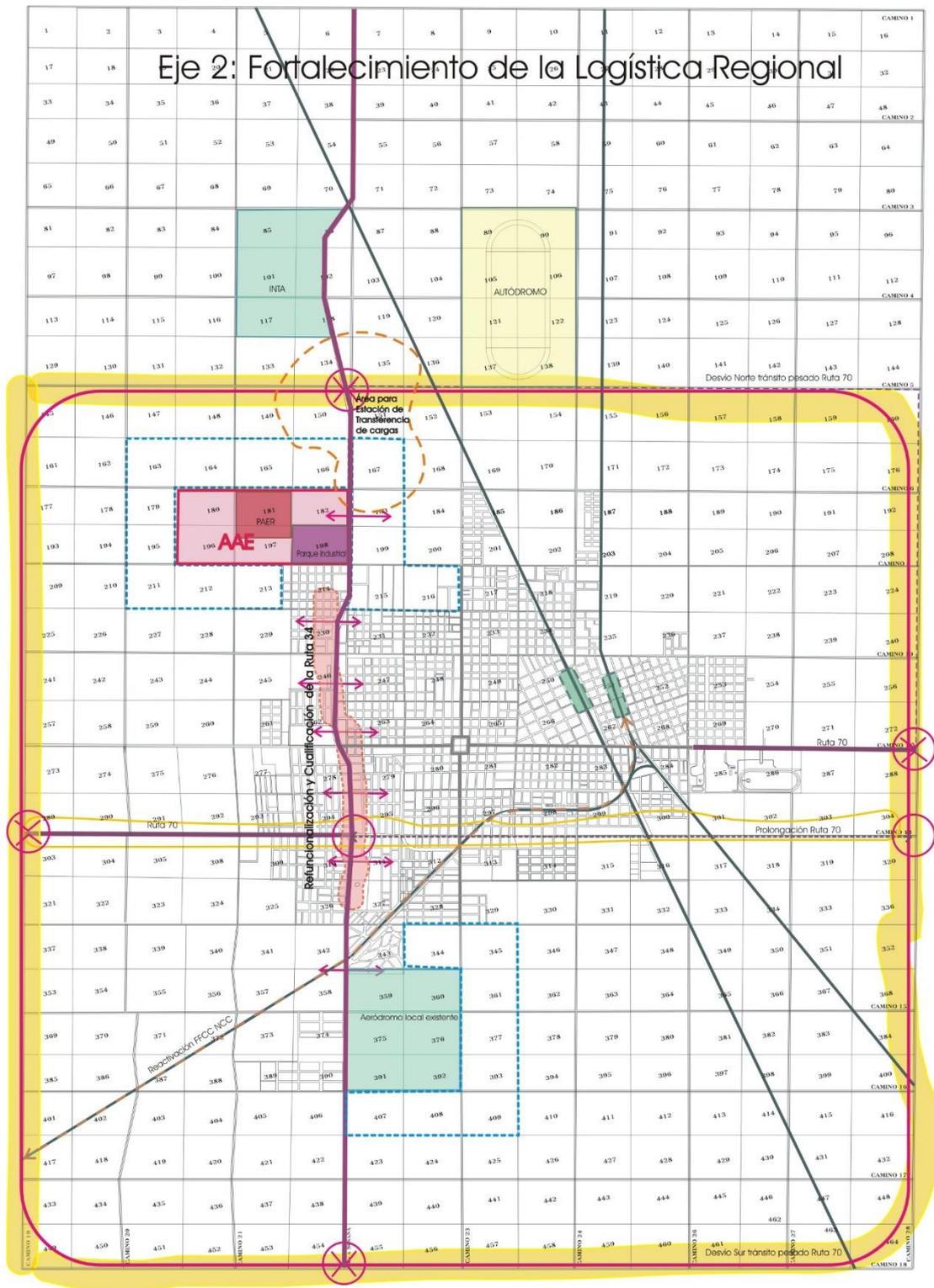
- ÁREAS PRODUCTIVAS ACTUALES
- Centro comercial - Administrativo
 - Comercial - Industrial - de Servicios
 - Comercial - de Servicio
 - Industrial - Exclusiva
 - Área de actividades económicas
 - Área de restricción habitacional
 - Ferrocarriles
 - Rutas
 - Algunas industrias diseminadas
 - Parque de Actividades Económicas (PAER)

PROYECTO DE URBANIZACIÓN
ÁREA DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS
Y ZONA DE INFLUENCIA

Plan de Ordenamiento Urbano - Territorial



Imagen 27: Eje N° 1.
Fuente: POUT. 1998-1999.



LOGÍSTICA DE COMUNICACIONES

-  Área definida para localizar la futura Estación de Ómnibus
-  Áreas de restricción
-  Franjas para futura restricción habitacional

Plan de Ordenamiento Urbano - Territorial

Imagen 28: Eje N° 2.

Fuente: POUT. 1998-1999.



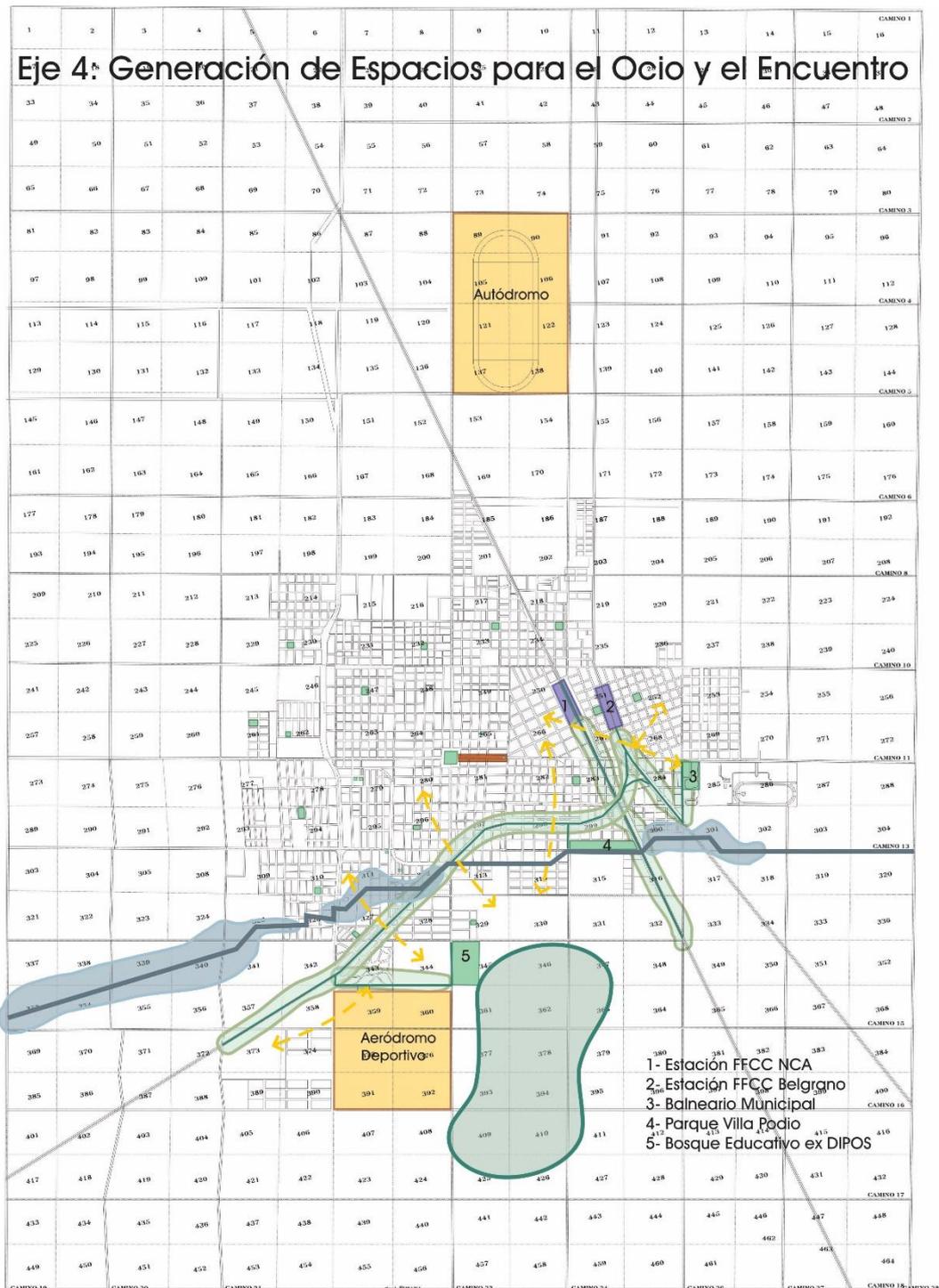
- 1- AUTÓDROMO
- 2- CASTILLO DE FOTI
- 3- SOCIEDAD RURAL
- 4- ESTACIÓN FFCC NCA
- 5- ESTACIÓN FFCC BELGRANO
- 6- CALERA
- 7- COUNTRY DEL JOCKEY CLUB
- 8- CASA PODIO
- 9- BOSQUE EX DIPOS
- 10- CEMENTERIO MUNICIPAL

- REVALORIZACIÓN DE AREAS HISTÓRICAS
- Lugares históricos
- Plan Especial Casco Chico
- Resolución puerta de la ciudad
- Cudificación sistema de origen de formación

Plan de Ordenamiento Urbano - Territorial



Imagen 29: Eje N° 3.
Fuente: POUT. 1998-1999.



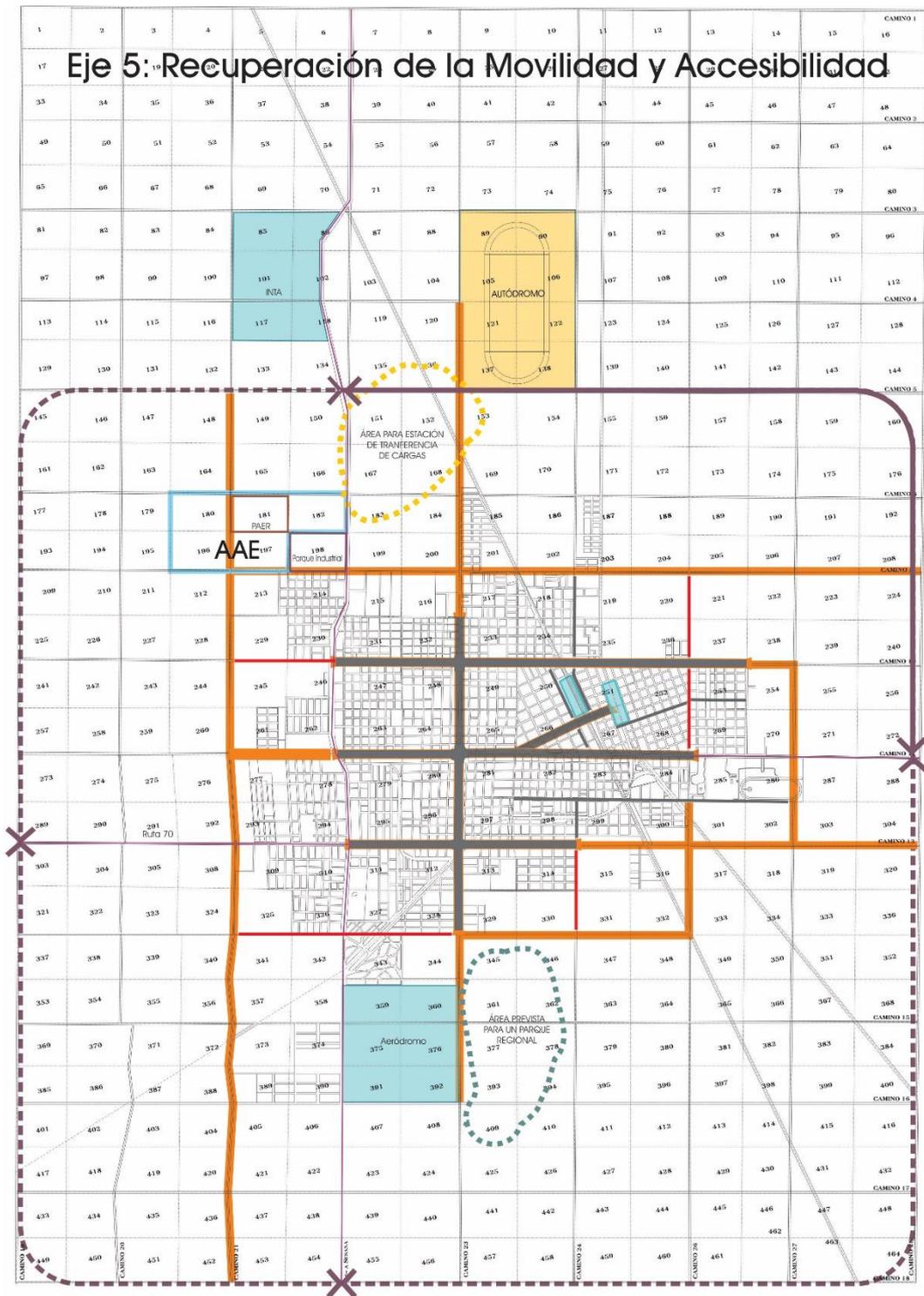
- ACTIVIDADES RECREATIVAS AL AIRE LIBRE**
- Espacios verdes - Recreativos públicos existentes
 - Actividades recreativas específicas semipúblicas
 - Áreas potenciales para actividades recreativas
 - Áreas de encuentro
 - Nuevo sistema verde
 - Área propuesta para un Parque Regional
 - Ciclovías propuestas (alternativas)
 - Sistema verde recreativo como integrador social
 - Área potencial para futuros espacios verdes
 - Canal de agua a tratar

Plan de Ordenamiento Urbano - Territorial



Imagen 30: Eje N° 4.

Fuente: POUT. 1998-1999.



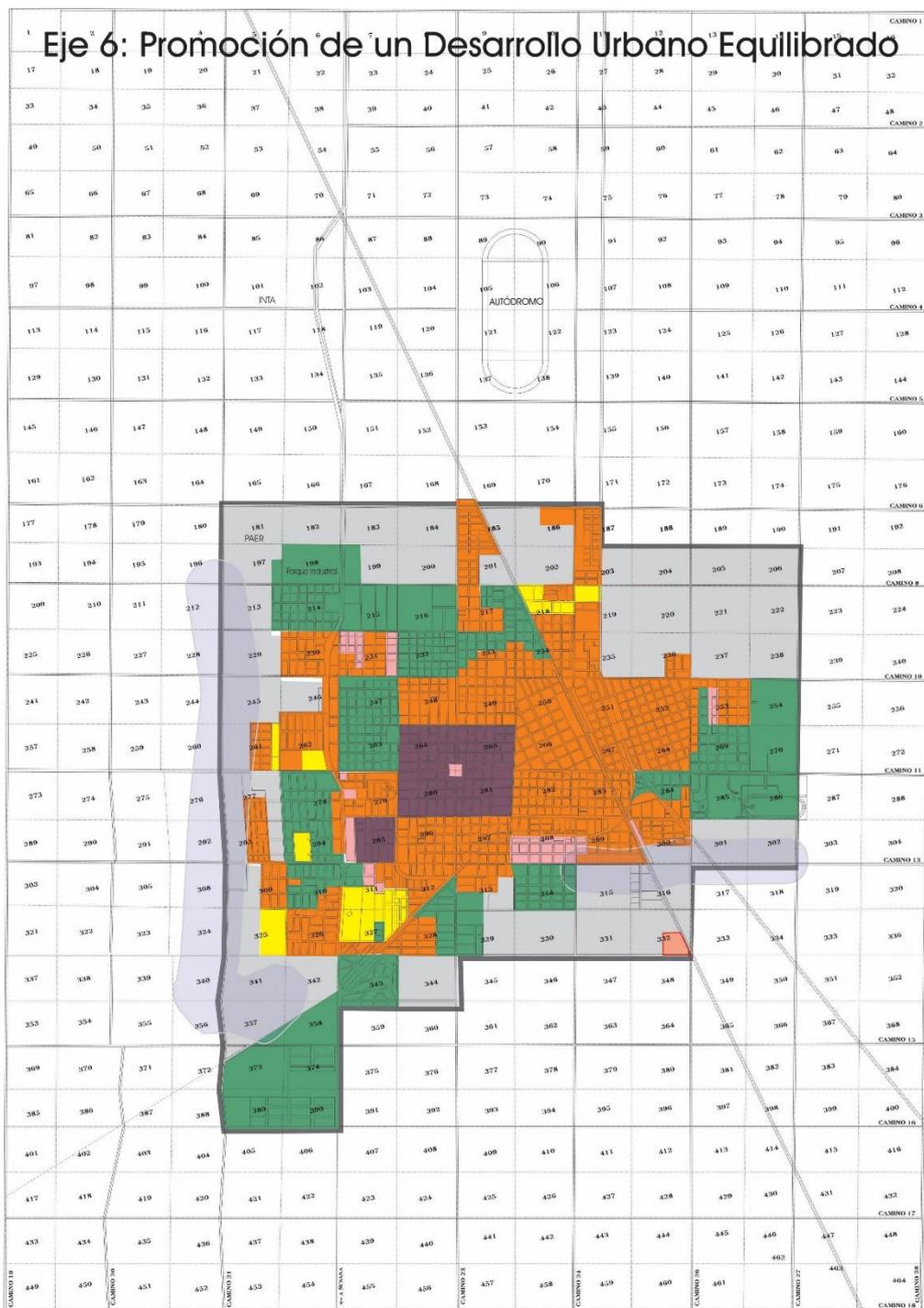
Eje 5: Recuperación de la Movilidad y Accesibilidad

- SISTEMA VIAL PROPUESTO**
- Estructura principal existente.
 - Avenidas proyectadas de 30m.
 - Calles de doble mano de 20m.
 - Calles principales doble mano.
 - Anillo Periférico para futuros desvíos de tránsito pesado

Plan de Ordenamiento
Urbano - Territorial

PER
Plan Estratégico para Rafaela

Imagen 31: Eje N° 5.
Fuente: POUT. 1998-1999.



GRADO DE OCUPACIÓN DE LA PLANTA URBANA

RELACION GRADO DE CONSOLIDACIÓN + NIVEL DE SERVICIOS + INTENCIONES DE CALIDAD + DENSIDAD DE POBLACIÓN

- Área con Grado de Ocupación Alto (muy rentable) O.A.
- Área con Grado de Ocupación Normal (rentable) O.N.
- Área con Grado de Ocupación Bajo (poco rentable) O.B.
- Área con Grado de Ocupación Muy Bajo (muy poco rentable) O.M.B.
- Áreas a completar con Servicios u otros beneficios (según intenciones de calidad para el sector)
- Áreas factibles de urbanizar
- Futuro Plan de Viviendas
- Perímetro del Suelo Urbanizable
- Áreas condicionadas en su urbanización (inconvenientes en el drenaje pluvial)

Plan de Ordenamiento Urbano - Territorial



Imagen 32: Eje N° 6.

Fuente: POUT. 1998-1999.

Los seis restantes proyectos se encuentran en el siguiente estado de ejecución:

2. Desarrollo de un Sistema de Información Georreferenciado (GIS): se creó en 2002 el Mapa de riesgo y luego se migra al Mapa urbano WEB en el 2008.³⁴

3. Formación de un equipo capacitado para la elaboración de planes de comunicación y difusión sobre temas urbanos: no existe en la actualidad un equipo para tal tarea.

4. Tratamiento de los sectores más críticos, degradados paisajística y ambientalmente: no existe en la actualidad un equipo para tal tarea.

5. Elaboración y desarrollo de una legislación sobre el uso del espacio público: ya se encuentra planteado como un eje en el POUT y no se ha realizado.

6. Programa para la recuperación del Patrimonio Histórico de la ciudad. En 1999 se promulga la Ordenanza N° 3236 mediante la cual el Municipio adopta el presente programa, derogando una provisoria ordenanza (N° 2477) y estableciendo los parámetros para incorporar los bienes de interés municipal al Listado de Bienes protegidos.

7. Promoción de concursos de ideas para la ciudad. Dentro de la normativa local no se ha encontrado información para asegurar dicha promoción entre los años 1996 y 2002. Recién en el año 2006 se llama a Concurso para la refuncionalización del microcentro de la ciudad.³⁵ Dichos proyectos no se efectuaron debido a los costos de los mismos y el Municipio, desde entonces, encara obras parciales para mejorar dicha área central. En un primer momento se ejecutó el readoquinado y desagües correspondientes, luego se les otorgó accesibilidad a los peatones a través de rebajes completos en las esquinas y canteros y se realizó un refuerzo lumínico en tres niveles. Hoy en día, el estado de las veredas sigue siendo un problema grave del sector.

Otro llamado a concurso fue el del anteproyecto para la Obra Nueva Estación de Ómnibus que luego de superar dificultades financieras - y mediante la participación público - privada - fue terminada e inaugurada el 8 de mayo de 2009.³⁶

³⁴ Véase el actual mapa urbano en: <http://200.58.108.122/gis/mapaurbano/>

³⁵ <http://www.laopinion-rafaela.com.ar/opinion/2008/05/04/c850431.php>

³⁶ <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/04/14/regionales/REGI-01.html>

6. Código urbano de Rafaela

6.1 Identificación de la política

El Código Urbano de la ciudad de Rafaela fue establecido por la Ordenanza N° 4.170/08 y modificatorias (4.192/08, 4.315/10, 4.508/11, 4.591/13, 4.683/14, 4.886/17, 4.910/18 y 4.938/18).³⁷ La fecha de promulgación de la Ordenanza N° 4.170 fue el 30 de mayo de 2008.

6.2 Tipo

Se presenta como una reglamentación del área urbana, incluyendo solo en ciertas definiciones a la zona rural (como es el caso de los usos permitidos), por lo que no podría definirse como un indicador territorial, así como tampoco es integral porque se enfoca en lo espacial. Teniendo en cuenta lo antes mencionado, puede clasificarse este instrumento de gestión de suelo, como un indicador de tipo normativo implementado mediante ordenanzas.

6.3 Propuesta

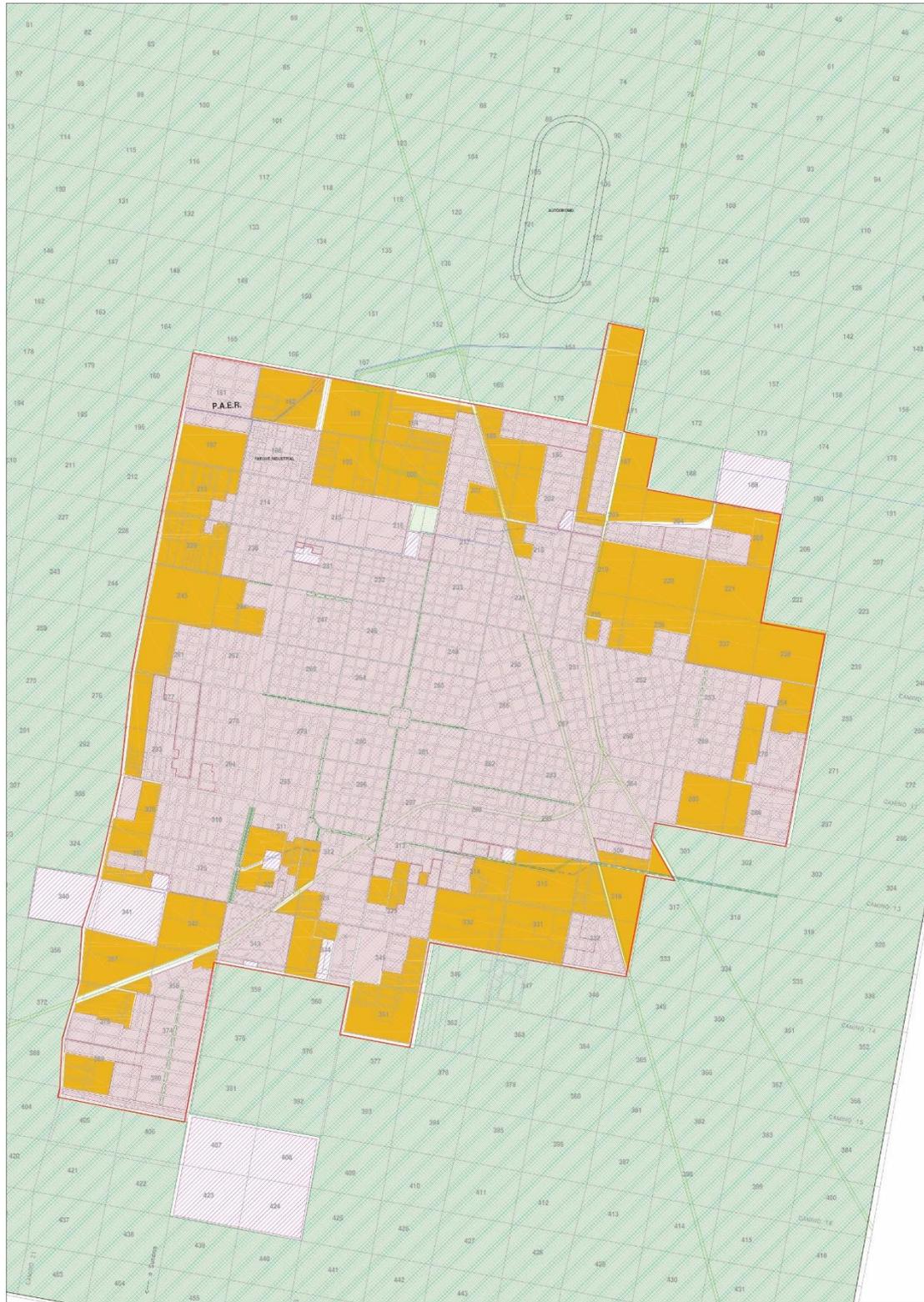
Esta política urbanística puede caracterizarse como urbano – espacial, es una normativa con una marcada impronta en este aspecto (definiendo parámetros constructivos y usos, principalmente) y carece de integralidad debido a las escasas definiciones en el ámbito rural por lo que sería principalmente urbana. Tampoco incorpora una mirada medioambiental (por ejemplo, criterios de sustentabilidad en el paisaje urbano, vientos, asoleamiento, entre otros), ni social (por ejemplo, definiciones en cuanto a la importancia de generar hábitat y no solo lotes o viviendas en sectores que carecen de infraestructura y equipamientos), pero sí destaca el rol productivo de la ciudad definiendo claramente el área económica, el área de restricción habitacional que la rodea y el área programada de crecimiento para la actividad.

La estructura del Código Urbano inicia primeramente con el correspondiente “Marco teórico”, cuyo contenido explica que la Ordenanza N° 4170 da origen al Código Urbano, y que fue modificada en ocho oportunidades posteriormente (hoy se encuentra en una nueva revisión). Dicha Ordenanza, es la que estructura al Código y deroga toda normativa anterior que pudiera

³⁷ <http://www.rafaela.gov.ar/Sitio/#/Programa/57>

resultar contradictoria, mientras que sus modificatorias aprueban diversos temas, entre los que se pueden mencionar: modificaciones del perímetro urbano para expandir la zona urbana, nuevos usos de suelo y variación en los parámetros de algunos tejidos.

De dicho “Marco teórico”, que redacta la idea de ciudad que se pretende, emanan diferentes anexos que nos indican cómo materializar dicha idea de ciudad: “Anexo I - Disposiciones Generales”, “Anexo II - Planos Zonas y Suelos” (Ver Imágenes N° 33, 34, 35 y 36), “Anexo III (Parte 1) - Disposiciones Particulares”, “Anexo III (Parte 2) - Cuadro de Parámetros”, “Anexo III (Parte 3) - Cuadro Áreas Urbanas” y “Anexo IV - Tejidos y Usos”. Luego es seguida por “Decretos y Resoluciones” (Decreto N° 30.216/08, Resolución N° 922/09, Resolución N° 941/10), y finaliza con “Ordenanzas Complementarias” (Ord. N° 1.453, Ord. N° 3.151, Ord. N° 3.212, Ord. N° 3.238, Ord. N° 3.512, Ord. N° 3.845, Ord. N° 3.890, Ord. N° 3.928, Ord. N° 4.092, Ord. N° 4.284).



CÓDIGO URBANO RAFAELA

t. o. con Ordenanza N° 4508 del 05/01/2012

PLANO N°1

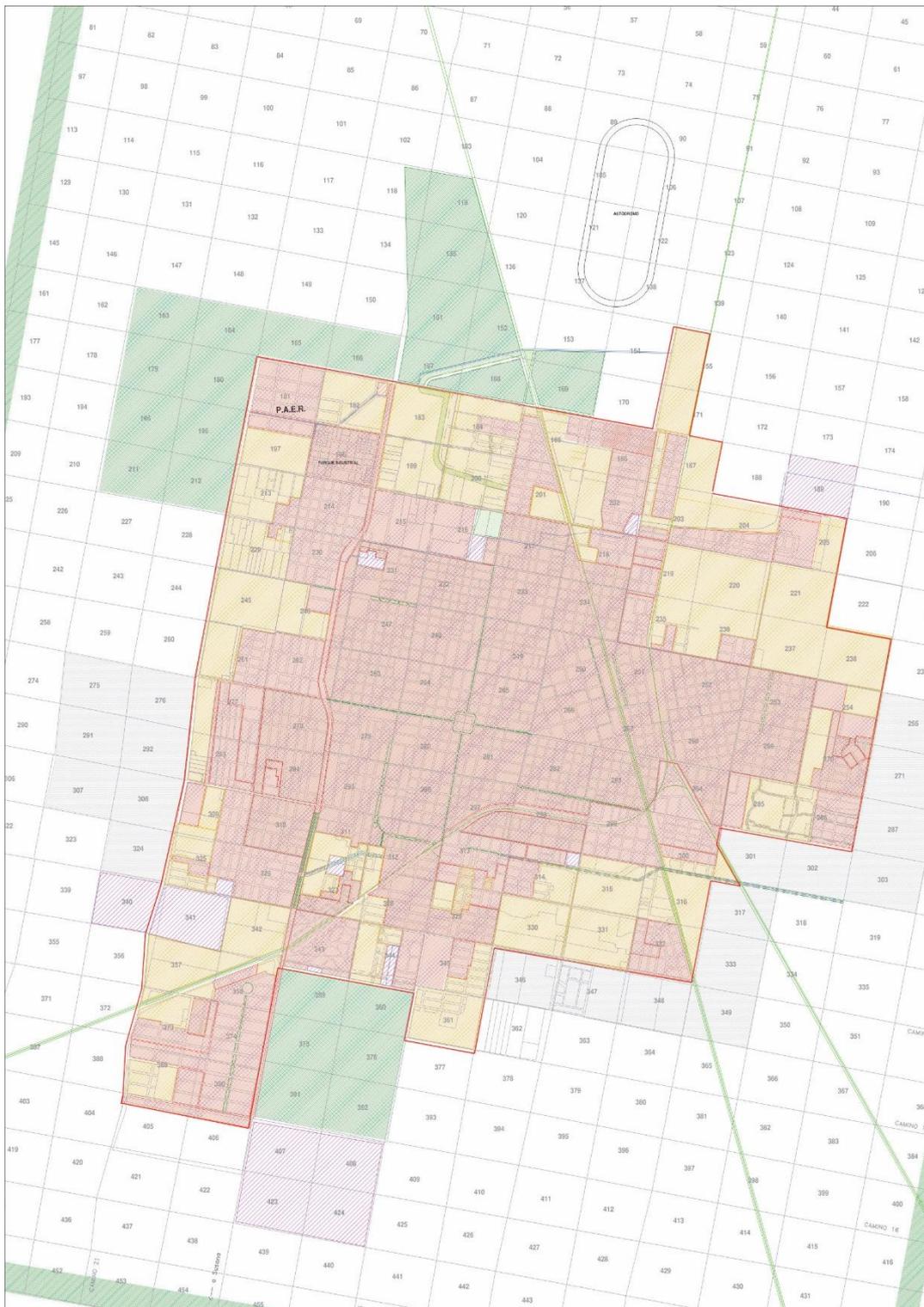
DIVISIÓN DEL SUELO

ESC. 1: 20.000

Imagen 33: División del suelo.

Fuente: Código Urbano. 2008 y modificatorias.

- PERÍMETRO URBANO
- SUELO NO URBANIZABLE
- ZONA URBANA
- ZONA COMPLEMENTARIA
- ZONA RURAL



CÓDIGO URBANO RAFAELA

t. o. con Ordenanza N° 4508 del 05/01/2012

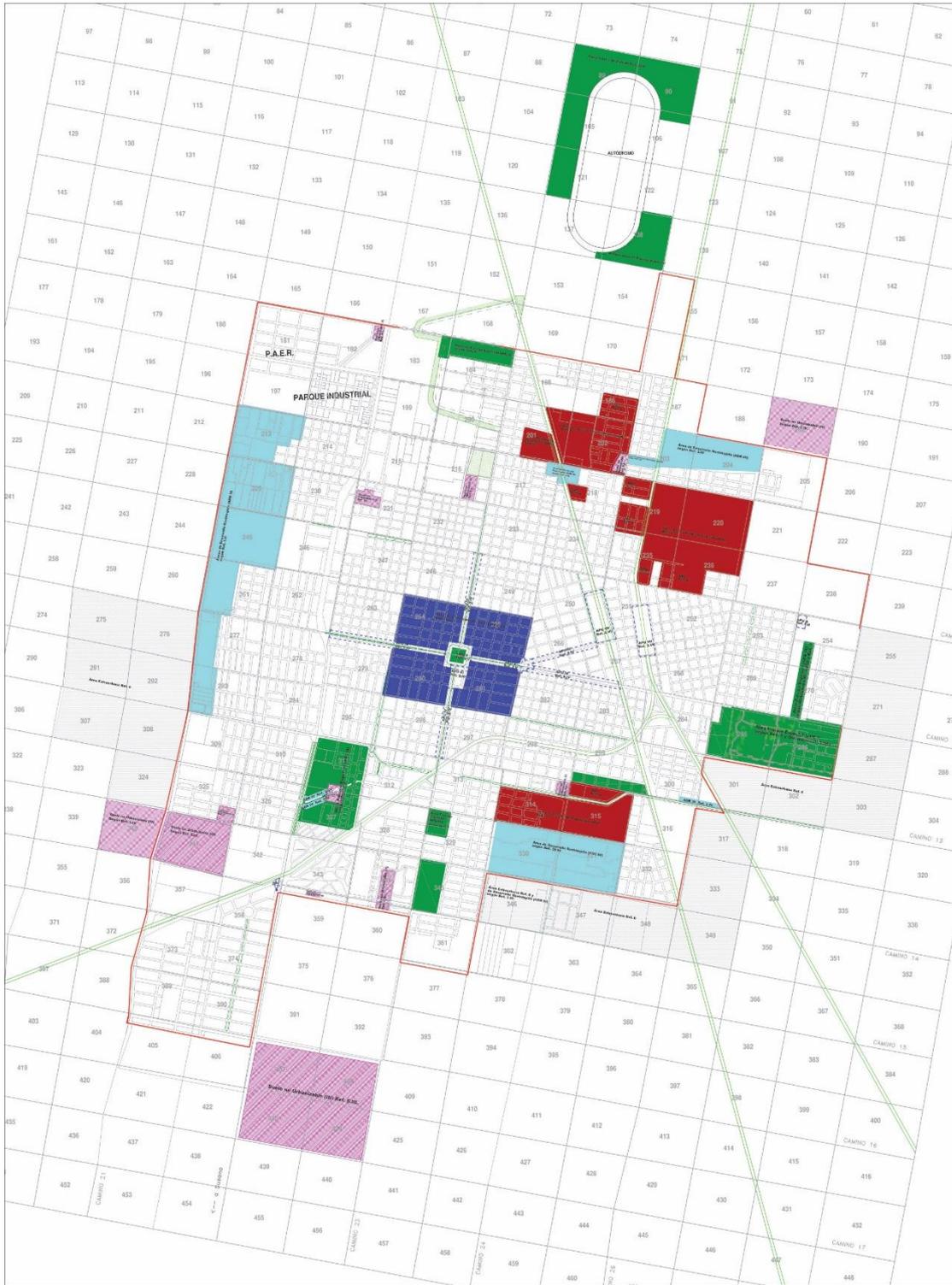
PLANO N° 2

CLASIFICACIÓN DEL SUELO

ESC. 1: 20.000

- PERÍMETRO URBANO
- SUELO NO URBANIZABLE
- SUELO URBANIZADO
- SUELO SUBURBANIZADO
- SUELO URBANIZABLE
- SUELO PROGRAMADO
- SUELO EXTRAURBANO

Imagen 34: Clasificación del suelo.
Fuente: Código Urbano. 2008 y modificatorias.



CÓDIGO URBANO RAFAELA
 L.O. con Ordenanza N° 4508 del 05/01/2012

PLANO N° 3
ÁREAS URBANAS Y EXTRAURBANAS

modificado por Ord. N° 4591/13

- APU Área Protección Urbana
- APE Área Protección Especial
- ADR Área Desarrollo Restringido
- ADP Área Desarrollo Prioritario
- ARN Área Reserva Natural
- Suelo no urbanizable
- ARE Áreas Residenciales Extraurbanas
- PERIMETRO URBANO

Imagen 35: Áreas urbanas y extraurbanas.
Fuente: Código Urbano. 2008 y modificatorias.

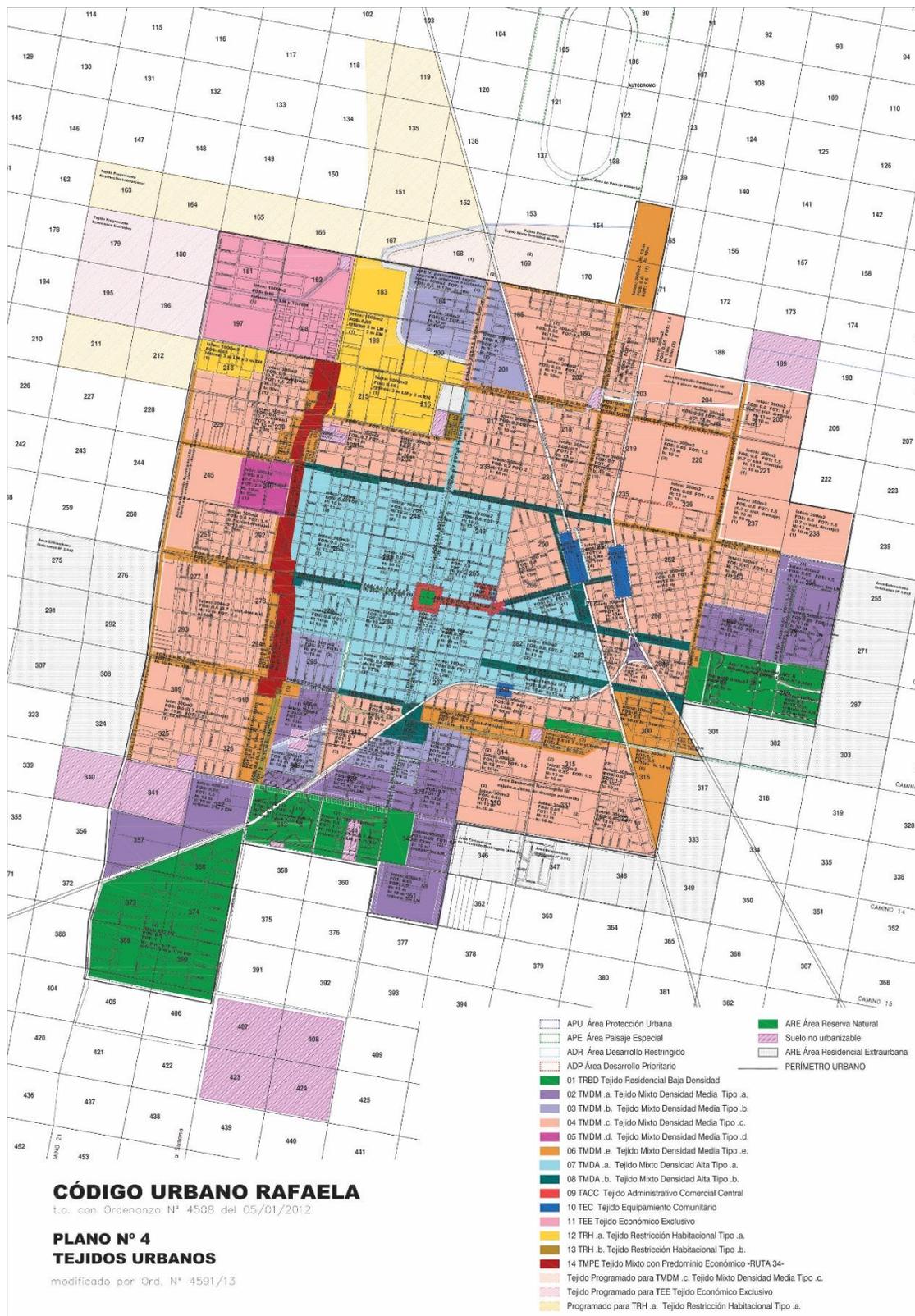


Imagen 36: Tejidos urbanos.
 Fuente: Código Urbano. 2008 y modificatorias.

6.4 Metodología

Al ser el Código Urbano una normativa que es producto de un proceso participativo llevado adelante a través del Plan Estratégico Rafaela (PER) y teniendo continuidad en el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT), adolece de diagnóstico tradicional de diversas variables, aunque el Código se encuadra en ambos planes que le dan origen. Asimismo, el “Marco Conceptual y Análisis Urbano”³⁸ del mismo, refleja la idea de ciudad que se propone, expresando las debilidades y fortalezas de Rafaela. Dicho apartado, inicia definiendo a la misma como ciudad que posee problemáticas urbanas y características comunes a las latinoamericanas y luego la enmarca como ciudad intermedia dentro del sistema territorial en el cual se encuentra inserta. Plantea “una ciudad integradora, que genere espacios colectivos, que brinde igualdad de posibilidades para todos, que favorezca la diversidad de relaciones a partir de una mixtura de usos y la polivalencia de funciones, que aproveche sus vacíos urbanos” (Código Urbano de Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 2008, pág. 1).

A continuación, el texto enumera oportunidades a tener en cuenta: los centros históricos, las nuevas centralidades, la recuperación de áreas con infraestructuras obsoletas como predios ferroviarios, la potencialidad de los proyectos de accesibilidad para generar ejes de desarrollo y la actuación sobre la ciudad informal.

También menciona la necesidad de repensar el espacio público para devolver el protagonismo perdido y centrarse nuevamente en el ciudadano. Partiendo de una reflexión entre el crecimiento económico, el crecimiento demográfico y el desarrollo local, plantea los desafíos que generan los límites físicos, constructivos, normativos y económicos para la ciudad. Los últimos renglones de este marco teórico refieren al código urbano como proyecto urbano, definiéndolo como el instrumento de actuación del Plan en pos de un desarrollo equilibrado, equitativo y justo para la construcción de una ciudad democrática. Como instrumento, expone el modelo de ciudad pretendido, mencionando que:

El tejido urbano es un todo, es la materialización espacial de las variables antes indicadas, por lo tanto, para ordenarlo hay que considerar el conjunto de elementos que intervienen en su conformación.

Teniendo en cuenta ello, se puede decir que el Código Urbano abarca los siguientes aspectos: el tipo de crecimiento urbano más conveniente en zonas a urbanizar y urbanizadas, la calidad de cada sector en cuanto a servicios e

³⁸ <http://www.rafaela.gov.ar/Sitio/#/Programa/57>

infraestructuras, la legalización de trazados viales oficiales, la distribución de los usos del suelo, las formas de ocupación del suelo y del espacio, el paisaje del espacio urbano y sus formas morfológicas (Código Urbano de Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 2008, pág. 30 31).

De los puntos antes detallados los menos abordados son la calidad de cada sector en cuanto a servicios e infraestructuras ya que no establece las infraestructuras mínimas por sectores ni usos. Hay en distintas ciudades de Argentina y el mundo, por ejemplo, en la ciudad de Rosario³⁹, normativas que regulan diversas exigencias de infraestructuras según las zonas. El Código Urbano de Rafaela adolece del apartado referido a urbanizaciones. Nizzo se refiere a ello mencionando que el proyecto de ordenanza original contaba con un capítulo específico de urbanizaciones y que el mismo contenía entre sus exigencias las infraestructuras y servicios necesarios para el desarrollo de dichos loteos, pero el proyecto final, o sea la ordenanza aprobada, carece de dicho apartado.

Otro punto del mismo que no fue abordado es el de la legalización de trazados viales oficiales debido a que el Código no define cuándo un trazado es oficial y tampoco posee un plano que refiera a la jerarquía vial urbana. Asimismo, no conceptualiza ni define una política de acción ni georreferencia de los diversos asentamientos irregulares de suelo dentro del distrito de la ciudad.

En el desarrollo del mismo, describe distintos instrumentos urbanísticos y refiere a la debilidad de éstos por parte de los gobiernos locales. Dentro del Marco Teórico, en una sección bajo el nombre de "Los instrumentos: planes de zonas o por partes", menciona la necesidad de un plan general que puntualice la idea global de ciudad con proyectos de gran escala, planes particularizados con proyectos de mediana escala que actúen en partes de la ciudad, subáreas con aplicaciones concretas de planes y Áreas de proyectos unitarios con ordenamiento normativo específico. Además, define instrumentos económicos como aquellos que "surgen de los cobros que hacen habitualmente los municipios y que se pueden utilizar para alcanzar objetivos de desarrollo urbano, pueden ser agrupados en tres grandes categorías: a) Tasas o tarifas por la prestación de servicios urbanos; b) Impuestos, incluyendo rebajas y sobretasas; c) Permisos, patentes y autorizaciones de funcionamiento. A cualquiera de estos tres instrumentos se les pueden incorporar incentivos, subsidios, bonificaciones o

³⁹<https://www.rosario.gov.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=33803>

franquicias, o bien imponer multas y castigos” (Código Urbano de Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 2008, pág. 25).

Importante es remarcar que el Código Urbano se define como un instrumento normativo y de gestión, flexible, capaz de adecuarse a los cambios en el tiempo a través de actualizaciones. La web municipal en su encabezado lo menciona como un "importante instrumento de Planificación Urbana, que ordena el crecimiento del tejido edilicio y funcional del espacio urbano, en pos del desarrollo económico - social, preservando la armonía de los entornos, en cuanto a equilibrio ambiental, identidad y calidad del paisaje urbano".⁴⁰

También presenta una mirada crítica a los instrumentos de planificación anteriores al Código en vigencia. En relación a la Ordenanza General de Urbanizaciones N° 1.453 de 1960, menciona que reglamenta las divisiones de terrenos pero que presenta la dificultad de posibilitar densidades altas en algunos sectores y bajas en otros sin estudios de entorno y necesidades. Refiriéndose al Plan Director – Decreto Ordenanza N° 2.827 de 1966 (como otros planes reguladores de dicha década), se estableció una idea clara de límite al crecimiento urbano, pero se convirtió en un instrumento rígido cuyos proyectos no se han concretizado. Acerca del reglamento de Zonificación Decreto Ordenanza N° 2.958 de 1967, también lo considera como un plan similar a los de la época, que abundaron en clasificaciones de suelo, conocido como *zoning*⁴¹, que presentaron rápidamente contradicciones entre los usos planificados y las preexistencias, evidenciando falta de anclaje en el territorio. En relación a la Ordenanza de Urbanizaciones N° 2.588 de 1992 y que continúa en vigencia en la actualidad, establece los requisitos para urbanizar y el desarrollo del trámite del mismo, pero, como se menciona anteriormente, al no aprobarse el capítulo de urbanizaciones con el Código Urbano, éste carece de mayor profundidad y establece las mismas exigencias de infraestructuras y servicios en toda la trama urbana.

En relación a una evaluación, tanto de la planificación como de la gestión del desarrollo urbano de la ciudad, no plantea un mecanismo ni protocolo que permita la corrección de los

⁴⁰ <https://www.rafaela.gob.ar/Sitio/#/Programa/57>

⁴¹ La reglamentación del *zoning* se hizo por primera vez a principios del Siglo XX en las ciudades de New York y Chicago regulando el uso del suelo y los volúmenes edilicios reconociendo estratos sociales y la división de trabajos en la ciudad. El uso del *zoning* marcó toda una etapa de la planificación urbana y una necesidad de revisionismo desde la disciplina del urbanismo a partir de una mirada integral y totalizadora. http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_50.htm

mismos en función de los aprendizajes realizados. La única flexibilidad que plantea, para *aggiornarse* a los cambios o errores, es la actualización de éste, a través de una modificación mediante Ordenanza, lo que requiere aprobación del Concejo Municipal. Dicha actualización puede surgir de las áreas técnicas municipales o de la Comisión de Desarrollo Urbano Ordenanza N° 4.867/17⁴², la cual viene a reemplazar a la precedente Comisión Asesora Ordenanza N° 3.950/06.

En el año 2004 se crea mediante Ordenanza N° 3.751 una Comisión integrada por representantes de colegios profesionales de la ciudad con el objetivo de revisar y reformular el proyecto del Código Urbano, puntualmente por el tema de edificios en altura. Dicha normativa y modificatorias regularon esas tipologías constructivas a modo de transición hasta la aprobación del Código Urbano como ordenanza integral. En el año 2006 se crea la Ordenanza N° 3.950 a cargo de la planificación urbana con el objetivo de estudiar toda la legislación urbanística vigente de la ciudad y analizar el borrador del Código Urbano. En el año 2017 (luego del período del presente trabajo) dicha normativa se deroga mediante Ordenanza N° 4.867, estableciendo similares propósitos, pero ampliando sus integrantes con dos representantes del Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR): uno de la Cámara de la Construcción y otro de la Cámara Inmobiliaria, a la vez que se incorporan miembros del Concejo Municipal. Estos actores se suman a la mesa de debate con el objetivo de evaluar el aspecto económico/financiero de los temas urbanos, y con la intención de integrar a quienes tienen la decisión final en la aprobación de los proyectos.

6.5 Proyectos

El Código Urbano no define proyectos concretos a ejecutar como sí lo hacía el POUT que lo antecede. Como se definió en la propuesta es una normativa que define el paisaje urbano de la ciudad deseada.

⁴² <http://digesto.conceraf.com/opciones/ordenanzas.aspx> que migrará a <https://raf-sfe-hcd.paisdigital.modernizacion.gob.ar/#/home>

6.6 Estado

La normativa actual se encuentra en vigencia desde 2008 y ha tenido continuas actualizaciones. En diez años ha tenido ocho actualizaciones por lo que es una normativa que refleja cierta adecuación, pero carece de una revisión integral.

En la página siguiente se incorpora un cuadro resumen del estudio de las normativas urbanísticas en la ciudad de Rafaela desarrolladas en el presente capítulo (Ver Imagen N° 37).

| Identificación de la política / fecha | Tipo | Propuesta | Metodología | Proyectos | Estado |
|---|-------------------------------|-----------------|-------------------------------------|--|---------------------------------------|
| PLAN DIRECTOR (1964) | Estratégico -Territorial | Integral | No especificada | -Varios - énfasis en infraestructura vial | Parcialmente implementado Derogado |
| REGLAMENTO DE ZONIFICACIÓN (1967) | Territorial | Urbano espacial | No especificada | No posee proyectos | Derogado |
| ORDENANZA DEL REGLAMENTO DE EDIFICACIÓN (1976) | Territorial | Urbano espacial | No especificada | No posee proyectos | En vigencia |
| ORDENANZA DE URBANIZACIONES (1994) | Territorial | Urbano espacial | No especificada | No posee proyectos | En vigencia |
| PLAN ESTRATÉGICO PARA RAFAELA (1996) | Estratégico | Integral | Estratégica detallada participativa | económicos, logística, social, educativo, participativo urbano - territorial | Parcialmente implementado |
| ORDENANZA DEL CÓDIGO URBANO (2008) | No estratégico no territorial | Urbano espacial | No especificada | No posee proyectos | En vigencia |

*Imagen 37: Cuadro resumen de normativa urbanística.
Fuente: Elaboración propia.*

Capítulo V. Impacto de la normativa urbanística en la conformación de la ciudad intermedia

1. Introducción

El Capítulo IV permitió realizar un estudio cronológico de la normativa urbanística más relevante implementada en la ciudad de Rafaela desde el 2008 al año 2016, es decir, el Código Urbano y la legislación previa que sirve de antecedente. Esta reglamentación se encuentra en vigencia y debe analizarse complementariamente a la Ordenanza del Reglamento de Edificación (1976) y a la Ordenanza de Urbanizaciones (1992). A su vez, se estudiaron los planes anteriores de las cuales estas son fruto, el Plan Director de Rafaela (1966) y el Plan Estratégico para Rafaela (PER) (1996). A continuación, se medirá el impacto de las mismas en la ciudad, entendiendo que es una evaluación ex post, o sea se realiza luego de un tiempo transcurrido de implementación de la misma, según Weiss (1988).

De los conceptos sobre normativa urbanística abordados en el Capítulo II, se pueden extraer criterios que permiten medir dicho impacto. Como primera medida, es importante tener en cuenta que entender una política es un proceso complejo como menciona Díaz (1998), refleja la posición del Estado de un tema/problema que ha tomado importancia en la sociedad, siempre debe entenderse dentro del contexto que le dio origen y muchas veces es imposible vincular la consecuencia directa de una política, dado su carácter de multicolinealidad como sostienen Oszlak y O'Donnell (1976). Partiendo de dichas ideas generales se establecen los siguientes criterios para valorar el impacto de las políticas públicas, en este caso, normativas urbanísticas:

1. La presencia y relaciones institucionales: bajo este criterio se describe la representación de diversas instituciones participando en el proceso planificador. También se verifica el grado de interacción entre las mismas, por lo que no es solo la cantidad de las mismas, sino la diversidad y las relaciones entre ellas. Es importante reflexionar sobre la participación institucional debido a que una ausencia de éstas acompañando al municipio o ente coordinador en el proceso, puede significar la interrupción de una política frente a cambios políticos. Este criterio presenta dificultad de evaluación en la normativa en forma de ordenanza y/o decreto ya que a veces, los considerandos de los mismos que deben describir el proceso, el contexto de surgimiento y los interesados son escasos y

dicha información no se encuentra explicitada por lo que trae dificultades para su comprobación.

2. La respuesta en relación a las demandas sociales: refiere al grado en que la política urbanística responde a una necesidad de la población. Este criterio se relaciona con el siguiente, que define el contexto de surgimiento de la política y establece las condiciones de la sociedad en el momento histórico de la política. Es importante su estudio porque una temática con desconocimiento de la ciudadanía pocas veces puede tener un importante impacto.
3. El contexto de surgimiento: refleja principalmente el entorno político, económico y social del país y la ciudad al momento de la aprobación de la normativa urbanística. Además, al ser una política pública es de destacar su vinculación directa con la gestión del gobierno de turno. Esto posibilitará un primer acercamiento a la realidad con el fin de comprender la relevancia y significación del problema/situación objeto de estudio. Es de importancia ya que permitirá entender el porqué de su surgimiento y sus cualidades. Este contexto favorecerá un fuerte o atenuado impacto de la normativa en la ciudad.
4. El grado de retroalimentación al proceso planificador: este criterio expresa si la política misma ya contaba con un mecanismo que permita enriquecer la normativa en su redacción, es decir, si posee algún tipo de metodología que permita incorporar al ciclo, los aprendizajes que se observan en la aplicación de la misma. Es fundamental evaluar el presente criterio ya que evidenciará la flexibilidad o rigidez de una normativa, teniendo en cuenta si puede o no incorporar cambios. Generalmente se plantea en el cuerpo legislador el mecanismo de cómo realizar la modificación/actualización de la misma.
5. Los proyectos implementados: permite ver el grado de cumplimiento de los proyectos concretos que plantea la política. Cabe aclarar que hay normativa que no posee un objetivo de materialización tan específico y no permite aplicar directamente dicho criterio. Es de relevancia observar la implementación ya que, por un lado, refleja la continuidad de la política y también el impacto ya sea en el urbis, civitas y polis de la ciudad. Para verificar dicho criterio se tuvo que ir a fuentes externas a la normativa y que posteriormente a su aplicación permiten verificar su implementación.

6. La normativa que surge a partir de dicha política pública: el presente criterio refleja si la normativa urbanística fue modificada posteriormente a la aprobación del texto original o si a partir de la legislación en estudio surgen otras. Esto permite comprobar que si una normativa fue en reiteradas oportunidades actualizada es porque impacta en la ciudad y debe *aggiornarse* a una realidad cambiante.

Para llevar adelante la valoración descrita se contó con las fuentes claves de las descripciones del capítulo anterior realizadas a partir de los documentos originales de las normativas en estudio y las entrevistas a Nizzo y a Williner. Ambos son referentes en materia de planificación urbana de la ciudad, ella vinculada al ámbito municipal desde la época del PER de 1996 hasta la actualidad y él relacionado al Plan Director de 1966 y los inicios de la planificación en la década del '60 en la ciudad de Rafaela. El entrevistado es un profesional que estuvo en una época de innovación en materia planificadora y, posteriormente, se lo ha desvinculado de la misma en el ámbito municipal, como él expresa en la entrevista. Esta es una buena oportunidad para valorar su trayectoria y es clave para reconstruir la génesis, hoy perdida por la falta de continuidades en la gestión local, de estos primeros años de políticas urbanísticas.

Además, se consideró una entrevista realizada a Corti como referente en materia de política urbanística a nivel nacional, continuo visitante y contribuyente en su especialidad con el municipio e instituciones de la ciudad como el Colegio de Arquitectos⁴³ y la Facultad de Arquitectura⁴⁴. Esto permite que se considere informante clave ya que en su materia es idóneo en la disciplina y a la vez conoce las fortalezas y debilidades de la ciudad de Rafaela debido a su experiencia de participación en la misma. También se incorporan como fuentes artículos periodísticos, anuarios de los diarios locales, documentos oficiales de gestiones municipales y textos que permiten describir el contexto histórico de las políticas urbanísticas.

2. Impacto del Plan Director

El Plan Director como se describió anteriormente, se realizó desde el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano dependiente de la Facultad de Ciencias Matemáticas de la Universidad Nacional del Litoral. Fue elaborado en la ciudad de Rosario en el año 1964 por lo

⁴³ Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe - Distrito V.

⁴⁴ Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Santa Fe Sede Rafaela.

que carece de un proceso participativo en el que las organizaciones de Rafaela puedan expresar sus necesidades. Al ser una solicitud del municipio a la universidad posee una nula presencia de instituciones locales. En la entrevista, Nizzo expresa su preocupación en que la planificación urbana se restrinja a arquitectos o ingenieros y la necesidad de la interdisciplina. En relación a esta afirmación, debemos realizar una contextualización de la construcción de planes urbanísticos ya que, en dicha época, la monodisciplinariedad era una de sus características. Hasta el momento de promulgación de la Ordenanza que pone en vigencia el Plan, la ciudad no contaba con planes o directrices que guíen su crecimiento urbano. En la entrevista, Williner confirma la afirmación anterior refiriéndose al vacío de normativa y a la existencia de criterios personales de los funcionarios en temas vinculados al crecimiento urbano. La solicitud del plan surge como una iniciativa del gobierno local por lo que la demanda social explícita es baja, incluso el entrevistado menciona que, a mediados de la década de 1960, en la ciudad hablar de planificación urbana era producto de un visionario como considera que fue el intendente Rodolfo Muriel y no un tema de interés entre la ciudadanía.

El Plan lo culmina la universidad, en 1964, teniendo como contexto político la presidencia del país a cargo de Arturo Humberto Illia (1963 – 1966) y se aprueba mediante Decreto-Ordenanza N° 2.827 el 30 de agosto de 1966⁴⁵ bajo la presidencia de facto de Juan Carlos Onganía (1966 – 1970). Illia llegó a la presidencia de la Nación en elecciones controladas por las Fuerzas Armadas y es depuesto por un golpe de Estado cívico-militar, que se dio con un amplio consenso como expresa J. L. Romero en *Breve Historia Contemporánea Argentina* (2013). Estos gobiernos van a dar muestra de un período marcado por la alternancia de regímenes democráticos y militares. Estas sucesiones en el poder político también se dieron en orden económico, a épocas de expansión siguieron de crisis y a éstas, políticas de estabilización. Al principio de la presidencia se le adosó a la Constitución Nacional el Estatuto de la Revolución Argentina, Onganía concentró el poder ejecutivo y legislativo, los ministerios fueron reducidos a cinco y luego de la unificación de la toma de decisiones, se empezó con la represión ciudadana principalmente en la universidad. La censura se extendió a gran cantidad de manifestaciones sociales y se redujo drásticamente el personal de la administración

⁴⁵ El Decreto N° 2.827/66 se encuentra en formato digital en el Digesto Municipal Tomo II [http://rafaela.gob.ar/File.aspx?n=jQ7YxAsBkg2jTYtov**dNqWlvx90Rf4EEo07fHrtOiTCDK1E5GF%7C%7C6egtsG2uZd52Y&t=Digesto Municipal - Tomo II](http://rafaela.gob.ar/File.aspx?n=jQ7YxAsBkg2jTYtov**dNqWlvx90Rf4EEo07fHrtOiTCDK1E5GF%7C%7C6egtsG2uZd52Y&t=Digesto_Municipal_-_Tomo_II)

pública. El plan de Krieger Vasena dio resultados en lo inmediato con un techo de crecimiento en 1969. En el contexto internacional de la década del '70 se produjo la crisis del petróleo, generando inflación en los principales países, lo que condujo a una recesión mundial.

En 1967, la industria rafaélina presentó una retracción que perjudicó a la clase dirigente como obrera y las medidas del gobierno no lograban sus resultados. Frente a esta realidad, desde el Centro Comercial e Industrial de Rafaela se crea la Comisión Permanente Pro-Desarrollo que tenía tres objetivos claves para los futuros años de desarrollo de la ciudad: la concreción del acueducto (inaugurado en 1981), la instalación del Parque Industrial (creado en 1972) y de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) (en 1972 se establece el Anexo Rafaela de la Facultad Regional Santa Fe de la UTN). Durante dicha década crece la industria de maquinarias agrícolas tanto para mercado interno como para exportación. En los años siguientes, la producción manufacturera metalmecánica se trasladó a las autopartes. La realidad económica local, en toda su historia, fue estudiada en reiteradas oportunidades por Ascúa (1988, 1996, 2007)⁴⁶.

La presencia de un gobierno autoritario al momento de la aprobación del Plan Director se refleja en la redacción de los considerandos de la normativa, los cuales manifiestan que frente a la caducidad del Concejo Municipal “corresponde se gire al Gobierno de la Intervención Federal en la Provincia de Santa Fe” (Digesto Municipal, Tomo II, VI Planeamiento, 1- Plan Director, pág. 5). Además, expresa “el Comisionado Municipal de la Municipalidad de Rafaela, en uso de sus facultades que le son propias, y las conferidas por el Decreto N° 00022 de fecha 30 de junio de 1966, dictado por la Intervención Federal en la Provincia de Santa fe, emite este: DECRETO- ORDENANZA” (Digesto Municipal, Tomo II, VI Planeamiento, 1- Plan Director, pág. 5). Es interesante ver que el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano, dependiente de la Facultad de Ciencias Matemáticas, se crea en 1962, bajo uno de sus objetivos como lo es el de “asesorar a organismos públicos” (Observatorio Urbanístico - UNL, 2009, pág. 17), realiza planes, como el que se encuentra en análisis en el presente estudio, para la ciudad de

⁴⁶ Rubén Ascúa con una formación de base de Contador Público Nacional es Master of Science y PhD with a Major in Economics, PW University San Diego - California – USA. Actualmente Rector de la Universidad Nacional de Rafaela y docente en diversas universidades del mundo. Presidente de la Asociación Civil Red Pymes MERCOSUR. President of International Council for Small Business (ICSB 2014-2015). Director de A&M Ciencias Económicas. Véase https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7488/LCblueR179_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y, pág. 9

Rafaela. El Instituto en 1966 sufre la discontinuidad de sus actividades producto del golpe militar y quedan trancos análisis como el caso del Plan Director de Paraná. Williner menciona que debido al golpe de Estado la dinámica que había tomado el Plan se modifica.

El grado de retroalimentación al proceso planificador es nulo ya que el plan no posee una metodología que permita de forma cíclica incorporar aprendizajes. Tampoco hay documentación oficial que exprese un *feedback* dado desde el área técnica municipal al Instituto para la modificación del plan, ni innovaciones realizadas desde el sector de planeamiento urbano municipal⁴⁷. Pero sí podemos entender que se retroalimenta la planificación municipal general, ya que el municipio aprueba en 1967 el Reglamento de Zonificación que en sus considerandos expresa: “es aconsejable la adopción y aplicación de los ordenamientos previstos en el referido Plan Director de Rafaela, en lo que se refiere a Reglamento de Zonificación y llevarlos a cabo en forma paulatina y constante con el espíritu del Plan” (Digesto Municipal, Tomo II, VI Planeamiento, 1- Plan Director, pág. 8). Nizzo considera que el Plan Director quedó sin efecto, ya que no tuvo continuidad en la gestión del mismo, asimismo reflexiona que su principal aporte es como antecedente normativo y la utilización del concepto de límite urbano, ya que establecía un perímetro para el crecimiento y un perímetro suburbano. Williner también menciona la falta de continuidad del mismo a través de un equipo que lo actualice.

El Plan Director expresa gran cantidad de proyectos a implementar. El Apéndice del Tomo 4 los enumera: 1) Estación Terminal de Ómnibus; 2) Nudo vial en la intersección de las calles Tucumán, Av. Mitre, Bv. Santa Fe y Constitución frente al edificio de la Jefatura de Policía; 3) Modificación de la Ordenanza de Tránsito; 4) Proyecto de creación de una secretaría de planeamiento; 5) Racionalización administrativa; 6) Finanzas municipales; 7) Reglamento de Zonificación y reglamento de urbanizaciones y subdivisiones; 8) Juegos infantiles, 9) iluminación urbana y 10) señalamiento urbano. En relación al primer proyecto evalúa cinco posibles alternativas de localización y esquemas de funcionamiento, estudiando también las características de la localización en el Mercado Municipal en 1964. El proyecto no se realiza hasta muchos años después, cuando en el 2008 se inaugura la Nueva Estación de Ómnibus localizada en Ruta Nacional N° 34, Av. Ernesto Salva, calle Iturraspe y Pasaje Igualdad. La

⁴⁷ Véase descripción del Plan Director <https://rafaelaproductiva.com.ar/pagina/86/que-es-rp2020>

implantación actual difiere totalmente de las propuestas del plan ya que las mismas quedaron en áreas centrales de la ciudad y para el año 2000 era necesario relocalizarla fuera del casco histórico denso y trasladarla a una vía de jerarquía.

En relación al segundo proyecto, del nudo vial, se estudia la posibilidad de semaforización de la misma ya que carece de señalización y presenta una fuerte conflictividad. Plantea cuatro soluciones y concluye que más allá de la aplicación de cualquiera de ellas se debe realizar una campaña informativa a la ciudadanía. La semaforización del cruce se realizó y aunque no hay registros de la fecha exacta, es uno de los primeros en la ciudad. La modificación de la Ordenanza de Tránsito planteaba un cambio de este proyecto, pero no hay fuentes para asegurar dicha implementación. Los máximos de velocidad de circulación de vehículos obedecen a una jerarquía de tres categorías: primarias, secundarias, de distribución.

El proyecto de creación de una secretaría de planeamiento no se realizó a la brevedad como tal, pero sí se verifica que en 1967 ya existía la Subsecretaría de Obras Privadas y Planeamiento. La racionalización administrativa y finanzas municipales son proyectos no vinculados directamente con el planeamiento urbano por lo que no se contemplaron en el presente estudio.

El Reglamento de Zonificación y Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones se promulga rápidamente el año siguiente a la aprobación del Plan Director. El primero se sanciona con el Decreto N° 2.958 y complementario al Decreto N° 3273 y el Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones, mediante Ordenanza General N° 1453, 1462, 3274. Sobre los apéndices juegos infantiles, iluminación urbana y señalamiento urbano que figuran en publicación especial no se ha encontrado documentación que permita verificar estos proyectos en particular.

En función a los proyectos descritos puede observarse que el Reglamento de Zonificación y de Urbanizaciones y Subdivisiones es la normativa que más rápidamente se promulga. Williner en relación a ello menciona que fue llevado adelante por la Arq. Elisa Malina⁴⁸, siendo que su persona fue designada como Secretario de Obras Públicas. La mayoría de los proyectos permanecen como objetivos en planes siguientes y con el paso de los años y el crecimiento de la ciudad se van ejecutando. De la descripción de la implementación de los proyectos se

⁴⁸ Elisa Malina es arquitecta recibida en la Universidad Nacional de Córdoba en 1965. Se desempeñó en la administración pública en la Municipalidad de Rafaela como Coordinadora del Plan Director cuando el Arq. Mario Williner asume en diciembre de 1966 la Secretaría de Obras Públicas.

puede deducir que a corto plazo es nula, más allá de que los mismos se fueron materializando muchos años después, incluso en continuidad a planes posteriores, a excepción del Reglamento de Zonificación.

Como se mencionó, existen diversas normativas producto del Plan Director de Rafaela que fueron aprobadas rápidamente y que son de gran impacto al futuro de la urbe, lo que evidencia la importancia dada a la planificación. El Reglamento de Zonificación es un antecedente importante para el Plan Estratégico para Rafaela de la década de 1990 y para el Código Urbano de 2008 y modificatorias. El Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones en gran medida sigue vigente, por lo que gran parte del crecimiento de la ciudad se ve marcado por su impronta. Williner expresa que el principal impacto del Plan Director es ser un intento de plan ordenador, con esto manifiesta que fueron los primeros lineamientos para la planificación de la ciudad y tenían el carácter de criterios rudimentarios generales a seguir, más que la idea de un reglamento, al igual con lo que sucede con el Reglamento de Zonificación. Corti opina que la normativa histórica que ha tenido la ciudad no ha sido más que una adaptación de la normativa de dicho período.

De la descripción del impacto en la ciudad de esta primera normativa, podemos deducir, que como normativa urbanística ha tenido escasa incidencia en la conformación de una ciudad intermedia ya que, por un lado, el Plan Director de Rafaela perdió continuidad rápidamente dentro de la gestión municipal; pero por el otro, se promulgó el Reglamento de Zonificación que tuvo vigencia más de 40 años. Todas las categorías descriptas en el Capítulo III en el que se analizó el rol de Rafaela en relación a su micro-región se encuentran profundamente detalladas y analizadas en el Plan Director y a partir de allí construyen propuestas, pero las mismas, producto del contexto de gobiernos autoritarios, debilitan la impronta del intendente en el plan y pierden gestores e impulso dentro del municipio. Fue un trabajo académico de gran valor, con una metodología científica y de gran minuciosidad que describe tempranamente una amplia área de influencia de la ciudad a raíz de las funciones urbanas que concentra, la estratégica ubicación geográfica que le otorga una gran conectividad territorial, pero quedo solo en una intención. Positivamente, el Plan refleja el salto de una escala urbana a un análisis territorial.

En cambio, el Reglamento de Zonificación, que es el producto más directo y eficaz que tuvo el plan de carácter netamente espacial, permitió por casi medio siglo mantener el orden

intraurbano, criterio que hemos definido a partir de la existencia de normativa que regule el crecimiento expansivo en relación a la población, la compatibilidad de usos y actividades, organizados en este caso en distritos. Es decir, ha permitido que, como ciudad intermedia, Rafaela mantenga una escala manejable. El Reglamento de Edificación de 1976, que se estudia en el apartado siguiente, es un producto tardío también del Plan Director. De ambos reglamentos podemos concluir que el plan no tuvo un impacto en la conformación de Rafaela como ciudad intermedia, pero sí sus lineamientos y criterios permitieron generar diversa normativa, entre ellas, dos importantes para el desarrollo espacial de la ciudad y antecedentes sumamente importantes para el Plan de Ordenamiento Urbano – Territorial para la ciudad de Rafaela de 1998 – 1999 y para el Código Urbano promulgado en el año 2008.

3. Impacto del Reglamento de Edificación

El Reglamento de Edificación fue realizado por una Comisión Redactora y aprobado por Decreto Ordenanza N° 4.566/76 y deroga a la Ordenanza N° 031/1971, como así también, toda reglamentación, ordenanza, decreto o norma que se oponga al presente Código de Edificación. De ello se deduce, la existencia de una normativa anterior que regula las construcciones. En la Ordenanza no especifica si la comisión era participativa o constituida por técnicos municipales, por lo que quedan dudas de la interacción institución y se considerará sin información disponible. Más allá de eso, Nizzo expresa en la entrevista que el Reglamento de Edificación surge del Plan Director y es modificado por el Código Urbano. Además comenta que el mismo responde a una normativa para que el Estado local garantice la higiene y la salubridad de las construcciones como plantea la Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Santa Fe⁴⁹. Pero la presente normativa tiene vinculación directa con el Código Urbano ya que, por ejemplo, la arquitecta menciona que la exigencia de las áreas de ventilación del primero se relaciona con los parámetros urbanísticos de Factor de Ocupación del Suelo (FOS) y Factor de Ocupación Total (FOT) del segundo. La normativa no expresa la existencia de una demanda social, pero es de considerar que toda normativa tiene el apoyo

⁴⁹ Ley Orgánica Municipios de la Provincia de Santa Fe N° 2.756 de 16/06/1939. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/175706>

de la ciudadanía para poder promulgarse, por lo que se menciona como baja. Corti en relación a la normativa vigente de la ciudad expresa que no tiene un alcance innovador, como sucede en la mayoría de las ciudades argentinas, y considera que las mismas no han evolucionado.

El contexto de surgimiento del Reglamento está sesgado por el último gobierno de facto de la dictadura de Jorge Rafael Videla (1976 – 1981). El gobierno autoritario de Videla comienza con el depuesto de María Estela Martínez de Perón y es el único que concluye los años de mandato. El período entre 1976 y 1983 se caracteriza porque el cargo de Presidente no fue el cargo máximo del Estado, sino que éste fue ejercido por una Junta Militar integrada por los comandantes en jefe de cada una de las tres fuerzas armadas. Dicha junta tenía la facultad de remover y designar al Presidente en cualquier momento. En 1977 se plantearon grandes reformas económicas y financieras con un alto clima especulativo e inflacionario, se dio una progresiva apertura de la economía que eliminaba toda protección a la producción local y una devaluación mensual programada del peso argentino. Hacia 1980, afirma J. L. Romero (2013) que la economía real agonizaba, el problema financiero se agravó y en 1981 cambiaba el presidente, y la conducción económica iría por otro rumbo. En la redacción del Reglamento, también se expresa la aprobación mediante decreto – ordenanza lo que refleja un gobierno no democrático y la necesidad de intervención provincial.

A nivel local, Rubén Ascúa expresa que del crecimiento sostenido de las industrias de maquinarias agrícolas de la década del '60 “pasaron a la peor crisis de la historia” (Ascúa, 2007, pág. 99). Esto se da acompañado de una sobrevaloración de la moneda nacional que favorece la importación de maquinarias de dicho segmento, por lo que en la década de 1970 se da el pase a la producción de autopartes.

En relación al grado de retroalimentación de la normativa al proceso planificador se considera como media en el sentido que en reiteradas oportunidades es actualizada y modificada, si bien, como mencionamos en capítulos anteriores, no se vincula directamente a un plan por lo que no retroalimentará un proceso de dicho carácter. La normativa con cuarenta años desde su promulgación sin duda ha dejado su impronta en la ciudad construida, por ejemplo, los locales habitables de todas las construcciones ventilan a patios. Es decir, que mientras en otras ciudades -según el uso- se permite la ventilación por conductos, en Rafaela existen interiores mejores iluminados y ventilados.

En cuanto a la implementación de proyectos no es posible medir dicho impacto ya que la normativa no plantea proyectos a concretar. El reglamento, como se menciona en renglones anteriores, fue modificado y actualizado en reiteradas oportunidades, incluso como se mencionó al inicio de la sección es reformado por el Código Urbano, ya que el mismo establecía la reglamentación de edificios en torres que define la Ordenanza N° 3.751 del 16/12/2004 de carácter transitorio y luego de modo definitivo el Código Urbano con la Ordenanza N° 4.170 del 22/05/2008. Como menciona el Williner en la entrevista el Reglamento de Edificación se hizo con criterios generales del Plan Director aprobado diez años antes.

La normativa descripta, también como el Plan Director, aprobada dentro de un gobierno autoritario no llega a tener un rol importante en la conformación de Rafaela como ciudad intermedia. Sí como normativa espacial, al igual que el Reglamento de Zonificación, contribuye al orden intraurbano de la ciudad y con ello a la calidad de vida de sus habitantes, importante en una ciudad intermedia, pero no impacta en la región de Rafaela o en la interacción de la urbe con su área de influencia. Sí podemos hacer la salvedad que no reduce su normativa al área urbana, sino que regula toda la jurisdicción de la ciudad. La mayor influencia que va a tener la normativa en la misma radica en el hecho de que tiene 40 años de vigencia, ha tenido diversas modificaciones y posee vinculación con el Código Urbano también actual. Como normativa uni-dimensional, abocada a lo espacial, carece de integralidad y dificulta su interacción con la conformación del rol de ciudad intermedia. Además, medir el impacto se ve complejizado por el hecho de que la normativa no propone la ejecución de proyecto concretos.

4. Impacto de la Ordenanza de Urbanizaciones

La Ordenanza de Urbanizaciones de 1992 modifica a la Ordenanza N° 2.117, como su unificación al Decreto N° 10.048 y la Resolución Interna N° 475, lo que refleja la existencia de normativas que anteceden a la que se encuentra en estudio. La misma en sus considerandos no evidencia la interacción institucional, pero sí una necesidad social que parte de la valoración de estudios técnicos frente al cambio de zonas y, además, la necesidad de fijar nuevas exigencias a loteadores. La redacción de dicha legislación pareciera indicar que la

modificación parte de una propuesta de las áreas técnicas del municipio que requieren desde la práctica cotidiana nuevas reglas de juego para las urbanizaciones, es por ello que se le asigna una demanda social media.

El contexto de surgimiento de esta ordenanza va a ser un gobierno democrático a nivel nacional marcado por un neoliberalismo económico: se impulsó la ley de convertibilidad, se fomentó la privatización de empresas estatales y la importación de gran cantidad de productos extranjeros. A nivel político se cumplía una década del retorno a la democracia y con la aparente estabilidad económica se evidenciaba cierta firmeza política en los primeros años de la década de 1990, bajo la presidencia de Carlos Menem. En los iniciales meses de 1991 asumió el cargo de Ministro de Economía Domingo Cavallo. La estabilidad, permanentemente revalorada por el recuerdo de la primera hiperinflación implicó fuertes costos para la sociedad. Para los trabajadores, la caída del salario y sobre todo de la ocupación, sumado a la reducción del déficit fiscal, significó el abandono de la inversión pública e inclusive se evidenció el desinterés por la salud, la educación y la seguridad, según afirma J. L. Romero (2013) en *Breve Historia de la Argentina*. Creció fuertemente la imagen de un presidente que centralizaba cada vez mayor poder y paralelamente aumentaron las denuncias por casos de corrupción. En 1994 se da la reforma de la Constitución Nacional y Carlos Menem es reelecto.

En Rafaela la gestión del gobierno iba por un camino similar: la innovación desde el Estado local. Como se menciona en el Capítulo III, asume el gobierno un grupo de jóvenes que tiene un enfoque integral que proviene del desarrollo local. Esto va a implicar un cambio radical a nivel administrativo con una nueva estructura municipal, novedosa articulación público/privada, incorporación de las instituciones en los procesos de gobierno, optimización en tareas tradicionales del municipio, el trabajo desde la interdisciplina, la complejidad y la innovación. Estos lineamientos se logran desde la planificación estratégica rescatando las fortalezas y valores endógenos sobre todo en pos del eje central: crecer en lo económico, pero sin que esto signifique una retracción en cuanto a relaciones con otras ciudades o mercados. Puntualmente a nivel productivo significó el fortalecimiento de una red de pequeñas y medianas empresas, con la particularidad de una matriz manufacturera exportadora, lo cual fue estudiado por Ascúa (1988, 1996, 2007), entre otros economistas y

se ha desarrollado en el Capítulo III de la presente tesis dentro de las categorías que permiten encuadrar a Rafaela como ciudad intermedia.

El impacto del contexto descrito en la ordenanza es relativamente bajo ya que solo se vislumbra una aprobación mediante Concejo Municipal y promulgación del Intendente como corresponde a un período de gobierno democrático, en este caso bajo la persona de Omar Perotti. Como sostiene la investigadora Tonon (2011), Perotti personifica un nuevo líder, de carácter fuertemente técnico, que proviene del empresariado y va a implementar un modo de gestión marcado por la innovación desde la política económica y tendrá entre sus principales valores de gestión, la continuidad. Ésta dada, desde el progresismo urbano y empresarial del vecinalismo de Rodolfo Muriel y la persistencia, incluso con mayor énfasis, en el gobierno de Ricardo Peirone con el impulso del Plan Estratégico para Rafaela (PER) que permitió consolidar al peronismo local pero también una nueva cultura política.

El grado de retroalimentación al proceso planificador es baja ya que la ordenanza no es producto directo de un plan que ésta pudiera enriquecer, pero sí la misma posee varias modificaciones que darán como producto normativas, en cierta medida, actualizadas. La normativa puede entenderse como un producto indirecto del Plan Director por una vinculación al Reglamento de Edificación, ya que la normativa de origen que antecede a la Ordenanza de Urbanizaciones N° 2.588/92 en vigencia, es casi de aprobación contemporánea al reglamento mencionado. Nizzo en la entrevista expresa que la ordenanza de urbanizaciones favoreció un crecimiento anárquico de la planta urbana que antes se encontraba regulado por el perímetro urbano que establecía el Reglamento de Zonificación por lo que se distancia conceptualmente de la idea de ciudad del Plan Director. Williner coincide con esta idea diciendo que el paso de más de treinta años, con la discontinuidad administrativa y política que caracteriza a nuestro país, imposibilita encontrar una colinealidad.

La ordenanza no describe proyectos por lo que dicho ítem no puede valorarse. Frente a esta contradicción que se plantea entre el vínculo o no de la Ordenanza de Urbanizaciones con el Plan Director creo que las afirmaciones de los arquitectos entrevistados permiten verificar la no vinculación entre ambas normativas. Corti expresa la falta de actualización de la normativa que regula las urbanizaciones y que la misma no ha evolucionado, al igual que toda la normativa urbana – territorial de la ciudad

La ordenanza de urbanizaciones tuvo y tiene gran impacto en el territorio de la ciudad, por su vigencia, sus antecedentes desde la Ordenanza 2.117/75 y sus modificaciones posteriores 2.735/94 y 2.931/96, además de su complementariedad con la Ordenanza N° 1.453 t.o. con Decreto-Ordenanza N° 3.274/69 y 4.209/08 que exigen el porcentaje de espacio verde, uso comunitario y/u otro uso que el municipio considere en las urbanizaciones y también son modificadas por el actual Código Urbano. La misma ha encontrado dificultades para su actualización y unificación, considerando que no se le ha dado prioridad dentro de las políticas de la ciudad en los últimos años. La presente no plantea la ejecución de proyectos concretos lo que dificulta medir también el impacto de la misma.

5. Impacto del Plan Estratégico para Rafaela (PER)

El PER es el plan que más interacción institucional tuvo en la historia planificadora de la ciudad. Como se describió en el Capítulo IV el involucramiento de las organizaciones fue en crecimiento con el paso de los años y luego decayó el interés con el cambio de gobierno local. De destacar es que dicha participación se dio a través de diversos tipos de talleres y concejos que permitieron que gran parte de las instituciones de la ciudad estén reflejadas en el plan. Esta contribución ciudadana fue uno de los objetivos buscados por el mismo ya que se pretendía un plan de rafaelinos y para rafaelinos y no uno realizado por consultores externos como es el caso del Plan Director de Rafaela aprobado en 1966. De ello, se deduce que la interacción institucional es alta porque llegaron a participar más de 100 representantes de organizaciones. Nizzo describe en la entrevista que pudo participar del proceso del PER y que fue una experiencia maravillosa.

El equipo de trabajo estaba conformado por profesionales que trabajaban *ad honorem* o eran pagados por las instituciones que representaban, en tanto la municipalidad abocó al desarrollo del Plan al personal de la Secretaría de Planeamiento. La asesoría externa se limitó a talleres de la metodología del plan estratégico y, además, diversos profesionales locales se capacitaron en el exterior para distintos temas. El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) a través del informe *Hacia la planificación estratégica* de junio de 2005 menciona que entre siete municipios de los que evalúa los planes estratégicos, los equipos de Rafaela, Rosario y Morón, tuvieron un fuerte impulso debido a la

adhesión de los respectivos municipios al Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), principalmente en capacitación e intercambio con profesionales europeos. En el mismo documento:

Roberto Mirabella, actual diputado de Santa Fe y miembro del Concejo Deliberante en el momento en que se realizó el Plan Estratégico Rafaela, reflexiona que el PER fue un proceso muy particular en cuanto a lo que significó la participación. El plan se convirtió en una herramienta que el municipio eligió y tomó para ponerla en funcionamiento, y a partir de dos o tres líneas o guías que tenían que ver con la discusión de una estrategia convocar a cada uno de los sectores representativos de la ciudad para dialogar sobre la definición de un gran objetivo de ciudad. O sea que la participación permitió dejar a un lado las discusiones por sectores e iniciar una todos juntos ((CIPPEC), 2005, pág. 17).

El intendente Ricardo Peirone en el año 2001 menciona que el PER permite concretar la participación entre Estado y sociedad, lo cual refleja la madurez democrática. Williner menciona que no participó del proceso del PER, pero sí reconoce el involucramiento del Colegio de Arquitectos como institución representante de los profesionales matriculados. La existencia de la Comisión Asesora permite medir un importante impacto del proceso colaborativo institucional que va desde el POUT hasta el Código Urbano con generación de masa crítica y capacitación tanto al municipio como a las organizaciones participantes y la evaluación continua de la normativa urbanística.

Debido a dicho proceso, la demanda social para lograr el producto de un plan fue alta, no sólo motivado por las instituciones participantes, sino también por el gran impulso político con que contó el proyecto y el conocimiento de la ciudadanía en general, que también acompañó el desarrollo en diversas instancias. Rafaela, al ser pionera, se convirtió en un referente en cuanto a la experiencia de planificación estratégica, como se menciona en el informe de CIPPEC (2005). Corti coincide con dicha afirmación y menciona en la entrevista: "Si Rafaela pudiera emparejar el desarrollo de la planificación estratégica ejemplar con el de normativa urbana, daría muy buenos resultados". Con esto el arquitecto refleja que hay en la ciudad capacidades construidas en el territorio tanto en planificación como en participación, incluso en metodologías de las mismas que servirían para la construcción de una normativa urbanística actualizada e innovadora.

El impacto del plan ya se vislumbra en su lanzamiento donde en el Anuario *La Opinión Hechos y Sucesos del siglo XX* se menciona que la sala del Centro Cultural Municipal no alcanzó para

los asistentes que concurrieron a la presentación del mismo que realizó el intendente el 30 de octubre de 1996, en el que la Comisión del Plan Director pasa a denominarse Comisión Especial Plan Estratégico Rafaela “con facultad para centralizar a nivel institucional la generación de iniciativas, el desarrollo y las conclusiones tendientes a la elaboración de un Plan Estratégico” (La Opinión, 1999, pág. 116). La referencia mencionada es la única que se ha encontrado en todos los anuarios *La Opinión* desde el año 1971 hasta el 2018, por lo que es paradójico en relación a la importancia que tuvo desde el municipio y en la ciudadanía en general.

El contexto de surgimiento nacional está marcado por los vaivenes políticos económicos de fines de la década de 1990, producto de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington, que han generado una acentuada exclusión social que desencadena una crisis general del país en el año 2001. El plan se formula a principios de la segunda presidencia de Carlos Menem, época marcada por la realidad de un sector reducido de sociedad que prospera en nuevas condiciones y una masa enorme de la población que cae en la marginalidad, de modo que sectores medios y la movilidad que permitía el ascenso social, deja paso a la polarización, como afirma J. L. Romero en *Breve Historia de la Argentina* de 2013. En 1996 la economía argentina dependía del flujo de capitales externos y Cavallo establece una nueva serie de privatizaciones, restringió el paso de fondos a las provincias y ese año es relevado de su cargo. En 1995, la apertura del mercado brasileño había sido providencial para la Argentina, que exportó alimentos, petróleo y automotores, dentro de este marco se inscribe la realidad rafaélina.

En el contexto local se da la primera intendencia de Ricardo Peirone que:

...fortaleció las instancias de desarrollo a través de la elaboración de una planificación estratégica para la ciudad, PER, apostó a vigorizar el desarrollo de la capacitación y de la tecnología, la proyección de los valores tradicionales de la ciudad (la cultura del trabajo, del ahorro, del progreso), la búsqueda del equilibrio urbano y de la calidad ambiental y de vida. Todas estas metas fueron traducidas en el surgimiento de dependencias, programas y estudios a lo largo del período 1995-1999 y continuadas en su segunda gestión (Tonon, 2011, pág. 9).

Esta gestión de gobierno se caracteriza por un gran énfasis en el crecimiento económico debido a una mayor estabilidad, en pos de una gestión local del desarrollo. En 1995 se crea el Centro Multipropósito Rafaela que pertenece a la red del Instituto Nacional de Tecnología

Industrial (INTI), en el mismo año la dependencia de Programación económica toma el rango de Secretaría; en 1996, el Centro de Desarrollo Empresarial; en 1997, el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL) y en 1999, la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales y la Universidad Católica de Santiago del Estero que fomentaron y potenciaron el involucramiento de las instituciones en la estructura económica local⁵⁰.

El grado de retroalimentación al proceso planificador es alto, ya que el PER y los proyectos posteriores como el POUT, tuvieron una metodología que permitió que las áreas técnicas municipales definan y redefinan continuamente el plan. Como se mencionó en el Capítulo IV el PER contó con 83 proyectos en siete ejes estratégicos y de los cuales, en el presente estudio, solo se evaluaron los proyectos vinculados a la línea bajo el objetivo de “garantizar un crecimiento armónico en el desarrollo de las actividades productivas y sociales” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 1998-1999, pág. 8) que es la que refiere al desarrollo territorial de la ciudad. Del análisis en el capítulo mencionado y de lo conversado con Nizzo, se concluye que el principal proyecto es el POUT. Estaba pensado a realizarse a corto plazo, con una mirada desde la ciudad intermedia y con la mayoría de los proyectos arquitectónicos ya ejecutados.

La conformación de un equipo de comunicación de proyectos urbanos no se ejecuta como así tampoco la actualización de la normativa en relación al espacio público. Este último se encuentra regulado por la Ordenanza N° 1.989/84 que se actualiza en reiteradas oportunidades, pero no se moderniza incorporando la mirada del POUT. En relación al proyecto de tratamiento de sectores urbanos críticos puede deducirse que no hay un equipo formado que atienda dichos sectores y tampoco normativa generada en torno a dicha necesidad, de lo que se infiere que dicho proyecto no fue ejecutado. La normativa vigente en relación a sectores de escasos recursos es la Ordenanza N° 2.014/84 que regula la realización de proyectos de vivienda única para los mismos.

De los proyectos mencionados, solo el POUT y el GIS se ejecutaron lo que demuestra dos realidades: por un lado, la prioridad que la gestión de Peirone le otorga al POUT como “expresión espacial” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 1998-1999, pág.

⁵⁰ Véase nota Secretaría de Programación económica de la Municipalidad de Rafaela en el “75 año en el corazón de la ciudad, Visión Histórica y antecedentes de Rafaela y Departamento Castellanos”, Diario La Opinión, 1996, pág. 32

9) de los lineamientos del PER y, por el otro, el valor dado a los proyectos de logística para lograr una mejor competitividad local en el sistema territorial en el que se encuentra inserto. De dicho análisis se desprende que el grado de implementación es alto por la ejecución del proyecto principal y de la herramienta del GIS que claramente es un instrumento de construcción de información territorial para la toma de decisiones políticas. Nizzo expresa como falencias del proceso la sobre-importancia que se le otorgó al instrumento del plan en detrimento del proyecto, la utilización del mismo como un elemento político, la discontinuidad en la segunda intendencia de Perotti y la fuerza que perdió cuando diversas instituciones comienzan a desprenderse del proceso participativo. La magíster sostiene que productos como el Código Urbano se lograron por la continuidad del personal técnico más que por la voluntad política. Williner en relación al PER menciona que el plan también se caracterizó por ser un “gran título” y, de otros profesionales que sí participaron del mismo, tiene el comentario que tuvo “problemas de aplicación”.

Como normativa resultada del PER y consecuentemente del POUT, la principal legislación es el Código Urbano aprobado mediante Ordenanza N° 4.170/08 y modificatorias. Dentro del proyecto del plan urbano y bajo el objetivo de promoción de un desarrollo urbano equilibrado es que mediante un proceso participativo se definen los lineamientos del mencionado código y técnicamente se redacta dicha normativa.

Diez años después del inicio del POUT se aprueba el Código, en realidad una parcialidad del mismo, y se actualiza en reiteradas oportunidades (2008, 2010, 2011, 2013, 2014) y en tres más luego del período del presente estudio. Nizzo en la entrevista menciona que el Eje N° 6 “Promoción de un desarrollo urbano equilibrado garantizando la calidad urbana ambiental y de vida de todos y un espacio urbano para ser vivido por todos” (Plan Estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela, 1998-1999, pág. 49) del POUT se traduce directamente en la construcción del Código Urbano y es uno de los ejes que mayor prioridad y visibilidad se le dio en conjunto con el Eje N° 5, que era el eje recreativo y planteaba como proyecto principal la ejecución de la ciclovía sur. Ésta es a fecha 2016 el principal parque lineal de la ciudad y al que confluye gran cantidad de población para el ocio, la recreación y el deporte. En el 2001, Peirone menciona en el balance de gestión expresado, en el Anuario de los 80 años del Diario La Opinión, la concreción de la refacción del Hospital, la construcción de la pista del Autódromo, la Nueva Terminal, el camino pavimentado al Autódromo, la creación del Parque

de Actividades Económicas de Rafaela, las obras al Canal Norte, el Premio Nacional a la calidad⁵¹, entre las principales obras, de las cuales varias surgen del PER – POUT.

De lo expresado en el impacto del PER en la ciudad, se desprenden una multiplicidad de reflexiones previas. Por un lado, el grado de participación; más allá de que haya sido fluctuante en el proceso que va desde el 1996 - año en el que se lanza el plan -, y el año 2000 - en el que hay evaluaciones del mismo realizadas por el equipo técnico municipal -, es innegable que fue la mayor convocatoria institucional promovida desde la gestión local para la toma de decisiones del futuro de la ciudad. El PER es en gran medida, como menciona el Anuario 130 aniversario de la fundación de Rafaela, “fruto de hacedores de carne y hueso (...) precursores, emprendedores o adelantados que tuvieron el mérito de ser protagonistas de la construcción de ese modelo que nos enorgullece y que es marca registrada en el país y también en el mundo” (Aimar, 2011, pág. 87). Es así, que el plan refleja este modelo de ciudad pensada desde el desarrollo territorial y que caracteriza a la gestión municipal como innovadora desde la década de 1990 en adelante.

La demanda social es alta, por primera vez en la historia planificadora de la ciudad, porque el tema trasciende a la gestión municipal y se encarna como una problemática ciudadana reflejada en múltiples artículos periodísticos,⁵² estudios académicos - como el mencionado del CIPPEC, *La experiencia de Desarrollo Local de Rafaela, Argentina* de Francisco Albuquerque (2010) - y gran cantidad de libros de planificación estratégica y desarrollo local de referentes locales como analistas internacionales, entre ellos Albuquerque, Ferraro, Costamagna.

El alto grado de retroalimentación al proceso planificador tampoco posee antecedente en la ciudad y un contexto democrático y de un gobierno local abierto, posibilita dicho enriquecimiento en la normativa. Una población activa en la gestión de la misma, con interacción académica e interinstitucional constantes sumado a las vinculaciones producto de convenios son indicadores de una ciudad intermedia. La implementación alta de proyectos

⁵¹“Premio Nacional a la Calidad Total” es una distinción otorgada por la Presidencia de la Nación a las iniciativas del Gobierno de promover el desarrollo en la esfera de la administración pública, con el objetivo de apoyar la modernización y eficiencia de esas organizaciones. La gestión de Perotti ha sido galardonada por la puesta en marcha en Rafaela del Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa en el año 1995. <https://www.argentina.gob.ar/premionacionalcalidad>

⁵² <https://www.lanacion.com.ar/513297-rafaela-santa-fe-la-ciudad-que-le-gano-a-la-crisis-y>
<http://www.laopinion-rafaela.com.ar/opinion/2010/10/03/r0a0304.php>

como el producto del Código Urbano hace que el impacto en la ciudad haya sido importante en especial por la integralidad del plan que favoreció el desarrollo de la urbe en múltiples dimensiones. Las dos primeras líneas estratégicas del PER evidencian un objetivo de vinculación regional y con el territorio, la tercera y cuarta línea reflejan la intención de entre instituciones, educación y producción, la quinta refiere a un crecimiento urbano armónico y la última a calidad de vida en relación a lo ambiental y social, por lo que de la totalidad se deduce la posibilidad de un abanico de políticas en una variedad de aspectos que permiten impactar en la consolidación de Rafaela como centro en relación a la microrregión a la cual pertenece. Es así que se deduce que el PER en conjunto con el POUT son políticas urbanísticas locales que van a impactar en la vinculación de la ciudad con su área de influencia.

6. Impacto de la Ordenanza del Código Urbano

Según la entrevista con Nizzo, en el período que va desde el año 2000 al 2008 con diversos talleres barriales (trece), diagnósticos técnicos, relevamientos y antecedentes de otras localidades se desarrolla una interacción institucional que sigue con la impronta participativa que viene dada por del PER y POUT para la construcción del proyecto del código. Asimismo, este proceso estuvo acompañado por la Comisión de Desarrollo Urbano que tiene continuidad y, luego de la aprobación del mismo en el 2008, con las actualizaciones, la evaluación de proyectos particulares, proyectos especiales y la revisión de otras normativas urbanísticas. Al 2016, la comisión sigue activa, reuniéndose siete veces en el año. El espíritu participativo de las instituciones sigue estando presente en la red de organizaciones existentes en la ciudad, aunque los representantes en diversos espacios expresan el agotamiento de la participación en temas reiterados. A pesar de ello, la interacción institucional es alta y las convocatorias son respondidas con buena concurrencia.

La respuesta en relación a las demandas sociales también se considera alta porque como se mencionó en el párrafo anterior la Comisión Asesora, luego Comisión de Desarrollo Urbano, trata en reuniones temas particulares que responden a problemas de profesionales y propietarios. Además, las modificaciones del código se plantean en función a los cambios políticos, económicos y culturales que se van dando en la sociedad rafaeline, es decir, se va actualizando en función a los requerimientos de la ciudad. Corti en relación a la normativa

urbana, considera que no contiene alcance innovador. La legislación no ha evolucionado y se quedan en la tradicional (zonificación y fos, fot). No tiene la ciudad instrumentos de captura de plusvalía, incentivo del desarrollo urbano, adecuación ambiental, protección histórica, le falta mucho en ese sentido. Según Corti para que dicha normativa vigente tenga mayor impacto debería Rafaela, como otras ciudades en general, trabajar en tres instancias del crecimiento de la ciudad: parcela a parcela en zonas consolidadas, grandes proyectos urbanos en predios urbanos y contener la expansión para que no crezca difusa. En este sentido, propone que las urbanizaciones que se aprueben cuenten con todos los atributos de ciudad (servicios) y logren controlar la excesiva baja densidad e incorporen políticas con mecanismos de planificación inclusiva (vivienda). La ciudadanía puede acompañar a un proceso acorde a estas necesidades teniendo en cuenta su base de planificación estratégica por la cual es referente. Los cambios que se necesitan en ciudades argentinas se requieren rápidamente, a un corto plazo, pero también es necesario planificar a mediano - 15/20 años - y largo plazo, con mecanismos que contemplen al municipio como el actor que lidera y articula, a través de lo cual, por ejemplo, se podrían generar empresas de desarrollo urbano como en la ciudad de Medellín (Colombia).

El contexto de surgimiento de la Ordenanza N° 4.170 del 2008 a nivel nacional es la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) y a nivel local la última intendencia de Omar Perotti (2007-2011). Entre las principales políticas de la mencionada presidencia se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, se aprueba la Ley de Servicio de Comunicación Audiovisual, se re-estatiza el sistema de jubilaciones y pensiones, las empresas Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas y la fábrica de aviones de Córdoba, se promulga la Ley de Matrimonio Igualitario que equipara los derechos de las parejas del mismo sexo con las heterosexuales. Además, se crea el Centro Cultural Kirchner, se consolida la participación en el Mercosur, se dan varias políticas sociales y a nivel económico, coincide con años de cosecha de soja récord y crecimiento industrial.

El contexto local económico se caracterizaba por contar en el año 2008 con un valor promedio de tonelada exportable 5 veces mayor al promedio provincial, según Costamagna (2015), siendo un indicio del entorno empresarial del periodo. La última intendencia de Perotti estuvo marcada por una política de digitalización municipal y de fortalecimiento del conocimiento local, el cuidado del medioambiente, la puesta en marcha del Programa de Competitividad

Territorial BID-FOMIN-ACDICAR, su apuesta a la participación y nuevas demandas sociales. En relación a ello, Costamagna expresa:

Otra es la ciudad que se expande (...) Una Rafaela con la mayor inversión en obra pública en la historia de la ciudad. Una Rafaela industrial, inquieta por redoblar su puesta exitosa de llevar trabajo rafaelino al mundo. (...) El desafío es animarse a más, Rafaela necesita de la inteligencia y de las ideas de todos para modelar su futuro... (Costamagna, 2015, pág. 63).

Esto evidencia que el Código Urbano se promulga en una gestión local en que la planificación urbana no es una política prioritaria. Como se mencionó anteriormente el grado de retroalimentación al proceso planificador del Código Urbano está vinculado a la Comisión de Desarrollo Urbano que es el organismo que permite la actualización y modificación del mismo. Pero si pensamos que el Código Urbano es un producto del PER - POUT, el mismo no retroalimenta al PER, ya que quedó sin efecto en la segunda intendencia de Perotti. Como menciona Nizzo en la entrevista, la ciudad hoy no cuenta con un plan urbano. A lo que hay que agregarle que el Código Urbano no se aprobó en su totalidad ya que, por la extensión del mismo, asegura la funcionaria, extrajeron de la estructura temas fundamentales como los instrumentos y nociones de gestión urbana, el apartado de planificación que reflejaba planes sectoriales para la ciudad y la ordenanza de urbanizaciones que no pudo ser actualizada y quedó en vigencia la Ordenanza Nº 2.588/92 analizada en el punto 3 del presente apartado. Williner sostiene que el Código Urbano ha tenido algunas falencias y que a pesar de los años de su implementación y de la actualización mediante la comisión, algunos temas se pudieron haber resuelto antes como, por ejemplo, la existencia de una zona de la ciudad que permite torres de 60 metros de alto. A pesar de ello, considera que la urbe posee un paisaje urbano (producto del código) que responde a la idea de ciudad progresista que es y ha crecido de forma bastante armónica. Por su parte, Corti, también reconoce falencias en dicha normativa, como es el caso del límite de altura bastante considerable en relación a la localidad que no tiene demanda, genera paisaje urbano caótico, favorece algunas inversiones, pero con expectativa demasiado alta y desfavorece emprendimientos intermedios o pequeños. Esto sucede por la existencia de normativas genéricas asegura dicho especialista.

La implementación de los proyectos del Código Urbano no es una variable que se pueda evaluar ya que el mismo no describe proyectos particulares. Como normativas producto del Código Urbano tiene sus propias modificaciones, éstas han sido parciales y no integrales, en

reiteradas oportunidades vinculadas al crecimiento del perímetro urbano de la ciudad y modificadas por ordenanzas directas. Además, hay gran cantidad de ordenanzas, decretos y resoluciones complementarios.

De lo descripto en relación al Código Urbano se puede mencionar que continua la tendencia del PER en relación a la participación institucional, el grado de retroalimentación y la demanda social, es decir, tiene alto impacto en la ciudad en su conjunto y sigue siendo un tema de interés entre la ciudadanía, como se expresa en artículos periodísticos⁵³. No se puede medir la huella de proyectos concretos ya que no posee. En relación a la vinculación con el rol de Rafaela como ciudad intermedia dentro de la microrregión a la que pertenece se puede decir que carece de impacto debido a que, por un lado, la normativa es unidimensional, solo espacial, por lo que adolece de integralidad y, por el otro, se circunscribe a la jurisdicción de Rafaela por lo que no cuenta con vinculación con la región. Más allá de normar solo el área que corresponde a la ciudad, podría contar con instrumentos de gestión de suelo innovadores, incluso que permitan la vinculación multinivel. Por ejemplo, una normativa impulsada para la Microregión de Rafaela o para toda el área metropolitana⁵⁴ posibilitaría trabajos en conjunto con las diversas comunas y localidades en cuanto a suelo, o tener mayor peso frente al Gobierno Provincial que mediante decretos y resoluciones compromete la autonomía municipal en relación a normativa urbana, en particular a las cesiones y/o afectaciones para espacio público en las urbanizaciones⁵⁵.

⁵³ <https://diariocastellanos.net.ar/noticia/6091/avanzan-con-la-modificacion-del-codigo-urbano-despues-de-diez-anos> ,<https://www.sinmordaza.com/noticia/554282-plantean-modificaciones-para-el-codigo-urbano.html> , <https://diariolaopinion.com.ar/noticia/228674/plantean-modificaciones-para-el-codigo-urbano>

⁵⁴<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20Metropolitanas.pdf>

⁵⁵ Decreto Provincial N° 7317/67 y Resolución 350/17, (cesión del 10% de espacio verde, anchos de calles adyacentes a rutas, ferrocarriles y canales) y Resolución N° 736/16 (cesión de superficie para reservorios). <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/128918/637134/file/Decreto%20Provincial%207317%20-1967.pdf>,[https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/217483/\(subtema\)/112856](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/217483/(subtema)/112856) , <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/230015/1203603/file/Resolucion%20N%C2%BA%20736%20-%20Loteos%20-%20Certificados%20de%20Estudios%20de%20impacto%20h%C3%ADdrico.pdf>

A continuación, se incorpora un cuadro resumen del impacto de las normativas urbanísticas en la ciudad de Rafaela, planteadas al inicio y desarrolladas en el presente capítulo (Ver Imagen N° 38).

| | Interacción institucional | Demanda social | Contexto de surgimiento | Grado de retroalimentación al proceso planificador | Implementación de proyectos | Normativas resultantes |
|---|----------------------------|----------------|---|--|-----------------------------|---|
| 1 PLAN DIRECTOR Y REGLAMENTO DE ZONIFICACIÓN | Nula | Baja | Gobierno Autoritario | Nula | Nula | Reglamento de Zonificación y de Edificación |
| 2 ORDENANZA DEL REGLAMENTO DE EDIFICACIÓN | Sin información disponible | Baja | Gobierno Autoritario | Media | No posee proyectos | Modificaciones varias |
| 3 ORDENANZA DE URBANIZACIONES | Nula | Media | Gobierno Democrático | Baja | No posee proyectos | Modificaciones varias |
| 4 PLAN ESTRATÉGICO PARA RAFAELA | Alta | Alta | Gobierno Democrático Proceso participativo | Alta | Alta | Código Urbano |
| 5 ORDENANZA DEL CÓDIGO URBANO | Alta | Alta | Gobierno Democrático | Alta | No posee proyectos | Modificaciones varias |

*Imagen 38: Resumen del impacto de la normativa.
Fuente: Elaboración propia.*

Capítulo VI. Reflexiones finales

En esta instancia de reflexiones finales se desarrollan las conclusiones de la investigación a través del cumplimiento de los objetivos y las hipótesis que han guiado el presente análisis. La hipótesis general del estudio planteaba que las políticas locales en materia urbanística acompañaron parcialmente en la configuración de Rafaela como ciudad intermedia, pero no han sido centrales en el período 2008 – 2016. Asociado a esta hipótesis, nuestro objetivo principal era demostrar cómo las políticas públicas más relevantes en materia urbanística en el período 2008 - 2016 han incidido en el rol de Rafaela como ciudad intermedia, entendiendo a éstas como un instrumento de desarrollo territorial. Para responder a la hipótesis general y al objetivo principal, se organizaron cinco capítulos de análisis, los cuales sintetizamos, rescatando las ideas más relevantes que permiten entender el proceso de reflexión.

El marco general de la investigación está dado por el enfoque del desarrollo territorial que se expuso en el Capítulo II en conjunto con los conceptos de la redefinición de territorio y el objeto de estudio de la ciudad intermedia con las características propias que ha tomado en el sistema territorial argentino. Sin duda, que la incorporación temprana de la nueva noción de desarrollo vinculada a las capacidades endógenas propias de éste, dentro de la mentalidad del gobierno local en la década del '90, es el puntapié que marca el progreso de Rafaela en el siglo XX. El desarrollo también es un proceso de aprendizaje y de carácter social y cultural y, secundariamente, económico; es decir, estrechamente vinculados a los valores de una localidad. Éste se materializa en ámbitos espaciales que se entienden como territorios, y se conceptualizan bajo una visión dinámica del mismo, es decir, una construcción de los actores que lo habitan. A partir de ambas definiciones se construye el enfoque de desarrollo territorial como un proceso participativo, en un territorio determinado, con la colaboración de facilitadores públicos y privados en pos de un objetivo común y central que es el progreso de la persona. Esta estrategia de desarrollo parte del aprovechamiento de las potencialidades endógenas, vinculadas a la identidad local, y de las oportunidades del contexto, y la sinergia entre ambas, dará cuenta de la competitividad territorial de la ciudad.

Este estudio del desarrollo territorial se circunscribe a un espacio físico, pero también intangible que es la ciudad y en particular la intermedia, o también llamada, intermediadora

e intermediaria que en este análisis es Rafaela. Éstas son urbes con una dinámica particular en el entorno donde se encuentran y que generan desarrollo a partir de las relaciones entre estructuras económicas y sociales de las áreas urbanas y rurales. A partir de la sinergia de estas vinculaciones se genera el área de influencia de las ciudades intermedias que poseen mayores alcances que los centros urbanos de otras escalas y tipos. Estos enlaces con el territorio se basan en la provisión de bienes y servicios; centralidad administrativa; polos educativos, culturales y sociales; de innovación; atractivo turístico; concentrador de equipamientos e infraestructuras.

Además de la caracterización de la ciudad intermedia se desarrolla la normativa urbanística local vigente buscando verificar su actualidad y relación entre las mismas. La profundización de dicha legislación se realiza ex post, luego de pasado un tiempo de su aplicación, y pretende medir el impacto de éstas en el rol de una ciudad intermedia. El Capítulo II culmina con una breve descripción de las políticas urbanísticas nacionales, provinciales y municipales vigentes y en proyecto.

Luego de establecer las bases conceptuales de la investigación se describe el estudio de las variables cuantitativas y cualitativas que permiten encuadrar al caso de Rafaela (provincia de Santa Fe) como una ciudad intermedia. Las particularidades de dicha urbe se analizaron en el Capítulo III y desde el origen permiten verificar el rol de la misma en el entorno. La variable cuantitativa de población responde al rango de las ciudades intermedias en el contexto argentino que, retomando a Sassone (2000) se encuentra entre 20.000 y 199.999 habitantes, y del cual Rafaela es parte, considerando que posee 92.945 según el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010. Además, la estructura sociodemográfica de la localidad permitió verificar un alto porcentaje de población económicamente activa, una mayoría nacida fuera de la localidad y un elevado porcentaje de servicios dentro de la estructura económica. A destacar es el nivel educativo de la población que, a diferencia de la media provincial, principalmente en el nivel primario y universitario, refleja resultados positivos de los programas de inclusión educativa municipal y la tendencia que viene consolidándose de ciudad universitaria evidenciando una de sus cualidades como centro atractor.

La consideración de su posición geográfica permitió comprobar que el lugar inhóspito que le dio origen tempranamente a la ciudad, luego de la venta de terrenos desde la empresa colonizadora Guillermo Lehmann, se convirtió en un sitio estratégico. El hecho de

transformarse en un punto neurálgico atravesado por diversas trazas de los ferrocarriles que la conectaban con los principales puertos y centros urbanos de principio del siglo XX, sumado al empuje de ciudadanos agrupados por colectividades y al grupo masón, hicieron de los primeros años de la ciudad un centro proveedor de bienes y servicios; primero, al área rural circundante y luego, a un área urbana mayor. Posteriormente el desarrollo vino de la mano de la industria metalmecánica y alimenticia. El estudio de la función urbana posibilitó observar la diversificación temprana de actividades que se consolidó con el aumento continuo de población, la presencia de personas transitorias como los jóvenes universitarios o quienes recorren la Ruta Nacional Nº 34, la multiplicidad de actividades industriales, la cantidad de instituciones y las actividades culturales, educativas y recreativas planteadas desde la gestión municipal.

Analizar la conectividad territorial permitió concluir que, desde su origen como colonia agrícola con sus conexiones de bulevares, luego la presencia y consolidación de la Ruta Provincial Nº 70 y la Ruta Nacional Nº 34, el desarrollo de las infraestructuras acompañó el de la expansión de la ciudad. En cuanto a la construcción de un área de influencia propia, se verificó cierta similitud con la regionalización que se propone mediante el Plan Estratégico Provincial Santa Fe Visión 2030 (2012) y también es interesante su comparación con la zona de estudio establecida por la normativa urbana del Plan Director de 1966. El área de influencia construida refleja las asimetrías del territorio provincial no solo evidenciando los tamaños y dinamismo de localidades del Norte y del Sur, sino también, las disparidades socioeconómicas de las mismas. Frente a dichos desequilibrios, un radio constante de 150 km como plantea Sassone (2000) sería poco acertado; mientras que, un polígono irregular fuertemente tensionado hacia el Norte de la provincia refleja de mejor manera las carencias del sector que requieren de la centralidad de Rafaela y muestra también el condicionamiento ejercido por las áreas de influencia de otras ciudades intermedias o de mayor jerarquía.

Dentro de la categoría de orden interno se comprobó la escala manejable de la ciudad que permite la regulación y control de la misma y, asimismo, refleja un paisaje urbano de apariencia relativamente homogéneo en el que se destacan escasos edificios en torre y un borde en el que existen vacíos urbanos. La accesibilidad urbana, de múltiples acepciones, posibilitó estudiar el acceso a bienes, servicios, equipamientos e infraestructuras de los ciudadanos, especialmente de movilidad peatonal a través de la herramienta del SIG de

acceso público mediante el mapa urbano de la web municipal. Esto se verificó con los radios de influencia de cada uno de los equipamientos y servicios, mostrando ciertos desequilibrios según el sistema en análisis. Bajo la categoría de desarrollo territorial se reflexionó principalmente sobre la innovación y la gobernanza a través de espacios participativos permanentes. La última variable considerada en relación a las características de Rafaela como ciudad intermedia es la vinculación multinivel, que refleja la promoción desde el municipio de interacciones con entes del Estado provincial y nacional como también con actores privados a través de convenios de colaboración.

Por su parte, los Capítulos IV y V se centran en la normativa urbanística, en el primero, realizando una descripción de la misma, y en el segundo, analizando el impacto de ésta mediante una construcción propia de categorías analíticas. El Capítulo IV estudia como legislación central y en vigencia al Código Urbano, de forma complementaria a la Ordenanza de Urbanizaciones y al Reglamento de Edificación también actuales, y las vincula con sus antecedentes normativos y productos de las mismas. Se profundiza el estudio de cada uno de ellos a través de las categorías: identificación de la política, fecha de formulación, tipo, propuesta, metodología, proyectos y estado. En el Capítulo V, se intenta medir el impacto de la normativa en la ciudad mediante los indicadores: presencia y relaciones institucionales, respuesta en relación a las demandas sociales, contexto de surgimiento, grado de retroalimentación al proceso planificador y proyectos implementados. De dichos apartados se pudo concluir en la necesidad de un estudio cronológico de la normativa urbanística porque permite entender la correlación y los vínculos entre las mismas. Además, permitió comprobar cómo el contexto de surgimiento de la normativa fue un factor importante y se evidencia incluso en el cuerpo de la misma.

A través de los mencionados capítulos, hemos ido recogiendo ciertas reflexiones que ahora condensaremos y que pretenderán dar cuenta de la medida en que se alcanzaron a responder las hipótesis y los objetivos específicos establecidos. Las hipótesis que se buscan comprobar son: a) Rafaela es una ciudad intermedia gestada por el emplazamiento físico que determinó una red de relaciones en crecimiento con sus infraestructuras, las conexiones entre gobiernos locales fuertemente impulsadas por el área metropolitana a la cual pertenece y los vínculos económicos dados a partir de entender la ciudad como centro de intercambio de bienes y servicios de un territorio mayor; b) Las políticas urbanísticas locales quedaron desactualizadas

debido al alcance urbano que careció de escala territorial, a la ausencia de una evaluación sistematizada y a la propuesta fuertemente espacial y económica en detrimento del aspecto social. En tanto, los objetivos específicos que guiaron el desarrollo de la investigación fueron: a) analizar el rol de Rafaela en relación a la microrregión a la cual pertenece, conforme a las categorías de ciudad intermedia; b) evaluar el trinomio compuesto por el Código Urbano, la Ordenanza de Urbanizaciones y el Reglamento de Edificación, en relación a la categorización de políticas urbanísticas locales.

Respecto a la hipótesis a) pudimos verificar que Rafaela sin duda es una ciudad intermedia cuya conformación como tal estuvo y está marcada por su emplazamiento físico. El desarrollo paralelo de la ciudad con los medios de transporte de cada período hizo de ella un punto neurálgico de comunicaciones del centro oeste santafesino, en el cual, primero los bulevares, luego el ferrocarril, las rutas y en el futuro próximo la variante de la Ruta Nacional N°34 determinaron y consolidaron su conectividad en el territorio argentino. Las conexiones entre gobiernos locales impulsadas por el área metropolitana a la cual pertenece recién inicia con la implementación de la Ley de Creación de Áreas Metropolitanas en el año 2016 y de sus cuatro microrregiones que permiten la cogestión de proyectos compartidos con las localidades más cercanas. La misma se encuentra conformada, en el caso de Rafaela, por Bella Italia, Lehmann, Roca, Susana y Aurelia. La coincidencia del año de aplicación de la ley con la culminación del período de estudio permite verificar que la incidencia de la misma no es comprobable y que en los años que antecedieron a dicha norma provincial las vinculaciones para la cogestión de proyectos no han sido determinantes en el rol de Rafaela como ciudad intermedia, aunque reconociendo que el mismo gobierno provincial es quien la establece como cabecera del área metropolitana a la cual pertenece. En relación a los vínculos económicos dados a partir de entender la ciudad como centro de intercambio de bienes y servicios de un territorio mayor se ha podido comprobar su centralidad en torno a su productividad y consumo. Estas verificaciones han sido posibles a través del cumplimiento del objetivo a) en el análisis conforme a las categorías de ciudad intermedia.

En relación a la hipótesis b) pudimos verificar que las políticas urbanísticas locales quedaron desactualizadas debido al alcance urbano que careció de escala territorial y no solo a ello. Algunas normativas perdieron vigencia, en el caso de los planes (Plan Director de 1966 y PER de 1996) debido a cambios en el contexto político. El resto de las ordenanzas y decretos

fueron modificados en reiteradas oportunidades, pero siempre de forma parcial y no adoptando criterios o paradigmas innovadores. También los mismos evidencian la ausencia de una evaluación sistematizada a excepción del PER. La permanencia del aspecto espacial en la normativa como mero soporte físico de actividades y relaciones y la ausencia de un salto en la escala espacial (de lo local a lo regional), vinculado a una propuesta fuertemente urbanística y económica en detrimento del aspecto social y otros, como el medio ambiente y la sustentabilidad, es una constante en la normativa local que no permitió su actualización e innovación. Estas verificaciones fueron posibles con la observancia del segundo objetivo cuyo propósito era evaluar el trinomio compuesto por el Código Urbano, la Ordenanza de Urbanizaciones y el Reglamento de Edificación, en relación a la categorización de políticas urbanísticas locales, las cuales se estudiaron en correspondencia a sus antecedentes normativos inmediatos y sus sucesores.

Con el fin de verificar la hipótesis general que establece que las políticas públicas locales en materia urbanística acompañaron parcialmente en la configuración de Rafaela como ciudad intermedia, pero no han sido centrales en el período 2008 – 2016, se pueden realizar diversas afirmaciones luego de cumplimentar el objetivo asociado a la misma.

A partir de la afirmación de la hipótesis podemos desglosar heterogéneas reflexiones: por un lado, que las gestiones de gobierno local de esos años hicieron hincapié en otro tipo de políticas (políticas económicas, de gestión de transparencia y políticas medioambientales) por las cuales se reconocen a la ciudad hoy en día como referente a nivel nacional e internacional; por otra parte, el escaso nivel de desarrollo en materia de política urbanística local en dicho período, como se ha mencionado, carece de aportes innovadores, que se visualiza en una falta de continuidad en dicha temática, que supere los períodos de cada gobierno municipal; además, la inexistencia de una conciencia acerca de la importancia de los procesos evaluadores de la aplicación de las normativas como parte integral de la misma, no solo colaboró con la discontinuidad de las políticas urbanísticas mencionadas, sino que no fomentó una adecuada revisión de las normativas; por último, la carencia de estudios científicos que avalen las políticas públicas y la ausencia del reconocimiento de la necesidad de generar información y capacidades locales instaladas en el territorio, es decir, la falta de incorporación de enfoques contemporáneos como el concepto de ciudad intermedia y la

mirada del desarrollo territorial, produjo que las políticas urbanísticas locales acompañen parcialmente al desarrollo de Rafaela como núcleo urbano con roles de intermediación.

Por lo expuesto, las políticas urbanas locales no han sido centrales en las gestiones municipales del período de estudio, aunque sí, en el análisis de los antecedentes, particularmente en la construcción del POUT, se evidencia la importancia dada al ordenamiento territorial en pos del objetivo de potenciar a Rafaela como centro de proyección internacional. Este escaso impacto permite validar la hipótesis principal. En función a lo demostrado, la permanencia de Rafaela como centro dentro del sistema urbano de la región de la pampa gringa se vincula desde el año 2008 al 2016 con el aumento de la población permanente y temporaria, como los estudiantes universitarios y con ello la nueva función de ciudad universitaria, es decir, con una política educativa local.

La potencialidad dada por la localización se vio fortalecida por políticas nacionales como la Variante de Rafaela y provinciales como la Ley de Creación de Áreas Metropolitanas, lo cual lleva a reconocer la importancia que han adquirido las normativas de otras escalas de gobierno en la ciudad, que podría servir de base para otro estudio posterior que profundice en la incidencia de las políticas de estos niveles del Estado en la ciudad de Rafaela. La función urbana sigue evidenciando una diversidad que caracterizó a la urbe desde su origen y es parte de la identidad local que considero como una capacidad construida en el territorio y puede verificarse en la multiplicidad de políticas desde las diversas secretarías del municipio. La conectividad está garantizada entre urbes por las rutas existentes desde antaño, pero se necesitaría una vinculación del área periurbana y rural para mejorar la accesibilidad a todo el territorio, la cual podría estar dada por políticas provinciales de mejora real de caminos rurales.

El área de influencia construida es similar a la del gobierno provincial en la regionalización de la provincia e incluye a la de Sassone. Incipientes normativas urbanísticas son de importancia como el perímetro urbano que establece el Código Urbano que intentar frenar (muchas veces sin éxito) el crecimiento expansivo de la urbe. La política local de crecimiento urbano que reflejan los equipamientos y servicios permite detectar en los mismos un verdadero desafío al desarrollo de la localidad, lo que requiere reformular de manera urgente la ordenanza de urbanizaciones para regular las áreas en proceso de consolidación y así equiparar los parámetros urbanos exigidos a los estadísticamente recomendables. La interacción

académica con el municipio, el empresariado y diversas instituciones permite verificar la existencia de la red de organizaciones avalada por una política participativa de los diversos ejes de gestión local. Además, las interacciones a través de múltiples convenios permiten evidenciar dichos vínculos.

Es así que la gestión local en las temáticas mencionadas ha sido la que sigue afianzando el rol de Rafaela en relación a la microrregión a la cual pertenece, y dista mucho de ello una verdadera incidencia de las políticas urbanísticas en las mismas. Para que un impacto se dé es necesario que la normativa en dicha materia se actualice, pero también que vuelva a tomar el rol central que tuvo dentro de las políticas públicas locales en la década del '90, es decir, es indispensable que se produzca un nuevo cambio en la mentalidad de la dirigencia política. Lograr la innovación desde la legislación en estudio no requiere de contratar expertos externos, sino de valorar, capacitar, completar los equipos municipales que son los que conocen las fortalezas y problemáticas de la localidad. Sólo así la normativa urbanística podrá ser un instrumento de desarrollo territorial de la ciudad intermedia como son otras políticas locales mencionadas. Políticas urbanas innovadoras no solo acompañarían el progreso de Rafaela y lo potenciarían, sino que mejorarían la calidad de vida de sus habitantes que es el objetivo primigenio de toda política pública y gestión de gobierno.

Como recomendaciones finales, Rafaela necesita definir un plan de fuerte impronta territorial que reconozca los nuevos roles que la ciudad ha asumido en la última década, como es el hecho de haberse constituido en ciudad universitaria y centro de eventos empresariales y culturales. Un nuevo plan que tenga dentro de sus ejes principales la conformación de un cuerpo de normativa urbanística integral que, por un lado, absorba todas las capacidades de la ciudad en cuanto a participación, cogestión, dinamismo y sus potencialidades endógenas - que son parte de la identidad local y permitan valorar críticamente toda la normativa ya construida (estudiada) - y también incorpore potencialidades externas, y por el otro, concentre instrumentos urbanísticos innovadores de captura de plusvalía, incentivo del desarrollo urbano, adecuación ambiental, protección histórica, evolucionando la normativa del Código Urbano que ha quedado obsoleta en la regulación de los parámetros urbanísticos tradicionales. Además, se requiere de una gestión local que lidere los procesos de desarrollo urbano a corto, mediano y largo plazo.

El desarrollo urbano de la ciudad de Rafaela demanda aplicar una mirada innovadora propia del enfoque del desarrollo territorial con eje en la ciudad intermedia para su renovación integral y lograr construir un cuerpo normativo urbanístico acorde al progreso de la ciudad.

Bibliografía

Alburquerque, F., Costamagna, P. y Ferraro C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracias: ideas para un cambio*. San Martín, Argentina: UNSAM EDITA.

Arnoletto, E. J. (2014). *Las políticas públicas*. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1402/index.htm>

Ascúa, R. (1996). *Distrito Industrial de Rafaela. Crecimiento económico, entramado institucional y sinergia regional en Pequeñas y Medianas Empresas Industriales en el MercoSur*. Bahía Blanca, Argentina: Universidad Nacional del Sur.

Ascúa, R. (2007). *Rafaela. 125 años construyendo una Marca registrada en Desarrollo Local*. Rafaela, Argentina: Centro Comercial de Rafaela y Municipalidad de Rafaela.

Bárcena Ibarra, A. (2001). *El espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: (CEPAL) Publicaciones de las Naciones Unidas.

Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J. M. (2000). *Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad*. Lleida, España: Editorial Milenio.

Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné J. M. (2002). *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*. Santiago de Chile, Chile: (CEPAL) Publicaciones de las Naciones Unidas.

Boisier, S. (1997). *Conocimiento y gestión territorial en la globalización*. doi:10.5354/0719-3769.2011.15124

Corti, M. (2015). *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana*. Buenos Aires, Argentina: Café de las ciudades.

Costamagna, P. (2001). Las iniciativas de desarrollo económico local. Estudios de casos en Argentina. Rafaela, una experiencia pionera de desarrollo económico local en Argentina. En G. Aghón, F. Alburquerque, y P. Cortés (Eds.), *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. (pp. 71 – 81). Santiago de Chile, Chile: (CEPAL / GTZ) Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2707/S2001704_es.pdf

Costamagna, P. (2011). Territorios, agentes y redes innovadoras. De los servicios empresariales a las redes para la innovación del territorio. La experiencia de Rafaela, Argentina. En J. L. Curbelo, M. D. Parrilli, y F. Alburquerque. (Eds.), *Territorios innovadores y competitivos*. (pp. 219 – 236). Donostia – San Sebastián, España: Orkestra.

Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*. Donostia – San Sebastián, España: Orkestra.

Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Donostia – San Sebastián, España: Orkestra.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 – 2005). En D. Cravacuore y R. Israel. (Eds.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990 – 2005)*. (pp. 25 – 50). Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. Recuperado de

<https://es.slideshare.net/leivachile/procesos-politicos-comparados-en-los-municipios-de-argentina-y-chile-19902005>

Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. En J.C. Venesia (Ed.), *Políticas públicas y desarrollo local*. (pp.43-73). Rosario. Argentina: Instituto de Desarrollo Regional, UNR, FLACSO.

Díaz, C. (1999). Para leer la innovación. (Notas de teoría y método). En L. Maxera (Comp.), *Innovación y espacio local: la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario*. (pp.38-83). Rosario, Argentina: P&G.

Fernández Güell, J. M. (1997). *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona. España: Editorial Gustavo Gili.

Furtado, C. (1982). A global view of the development process. En I. Alechina, C. Furtado, J. Galtung, R. Preiswerk, M. Wemegah, J.J. Loubser, ... The National Commission of the Mongolian People's Republic for Unesco and the Mongolian State University. (Eds.), *Different theories and practices of development*. (pp. 69 - 81). Vendôme - Francia, París: UNESCO. Recuperado de

https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_303afec9-1e0a-463a-a270-f2e6123656f3?_id=049188engo.pdf

Gehl, J. (2014). *Ciudades para la gente*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Infinito.

Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona, España: Ediciones del Serbal, Colección La Estrella Polar.

Ianni, O. (1996). *Teorías de la globalización*. México, México: Siglo XXI Editores CEIICH - UNAM.

Jordán, R., Riffo, L. y Prado, A. (Coord.). (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Santiago de Chile, Chile: (CEPAL) Publicaciones de las Naciones Unidas.

Lopes de Souza, M. J. (1995). O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En I. E. De Castro, P. da Costa Gómez y R. Lobato Corrêa. (Eds.), *Geografia: conceitos e temas*. (pp. 77-116). Rio de Janeiro, Brasil: BCD União de Editoras S.A. Recuperado de <http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d9f70cc6d16bd1315391ed9004d769ce.pdf>

Lowi, T. J. (1996). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Hechura de las políticas*. (pp. 89-117). Mexico, Mexico: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua. Recuperado de

<http://acad.colmex.mx/sites/default/files/pdf/Lowi-Pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-estudios-de-caso-y-teor%C3%ADa-pol%C3%ADtica.pdf>

Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. San Martín, Argentina: UNSAM EDITA.

Madoery, O. y Costamagna P. (2012). *Crisis económica mundial y desarrollo económico territorial. Reflexiones y políticas*. San Martín, Argentina: UNSAM EDITA.

Marshall, A. (1890). *Principles of Economics*. Londres, Inglaterra: MacMillan and Co.
Recuperado de <https://eet.pixel-online.org/files/etranslation/original/Marshall,%20Principles%20of%20Economics.pdf>

Máttar J. y Cuervo L. M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe Enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago de Chile, Chile: (CEPAL) Publicaciones de las Naciones Unidas.

Mazzorra, X. y Beccaria, A. (2005). Diversidad productiva en las áreas económicas locales de la región pampeana. En Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). (Ed.), *Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad*. (pp. 77-104). Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Recuperado de http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/toe_03_completo.pdf

Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2010). *Estrategias de innovación industrial y desarrollo económico en las ciudades intermedias de España*. Bilbao, España: Fundación BBVA.

Ministerio del Interior y Transporte. Secretaría de Asuntos Municipales. (2015). *Desarrollo Urbano*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio del Interior y Transporte.

Morín, E. (2009). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, España: Gedisa S.A.

Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile, Chile: (CEPAL) Publicaciones de las Naciones Unidas.

Pascual I Esteve, J. M. (1999). *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégico como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona, España: Diputación de Barcelona.

Porter, M. E. (1990). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Vergara.

Reese, E., Catenazzi, A. y Doi, R. (2011). Planificación e instrumentos de gestión del territorio. En M. Álvarez (Ed.), *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. (pp. 75-116). Buenos Aires, Argentina: Programa de Mejora de la Gestión Municipal (PMGM). Recuperado de https://ecitydoc.com/download/gestion-municipal-y-ciudad-foro_pdf

Romero, J. L. (2013). *Breve Historia de la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Rozenblum, C. (2014). *Una aproximación a la complejidad del territorio. Aportes metodológicos para el análisis y la evaluación de procesos de Desarrollo Territorial*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Instituto Nacional de Tecnología Agroindustrial (INTA).

San Isidoro de Sevilla. (1994). *Etymologiarum XV, 2*. Madrid, España: Editorial Biblioteca de Autores Cristianos (B.A.C.).

Sandoval Escudero, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: (CEPAL) Publicaciones de las Naciones Unidas.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2012). *Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio del Interior y Transporte. Recuperado de [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Estudio-sobre-estado-actual-planificacion-argentina\(diciembre-2012\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Estudio-sobre-estado-actual-planificacion-argentina(diciembre-2012).pdf)

Stofell, L. M. (2002). *La Masonería en Rafaela y sus múltiples interrogantes: ensayo histórico 1881-1935*. Rafaela, Argentina: Centro de Estudios e Investigaciones Históricas de Rafaela.

Vapñarsky, C. A. y Gorojovsky, N. (1990). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires. Argentina: Grupo editor latinoamericano.

Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, España: Editorial Pirámide.

Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid, España: Editorial Pirámide.

Venesia, J. C. (Ed.). (1998). *Políticas públicas y desarrollo local*. (pp.43-73). Rosario. Argentina: Instituto de Desarrollo Regional, UNR, FLACSO.

Vilagrasa Ibarz, J. (1999). Las ciudades pequeñas y medias en España. En R. Domínguez Rodríguez (Coord.), *La ciudad, tamaño y crecimiento, Actas del III Coloquio de Geografía Urbana*. (pp. 17-49). Málaga, España: Publicaciones Alicante.

Weiss, C. H. (1982). *La investigación evaluativa*. México, México: Editorial Trillas.

Winchester, L. (2011a). *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC*. Santiago de Chile, Chile: (CEPAL) Publicaciones de las Naciones Unidas.

Winchester, L. (2011b). *Políticas públicas: formulación y evaluación*. La Antigua, Guatemala: (CEPAL) Publicaciones de las Naciones Unidas.

Artículos periodísticos

ADN Noticias (2018, 5 de Marzo). Avanzan las modificaciones en la planta de efluentes cloacales de Rafaela. *ADN Noticias*. Recuperado de <https://adn979.com/noticia/116582/avanzan-las-modificaciones-en-la-planta-de-efluentes-cloacales-de-rafaela>

Aimar., M. J. (2011, 24 de Octubre). Los visionarios de la Rafaela Productiva. *Diario La Opinión*, pp 87. .

Burgos, M. E. (2018, 29 de Octubre). Los desafíos del futuro: crecimiento poblacional y desarrollo. *Equilibrium mundial*. Recuperado de <http://equilibriumglobal.com/los-desafios-del-futuro-crecimiento-poblacional-y-desarrollo/>

Diario Castellanos. (2018, 26 de Septiembre). Avanzan con la modificación del código urbano después de diez años. *Diario Castellanos*. Recuperado de <https://diariocastellanos.net.ar/noticia/6091/avanzan-con-la-modificacion-del-codigo-urbano-despues-de-diez-anos>

Diario Edición Uno. (2003, 20 de Abril). La masonería en Rafaela. La posibilidad de abrir los ojos al secreto. *Diario Edición Uno*. Recuperado de <https://www.edicionuno.com.ar/noticias.php?idnota=1342>

Diario El Litoral. (2009, 14 de Abril). Entró en funcionamiento la nueva terminal de ómnibus de Rafaela. *Diario El Litoral*. Recuperado de <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/04/14/regionales/REGI-01.html>

Diario La Opinión. (1996). Anuario La Opinión Hechos y Sucesos del siglo XX. *Diario La Opinión*.

Diario La Opinión. (1999). Anuario La Opinión Hechos y Sucesos del siglo XX. *Diario La Opinión*.

Diario La Opinión. (2008, 6 de Marzo) Gasoducto: una obra que abre la barrera al crecimiento de Rafaela. *Diario La Opinión*. Recuperado de <https://diariolaopinion.com.ar/noticia/212575/gasoducto-una-obra-que-abre-la-barrera-al-crecimiento-de-rafaela>

Diario La Opinión (2008, 3 de Mayo). La internacionalización de la trama público privada: el caso de Rafaela. *Diario La Opinión*. Recuperado de <http://www.laopinion-rafaela.com.ar/opinion/2010/10/03/r0a0304.php>

Diario La Opinión. (2008, 4 de Mayo). Buscan conformar el proyecto para remodelar el microcentro. *Diario La Opinión*. Recuperado de <http://www.laopinion-rafaela.com.ar/opinion/2008/05/04/c850431.php>

Diario La Opinión. (2018, 22 de Septiembre). Plantean modificaciones para el código urbano. *Diario La Opinión*. Recuperado de <https://diariolaopinion.com.ar/noticia/228674/plantean-modificaciones-para-el-codigo-urbano>

Costamagna, P. (24 de Octubre de 2006). Características de la iniciativa del desarrollo económico. *Diario La Opinión*, pp. 36 – 37.

Ensinck, M. G. (19 de Septiembre de 2014). 10 desafíos ambientales de la Argentina. *Diario El Cronista*, pp. 6.

Fux, E. y Suárez M. B. (2018, 30 de Septiembre). Rafaela Evalúa: un programa para la transparencia municipal. *Diario La Opinión*. Recuperado de

<https://diariolaopinion.com.ar/noticia/229307/rafaela-evalua-un-programa-para-la-transparencia-municipal>

Grande, E. (2018, 3 de Julio). Educación superior: aumentó un 13% la cantidad de matriculados. *Diario La Opinión*. Recuperado de <https://diariolaopinion.com.ar/noticia/222128/educacion-superior-aumento-un-13-la-cantidad-de-matriculados>

López, M. y Ascúa, R. (24 de Octubre 1996). Distrito Industrial. Crecimiento económico, entramado institucional y sinergia regional. *Diario La Opinión*, pp. 91.

Power Max Noticias. (2017, 1 de Septiembre). Rafaela, entre las 15 ciudades con mayor transparencia fiscal. *Power Max Noticias*. Recuperado de <https://www.fmpowermax.com.ar/rafaela-las-15-ciudades-mayor-transparencia-fiscal/>

Marzioni, F. (2008, 27 de Octubre). El legado vital de la masonería en Rafaela. *Rafaela.com Noticias*. Recuperado de <http://www.rafaela.com/cms/news/ver/16820/1/El-legado-vital-de-la-masoner%C3%ADa-en-Rafaela.html>

Mirador Provincial. (2018, 7 de Noviembre). Avanza la ciclo vía Rafaela – Bella Italia. *Mirador Provincial*. Recuperado de http://www.miradorprovincial.com/?m=interior&id_um=183185-avanza-la-ciclovia-rafaelabella-italia-transporte&otras_interior

Moreiro, L. (2003, 27 de Julio). Rafaela, Santa Fe: la ciudad que le ganó a la crisis. *Diario la Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/513297-rafaela-santa-fe-la-ciudad-que-le-gano-a-la-crisis>

Radio Rafaela. (2018, 9 de Septiembre). Tu idea tiene premio en el concurso INNOVACIÓN 2018. *Radio Rafaela Noticias*. Recuperado de <http://radiatorafaela.com/tu-idea-tiene-premio-en-el-concurso-innovacion-2018/>

Sigl, L. (24 de Octubre 2006). La tierra abre sus puertas. *Diario la Opinión*. (2), pp. 17-24.

Sin Mordaza. (2018, 22 de Septiembre). Plantean modificaciones para el código urbano. *Sin Mordaza Noticias*. Recuperado de <https://www.sinmordaza.com/noticia/554282-plantean-modificaciones-para-el-codigo-urbano.html>

Urso, P. (2018, 19 de Agosto). En innovación, Rafaela está muy por encima del promedio. *Diario La Opinión*. Recuperado de <https://diariolaopinion.com.ar/noticia/225902/en-innovacion-rafaela-esta-muy-por-encima-del-promedio>

Artículos de revistas

Ascúa, R. (Enero de 1988). Industrialización, un caso particular: Rafaela. *Revista Orientación Empresarial*. (488).

Becattini, G. (Invierno de 1989). Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano. *Revista Sociología del Trabajo*. (5), pp. 3-18.

Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J. M. (Otoño de 2004a). Ciudades intermedias: entre territorios concretos y ciudades y espacios globales. *Revista Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*. Vol. XXXVI. (141-142), pp. 569-582.

Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J. M. (2004b, 15 de mayo). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Revista electrónica Scripta Nova*. Vol. III. (165). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm>

Costamagna, P. (1998). Desarrollo Económico Local, La Experiencia Rafaelina. *Revista APORTES. Para el Estado y la Administración Gubernamental*. Vol. 5 (10). Recuperado de http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/10/a10_06.pdf

Costamagna, P. (2008). Las organizaciones del territorio. Cambios para fortalecer el desarrollo territorial. *Revista Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social (OIDLES)*. Vol. II (3). Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/oidles/03/Costamagna.htm>

Feinstein, O. (2007, Mayo - Junio). Evaluación pragmática de Políticas Públicas. *Revista digital Información Comercial Española (ICE)*. (836), pp. 19 - 31. Recuperado de <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1047/1047>

Fernández, V., Alfaro, M. B., y Davies, C. L. (2009). Aglomeraciones productivas y territorio: en busca de una manera más holística de entender sus contribuciones al desarrollo. *Revista Economía, sociedad y territorio*. Vol. 9 (31), pp. 629-680. Recuperado de <https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/164/166>

Fernández, V. y Villalba, M. (2004). Especialización flexible en América Latina en el marco del Consenso de Washington. *Revista Comercio Exterior*. Vol. 54 (3), pp. 184 -195. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/64/1/RCE1.pdf>

Ferrer, R. (2017). La mano invisible de las ciudades. La dimensión regional – urbana del desarrollo económico latinoamericano. *Revista Hache. Arquitectura y Ciudad*. (4), pp. 22-37. Recuperado de http://www.revistahache.com.ar/HACHE_4/02.%20H4.%20FERRER.pdf

Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (2014, 1° de abril al 15 de mayo). Territorio: producción social del espacio y expresión de relaciones de poder. *Revista digital Realidad Económica*. (283), pp. 29-34. Recuperado de http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_283.pdf

Jurado, A. (2011, Noviembre). Programa Rafaela + Sustentable. Rafaela. Economía verde y calidad ambiental. *Revista digital Café de las Ciudades*. (109). Recuperado de http://www.cafedelasciudades.com.ar/ambiente_109.htm

Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*. Vol. 16 (4), pp. 677-715. doi:10.2307/2009452

Madoery, O. (2001). El proyecto local como alternativa de desarrollo. *Revista Política y gestión*. (2). Recuperado de http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/84Madoery_Oscar-%20Proyecto%20Pol%C3%ADtico%20Local.pdf

Madoery, O. (2009). Un análisis de caso desde la perspectiva del desarrollo territorial. Rosario, Argentina, 1995-2008. *Revista Semestre Económico*. Vol. 12 (24), pp. 69-92. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3098946.pdf>

Manzano, F. A. y Velázquez, G. A. (2015, Octubre). La evolución de las ciudades intermedias en la Argentina. *Revista Geo UERJ*. (27), pp. 258-282. Recuperado de doi:10.12957/geouerj.2015.18859

Mayorga Cardenas, M. y Fontana, M. P. (2012). Espacios de centralidad urbana y redes de infraestructura. La urbanidad en cuatro proyectos urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*. Vol 2 (21), pp. 123-137. Recuperado de https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/29084/pdf_169

Méndez, R. (1998, Diciembre). *Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica*. *Revista EURE*. Vol. 24 (73), pp. 31-54. Recuperado de <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1187/286>

Méndez, R. (2002, Septiembre). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *Revista EURE*. Vol. 28 (84) pp. 63-83. Recuperado de <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1229/326>

Méndez, R., Michelini, J. J. y Romeiro, P. (Verano de 2006). Redes socio- insituacionales e innovación para el desarrollo de ciudades intermedias. *Revista Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*. Vol. XXXVII. (148), pp. 377-395. Recuperado de <http://age.ieg.csic.es/geconomica/Publicaciones/Mendez/Ciudad%20y%20territorio%202006.pdf>

Méndez, R.; Michelini, J.; Romeiro, P.; Sánchez, S. (2006). Ciudades intermedias y desarrollo territorial en Castilla – La Mancha. *Xeográfica. Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente*. (6), pp. 69-93. Recuperado de <http://age.ieg.csic.es/geconomica/Publicaciones/Mendez/Ciudades%20intermedias%202006.pdf>

Méndez, R.; Sánchez Moral, S.; Abad, L. y García Balestena, I. (2008). Dinámicas industriales, innovación y sistema urbano en España: trayectorias de las ciudades intermedias. *Boletín de la A.G.E.* (46), pp. 227-260. Recuperado de <https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/672/626>

O'Donnell, G. (2008, Octubre). Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (42). Recuperado de

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/042-octubre-2008/odonnell>

Reese, E. (Noviembre de 2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*. Vol. 65 (1), pp. 3-21.

Reese, E. (2011, Octubre). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. *Revista digital Carajillos de la Ciudad – Café de las Ciudades*. (10). Recuperado de http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm

Ruiz-Valdepeñas, H. P. y García Cuesta, J. L. (2008). Políticas urbanas para el desarrollo y la innovación en las ciudades intermedias. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (RedALyC)*. (47), pp. 5-25. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17617109001>

Sassone, S. M. (Julio – Diciembre de 1992). Subsistemas urbanos policéntricos en los sistemas nacionales de ciudades. Un caso en la Argentina. *Revista Geográfica*. (116), pp. 85-111.

Sassone, S. M. (Primavera de 2000). Reestructuración territorial y ciudades intermedias en Argentina. *Revista Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*. Vol. XXXII. (123), pp. 57-92.

Spinelli, E. y Costamagna P. (2017). *Sistematización de de una política ambiental territorial. El caso de Rafaela Más Sustentable*. Cuadernos del CLAEH. (105), pp. 201-233. Recuperado de http://clae.edu.uy/v2/images/Publicaciones/Cuadernos/105/105_Costamagna.pdf

Tercco, M. L. (2006, Diciembre) Una historia del zoning de Chicago. Las políticas de lugar: una mirada a la evolución de la normativa urbana. *Revista digital Café de las Ciudades*. (50). Recuperado de http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_50.htm

Vapñarsky, C. A. (1995, Julio – Septiembre). Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950. *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 35 (138), pp. 227-254. Recuperado de <http://de.ides.org.ar/desarrollo-economico-no-138/>

Vázquez Barquero, A. (2000, Diciembre). Desarrollo endógeno y Globalización. *Revista EURE*. Vol. 26 (79) pp. 47-65. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1209>

Zulaica, L. y Ferraro R. (2012). Procesos de crecimiento, indicadores de sustentabilidad urbana y lineamientos de intervención en el periurbano marplatense. *Revista ARQUISUR*. Vol 2 (2), pp. 124-142. Recuperado de <https://doi.org/10.14409/ar.v1i2.936>

Informes

Albuquerque, F. (2010). *La experiencia de desarrollo local de Rafaela, Argentina*. Recuperado de

<http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/03/1casorafaela-120503123041-phpapp01.pdf>

Albuquerque, F y Pérez Rossi, S. (2012). *El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas*. Recuperado de

<http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>

Ascúa, R. y Kantis, H. (1998). *El distrito industrial de Rafaela y su red de relaciones*. Documento de Trabajo.

Ajuntament de Barcelona y Àrea Metropolitana de Barcelona. (2018). *Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona*. Recuperado de

https://pemb.cat/public/docs/1102_lq_30_anos_proyectando_la_barcelona_del_futuro.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Las Evaluaciones de Impacto del BID: Producción, Uso e Influencia*. Recuperado de

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8568/Las-Evaluaciones-de-Impacto-del-BID-Produccion-Usa-e-Influencia.PDF?sequence=9&isAllowed=y>

Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J.M. (1999). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Recuperado de [http://www.ceut.udl.cat/wp-content/uploads/5.BOOK1 .pdf](http://www.ceut.udl.cat/wp-content/uploads/5.BOOK1.pdf)

Berdegú, J. A., Carriazo F., Jara B., Modrego F. y Soloaga I. (2012). *Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo en Latinoamérica: Los casos de Chile, Colombia y México*. Documento de Trabajo N° 118. Recuperado de

http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/07/CiudadesterritorioscrecimientoinclusivoLatinoamerica_rimisp.pdf

Berdegú J. A. y Schejtman, A. (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. Recuperado de https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARdumen.pdf

Boscherini, F., López, M. y Yoguel G. (1998). *Sistema locales de Innovación y desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: un instrumento de captación aplicado al caso de Rafaela*. Documento de Trabajo N° 10. Recuperado de

<http://www.ie.ufrj.br/redesist/P1/texto/NT17.PDF>

Boisier, S. (2000). *Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?*. Recuperado de [https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando_2 .pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando_2.pdf)

Borja, J. (2015). *El urbanismo frente a la ciudad actual: sus desafíos, sus mediaciones y sus responsabilidades*. Recuperado de <https://www.jordiborja.cat/el-urbanismo-frente-a-la-ciudad-actual-sus-desafios-sus-mediaciones-y-sus-responsabilidades/>

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) . (2005). *Hacia la planificación estratégica*. Recuperado de http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bv_189.pdf

Costamagna, P. (2000). *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31494/S0008678_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Costamagna, P. (2007). *Políticas e instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Argentina*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7242/S0700223_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Costamagna, P. y Boscherini, F. (1998). *Desarrollo Local y Rol de las Instituciones: algunas reflexiones sobre el caso Rafaela*. Documento de trabajo.

Costamagna, P. y Ferraro, C. (2000). *Entorno Institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela*. Documento de trabajo LC/BUE/R. 246. Recuperado de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/entorno.pdf>

Cruz Baranda, S. (s.f.). *Una propuesta para sistematizar el componente investigativo en la carrera de arquitectura*. Recuperado de <http://cvi.mes.edu.cu/peduniv/index.php/peduniv/article/viewFile/280/271>

Erbiti, C. (2007). *Transformaciones del sistema urbano argentino a fines del Siglo XX: Desafíos para la gestión del territorio*. Centro de Estudios Sociales de América Latina (CESAL). Recuperado de http://ffyl1.uncu.edu.ar/IMG/pdf/problematika_urbana_1_.pdf

Ferraro, C.; Sepúlveda, L. y Domínguez E. (1998). *Ambiente, Entorno Institucional y Desarrollo. La articulación y las interacciones entre instituciones de soporte técnico al desarrollo empresarial. El caso de Rafaela y su región*. Documento de Trabajo.

Instituto para el Desarrollo Sustentable de Rafaela. (2017). *Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*. Documento de trabajo.

Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Recuperado de https://www.sudamericarural.org/images/en_papel/archivos/municipios.argentina.pdf

Llop Torné, J. M. (2003). *Ciudades Intermedias y urbanización mundial*. Recuperado de http://www.ceut.udl.cat/wp-content/uploads/5.BOOK1_.pdf

Madoery, O. (1999) *El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario*. Documento de Trabajo N° 11. Recuperado de <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/03/17MU1176.pdf>

Michellini, J. J. y Davies, C. L. (2009). *Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino*. Documento de trabajo N° 5. Recuperado de http://www.cedet.edu.ar/archivos/Bibliotecas_Archivos/Michellini%20y%20Davies%202009.pdf

Mirabella, R. (2003). *Estrategias de desarrollo económico en el marco de la cooperación público-privada. La experiencia de la ciudad de Rafaela*. Recuperado de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/mirabella.pdf>

Municipalidad de Rafaela. (s.f.). *Manual del ciclista*. Recuperado de https://www.rafaela.gov.ar/Banners/Files/RafaelaEnBici_ManualCiclista/RafaelaEnBici_ManualCiclista_Completo.pdf

Municipalidad Ciudad de Rafaela y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (2017). *Evaluación para la transparencia y la participación. Síntesis de conclusiones y participantes*. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/04/Memoria-del-Seminario-Internacional-CIPPEC.pdf>

Observatorio Urbanístico - UNL. (2009). *Antecedentes de la definición de un reconocimiento normativo. Área Metropolitana Santa Fe-Paraná*. Recuperado de <https://www.metrociudades.com.ar/documento/42>

Oszlak, O. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/REFLEXIONES%20A%20PARTIR%20DE%20ALGUNAS%20EXPERIENCIAS%20LATINOAMERICANAS.pdf>

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*. Recuperado de <http://blogs.unlp.edu.ar/introsocio3/files/2017/10/Oslak-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latin.pdf>

Quintar, A., Ascúa, R., Gatto, F. y Ferraro, C. (1993). *Rafaela: un cuasi-distrito italiano a la argentina*. Documento de Trabajo N°35. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7488/LCbueR179_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Poggiese, H. A. (1993). *Metodología FLACSO de planificación – gestión (planificación participativa y gestión asociada)*. Series documentos e informes de investigación N° 163. Recuperado de http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Metodologia.FLACSO.de.planificacion.gestion.pdf

Satterthwaite, D. y Tacoli, C. (2003). *The urban part of rural development: the role of small and intermediate urban centres in rural and regional development and poverty reduction*. International Institute for Environment and Development (IIED). Human Settlements Working Paper Series Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies N° 9. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/265424541_The_Urban_Part_of_Rural_Development_The_Role_of_Small_and_Intermediate_Urban_Centres_in_Rural_and_Regional_Development_and_Poverty_Reduction

Sgroi, A. (2016). *Morfología urbana. Paisaje Urbano*. Ficha de Taller N° 19. Recuperado de <http://blogs.unlp.edu.ar/planeamientofau/files/2013/05/Ficha-N%C2%BA-19-Morfolog%C3%ADa-Urbana.pdf>

Usach, N.; Garrido Yserte, R. (2008). *Globalización y ciudades en América Latina. ¿Es el turno de las ciudades intermedias en América Latina?*. Documento de Trabajo N° 10. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/299490625_Globalizacion_y_Ciudades_en_America_Latina_Es_el_Turno_de_las_Ciudades_Intermedias_en_la_Argentina

Vilagrasa Ibarz, J. (2000). *Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes*. Recuperado de <http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm>

Worcel, G. y Ascúa R. (1991). *Dinamismo empresarial y cooperación institucional. El caso de las pymes de Rafaela*. Documento de trabajo.

Normativas urbanísticas

Gobierno de Santa Fe. (1939). *Ley orgánica de municipios – Ley Provincial N° 2756*.

Gobierno de Santa Fe. (1967). Decreto de regulación de planes estructurales de desarrollo urbano – Decreto Provincial N° 07317.

Gobierno de Santa Fe. (2016). *Creación de áreas metropolitanas – Ley Provincial N° 13532*.

Gobierno de Santa Fe. (2016). *Impacto hídrico en loteos – Resolución Provincial N° 736*.

Gobierno de Santa Fe. (2017). *Resolución de loteos. Modificaciones y flujograma – Resolución Provincial N° 350*.

Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL. (1964). *Plan Director de Rafaela. T1*.

Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL. (1964). *Plan Director de Rafaela. T2*.

Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL. (1964). *Plan Director de Rafaela. T3*.

Instituto de Planeamiento Regional y Urbano/UNL. (1964). *Plan Director de Rafaela. T4*.

Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado - Provincia de Santa Fe. (2008). *Plan Estratégico Provincial – Visión 2030*.

Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado - Provincia de Santa Fe. (2012). *Plan Estratégico Provincial – Visión 2030*.

Municipalidad de Rafaela. (1976). *Reglamento de Edificación – Ordenanza N° 4.566 y modificatorias*.

Municipalidad de Rafaela. (1992). *Ordenanza de Urbanizaciones – Ordenanza N° 2.588 y modificatorias*.

Municipalidad de Rafaela. (1999). *Plan Estratégico para Rafaela. Plan de Ordenamiento Urbano – Territorial 1998 – 1999. (POUT)*

Municipalidad de Rafaela. (2002). *Plan Estratégico Rafaela. (PER). Informe General - Período 1996 - 2002*.

Municipalidad de Rafaela. (2008). *Código Urbano de Rafaela – Ordenanza N°4.170 y modificatorias*.

Municipalidad de Rosario. (1997). *Código Urbano de Rosario – Ordenanza N° 6492*.

Datos estadísticos

Aguas Santafesinas S.A. (2017). *Cobertura de servicios*. Recuperado de <https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal/quienes-somos/rafaela/>

Banco Mundial BIRF AIF. (2017). *Estimaciones de personal del Banco Mundial sobre la base de las Perspectivas de la urbanización mundial de las Naciones Unidas*. Recuperado de https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.GROW?end=2017&start=2017&view=bar&year_high_desc=true

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda*.

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC). (2013). *Población, Demografía y Sociedad. Crecimiento Poblacional de las localidades de la Provincia de Santa Fe*.

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC). (2013). *Población, Demografía y Sociedad. Proyecciones estadísticas mundiales. Hacia los años 2050 y 2100*.

Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL). (2016) *Relevamiento socioeconómico. Municipalidad de Rafaela*.

Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL). (2008) *Relevamiento socioeconómico. Municipalidad de Rafaela*.

Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL). (2004) *Relevamiento socioeconómico. Municipalidad de Rafaela*.

Tesis

Davies, C. L. (2015). *Estrategias de desarrollo territorial en Argentina: las estrategias de dos ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe (Reconquista y Venado Tuerto)* (tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

Mendíaz, G. (2003). *Agentes empresariales y estatales. Sus actitudes frente a los procesos de reconversión de las PyMes Industriales. Los casos de Rafaela y Rosario* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

Nizzo, M. C. (2016). *Crecimiento urbano de Rafaela: hacia un enfoque regional en búsqueda de una articulación territorial. Posibilidades para un desarrollo sostenible* (tesis de maestría). Universidad Tecnológica Nacional, Rafaela, Argentina.

Rébola, R. (2017). *Sobre la capacidad estratégica para el diálogo. Un análisis de las relaciones de poder en el proceso de desarrollo local de Rafaela, 2003/2015* (tesis de maestría). Universidad Tecnológica Nacional, Rafaela, Argentina.

Russo, M. (2014). *La Masonería: Discurso y Poder. Estudio histórico sobre la Masonería en Rafaela (1881-1920)* (tesis de grado). Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

Tonon, M. C. (2011). *Las nuevas relaciones entre Estado, sistema de partidos y base socioeconómica en un municipio de la provincia de Santa Fe: el caso de la ciudad de Rafaela (1991-1999)* (tesis doctoral). Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

Videos

Municipalidad de Rafaela. (Productor). (2018, 2 de Noviembre). *Higiene Urbana en Rafaela*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=OSfRwJdFuSU>

Sitios de internet

American Psychiatric Association (2019). Normas APA Recuperado de <https://www.psychiatry.org/psychiatrists/meetings/annual-meeting>

Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR). <http://www.ccirr.com.ar/sitio/VerNoticia.aspx?i=5820>

Comisión Arbitral del Convenio Multilateral (Comarb) <http://www.ca.gov.ar/archivo-de-noticias/153-nuevo-nomenclador-de-actividades-economicas-del-sistema-federal-de-recaudacion-naes>

Concejo Municipal Rafaela (CONCERAF) <http://digesto.conceraf.com/opciones/ordenanzas.aspx>

Gobierno de la Nación Argentina <https://www.argentina.gob.ar/premionacionalcalidad>

Municipalidad de Rafaela

<https://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Programas-detalle.aspx?s=41&i=4>

<http://www.rafaela.gov.ar/Sitio/#/Secretaria/33>

<http://200.58.108.122/gis/mapaubano/>

<http://www.rafaela.gov.ar/GobiernoAbierto/BibliotecaBoletin.aspx?txt=&nro=3845&bol>

<http://www.rafaela.gov.ar/Sitio/#/Secretaria/11>

<http://rafaela.gob.ar/Sitio/#/Programa/69>

<http://www.rafaela.gov.ar/Sitio/#/Secretaria/3>

<http://www.rafaela.gov.ar/Sitio/#/Secretaria/45>

<http://www.rafaela.gov.ar/Sitio/#/Secretaria/5>

Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona. (2018).

<https://pemb.cat/es/publicaciones/i-plan-estrategico-economico-y-social-2000/35/>

Plan Rafaela Productiva 2020

<https://rafaelaproductiva.com.ar/pagina/86/que-es-rp2020>

Real Academia Española

<http://www.rae.es/>

Entrevistas

Mg. Marcelo Corti

Mg. Mariana Nizzo

Arq. Mario Williner