

**Universidad Nacional de La Plata (UNLP)  
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)  
Doctorado en Geografía**

**Tesis para optar por el grado de Doctor en Geografía**

**TERRITORIO Y LUGAR EN LAS  
CONCEPCIONES E INSTRUMENTOS DE  
PLANIFICACION TERRITORIAL MUNICIPAL.  
El Partido de Quilmes, Buenos Aires,  
Argentina, 2004-2014.**

**Autor: Lic. Gastón Walter Cirio**

**Director: Dr. Horacio Bozzano**

**Co-director: Dr. Pablo Paolasso**



**La Plata, 01 de Febrero de 2016**

## Resumen:

La tesis realiza un aporte al campo temático de la planificación territorial y las dimensiones territoriales de las políticas públicas, reflexionando en torno al proceso desarrollado en un caso de estudio a nivel municipal, en el partido bonaerense de Quilmes durante el período 2004-2014. El enfoque que se asume en esta investigación destaca la centralidad de las concepciones teóricas y sus derivaciones metodológicas sobre el objeto de interpelación: el territorio. Las concepciones teóricas centrales en relación al enfoque territorial propuesto en la tesis derivan de la *teoría social crítica del espacio* de Milton Santos quien entiende al espacio como un complejo híbrido entre sistemas de objetos y sistemas de acciones. Se asume en esta investigación que evaluar experiencias de planificación territorial de manera crítica generará conocimientos de utilidad para mejorar las prácticas de intervención en el territorio mediante políticas de planificación, realizando una humilde contribución al entendimiento de un campo de interés multidisciplinar, de sensible interés social, desde una perspectiva geográfica.

El problema de investigación y objeto de estudio de esta tesis refiere a las características e implicancias del repertorio teórico-metodológico e instrumental implementado en la planificación territorial municipal del partido de Quilmes, 2004-2014. Las preguntas que orientan el trabajo son: ¿En qué medida y de qué manera las concepciones teórico - metodológicas sobre territorio, planificación y desarrollo, presentes en actores e instrumentos de planificación territorial municipal, orientan los procesos de transformación del territorio? ¿Cuáles son sus potencialidades y limitaciones? El objetivo general que se persigue es el de *contribuir a la producción de conocimiento acerca de la problemática de la planificación territorial del partido de Quilmes, ofreciendo aportes para el análisis crítico de las dimensiones teórico-metodológicas territoriales implementadas y sus implicancias en los procesos de planificación y transformación del territorio*. Los objetivos específicos de la investigación son: 1-Describir y analizar las características específicas de la conformación territorial del caso de estudio, dando cuenta de su proceso de organización territorial. 2-Describir y explicar la conformación actual del territorio del

caso propuesto mediante el establecimiento de *lugares*, en términos de patrones de ocupación y apropiación territorial. 3-Relevar las características constitutivas del instrumental y las concepciones de planificación territorial desplegadas durante el período estudiado, dando cuenta de los fundamentos teóricos-metodológicos implementados. 4-Realizar una evaluación y revisión crítica de las experiencias de planificación territorial más significativas. 5-Ponderar las potencialidades y limitaciones del abordaje de *lugares* como herramientas posibles para la evaluación, el diseño e implementación de instrumentos de planificación territorial a escala de nuevas unidades espaciales submunicipales. En consonancia con los interrogantes planteados y el sistema de objetivos propuestos, la hipótesis general (H1) de la investigación sostiene que *las políticas de planificación territorial en Quilmes constituyen un ejemplo y expresión local de las limitaciones estructurales de estos instrumentos para aprehender cabalmente los procesos territoriales y orientarlos hacia la concreción de territorios urbanos más justos y desarrollados*. Derivadas de esta proposición, las hipótesis derivadas que completan el sistema son las siguientes: H1.1. *Las funciones inherentes del Estado capitalista, la primacía de las dimensiones económica y política, así como las relaciones asimétricas de poder presentes en la arena donde se dirimen las políticas de planificación territorial, constituyen limitantes estructurales que inciden en la eficacia de los instrumentos de planificación territorial municipal*. H1.2. *Las insuficiencias teóricas y metodológicas presentes en los instrumentos de planificación territorial, relacionadas a la adopción de enfoques tecnocráticos, concepciones fiscalistas del territorio, participación ciudadana limitada, abordajes lineales de la intervención y el desarrollo, contribuyen a explicar los bajos niveles de concreción de los objetivos propuestos en dichos instrumentos*. H1.3. *El tratamiento superficial de las características de la conformación histórica y actual del territorio que se pretende intervenir se vincula con desajustes e incompatibilidades que repercuten en un bajo nivel de transformación del territorio*. La estrategia metodológica diseñada consiste en un tipo de análisis que une el enfoque genético -o diacrónico (de proceso)- con el enfoque actual -o sincrónico (de situación)- de los procesos territoriales. Asimismo, la estrategia rescata los aportes de la triangulación metodológica incorporando algunos elementos cuantitativos, pero sobre todo refiere a una estrategia de triangulación intra-metodológica circunscripta a una metodología no estándar o cualitativa. El caso

del partido de Quilmes es concebido como un Estudio de Caso Instrumental y como un estudio de caso heurístico.

**Palabras Clave:**

Planificación – Territorio – Lugar – Quilmes - Ordenamiento

## Índice General de Contenidos

<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>13</b>
<b>ESTRUCTURA DE LA TESIS .....</b>	<b>21</b>
<b>PARTE I. ESPACIO, TERRITORIO, LUGAR Y PLANIFICACION TERRITORIAL.....</b>	<b>31</b>
<b>CAPITULO 1: NOTAS PARA UN ABORDAJE INTEGRAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO URBANO – TERRITORIAL. ....</b>	<b>31</b>
<b>1.1. MARCO TEÓRICO: APROXIMACIONES CONCEPTUALES SOBRE ESPACIO, TERRITORIO Y LUGAR. ....</b>	<b>31</b>
1.1.1. (algunas) Líneas de argumentación para pensar el Espacio. ....	31
1.1.2. El espacio geográfico. Dos perspectivas de análisis.....	35
1.1.3. Espacio y Territorio. ....	40
1.1.4. Territorialidad (es).....	43
1.1.5. Articulaciones y tensiones: territorio y Lugar.....	44
1.1.6. Síntesis de perspectivas teórico-conceptuales.....	48
<b>1.2. ANTECEDENTES Y DEBATES TEÓRICOS EN TORNO A LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. ....</b>	<b>51</b>
1.2.1. Antecedentes.....	51
1.2.2. Planificación y Ordenamiento territorial .....	56
<b>1.3. EL ESTADO Y LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS. ....</b>	<b>64</b>
<b>1.4. ESTRATEGIA METODOLÓGICA. ....</b>	<b>69</b>
<b>CAPITULO 2: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y ACUMULACIÓN CAPITALISTA EN ARGENTINA. ....</b>	<b>79</b>
<b>2.1. ACERCA DE LOS VÍNCULOS ENTRE MODELOS DE ACUMULACIÓN Y POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO ARGENTINO .....</b>	<b>79</b>
<b>2.2. CONCEPTUALIZACIÓN DE RÉGIMEN Y MODELOS DE ACUMULACIÓN. ....</b>	<b>80</b>
<b>2.3. MODELOS DE ACUMULACIÓN EN ARGENTINA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL 1955-2014.....</b>	<b>82</b>
2.3.1. Planificación regional y crisis desarrollista (1955 – 1976) .....	82
2.3.2. Planificación por regulación-omisión en el régimen neoliberal (1976-1989) .....	86
2.3.3. Planificación a escala local y modelo de convertibilidad (1989-2001) .....	90
2.3.4. Planificación estratégica nacional y régimen neodesarrollista (2003-2014) .....	94
<b>2.4. LOS DEBATES EN TORNO A LA INEFICACIA, LOS ÉXITOS Y LOS FRACASOS DE LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. ....</b>	<b>98</b>
<b>PARTE II. PLANIFICACION TERRITORIAL A ESCALA MUNICIPAL: EL PARTIDO DE QUILMES.....</b>	<b>103</b>
<b>CAPITULO 3: CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DEL PARTIDO DE QUILMES.....</b>	<b>103</b>
<b>3.1. BREVE INTRODUCCIÓN AL PARTIDO DE QUILMES.....</b>	<b>103</b>
<b>3.2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS PARA EL ANÁLISIS TERRITORIAL DEL PARTIDO: ARTICULACIÓN DE “TERRITORII” Y “STLOCUS” .....</b>	<b>120</b>
<b>3.3. TERRITORIOS PASADOS: SISTEMA DE EVENTOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PARTIDO. ....</b>	<b>125</b>

3.3.1. Creación y expansión de Quilmes .....	126
3.3.2. Consolidación y fortalecimiento de Quilmes. ....	130
3.3.3. Estancamiento y retracción de Quilmes. ....	132
<b>3.4. TERRITORIOS REALES .....</b>	<b>139</b>
3.4.1. Usos reales del suelo.....	139
3.4.2. Clasificación, relevamiento y unidades de análisis .....	141
3.4.3. Mapeo y análisis de usos reales del suelo. ....	146
<b>3.5. TERRITORIOS VIVIDOS. ....</b>	<b>150</b>
3.5.1. Consideraciones metodológicas: Instrumento de recolección, muestreo e implementación. ....	150
3.5.2. Encuesta “territorios vividos de Quilmes”. Análisis de resultados. ....	157
3.5.2.1. Sobre las características de los encuestados .....	157
3.5.2.2. Sobre las percepciones y valoraciones de los encuestados.....	162
<b>3.6. TERRITORIOS PENSADOS. ....</b>	<b>176</b>
3.6.1. Hacia la construcción e identificación de patrones territoriales.....	176
<b>CAPITULO 4: LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO EN EL MUNICIPIO DE QUILMES. 2004 – 2014 ...</b>	<b>185</b>
<b>4.1. ACERCA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ESCENARIO INTERJURISDICCIONAL ACTUAL. ....</b>	<b>185</b>
<b>4.2. TERRITORIOS LEGALES DE QUILMES. ....</b>	<b>189</b>
4.2.1. La zonificación vigente en Quilmes.....	190
4.2.2. El diseño institucional en torno a la planificación y ordenamiento urbano – territorial del partido. .....	200
<b>4.3. INTRODUCCIÓN A LAS PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN RECIENTES. ....</b>	<b>202</b>
4.3.1. Rezonificación de usos del suelo .....	203
4.3.2. Plan de Ordenamiento Urbano (POU) .....	208
4.3.3. Plan Estratégico Quilmes.....	212
<b>4.4. HACIA UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LAS PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. ....</b>	<b>214</b>
4.4.1. La conformación de los equipos, la cuestión interdisciplinar y la articulación intrainstitucional...214	
4.4.2. Los principios teórico – metodológicos implementados .....	220
4.4.2.a. La perspectiva de planificación territorial adoptada y sus implicancias espacio-territoriales. ....	220
4.4.2.b. Metodología de diagnóstico y evaluación. ....	225
4.4.2.c. La cuestión de la intervención y el “desarrollo” .....	227
4.4.2.c.1. Breves notas sobre el concepto de desarrollo y su vinculación territorial. ....	227
4.4.2.c.2. La dimensión del desarrollo en la planificación territorial quilmeña. ....	229
4.4.2.d. La participación social y sus implicancias.....	231
4.4.2.e. Los instrumentos y mecanismos previstos para la implementación y gestión. ....	243
<b>4.5. UNA APROXIMACIÓN A LA TRAMA DE ACTORES EN EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO. ....</b>	<b>246</b>
4.5.1. Notas teórico-metodológicas para el abordaje de los actores sociales. ....	247
4.5.2. Actores sociales y planificación territorial en Quilmes. ....	251
4.5.3. Principales tendencias. ....	260
<b>CAPITULO 5: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LUGAR (ES). ....</b>	<b>262</b>
<b>5.1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS, VARIABLES E INDICADORES. ....</b>	<b>262</b>
5.1.1. Variables, índices e indicadores utilizados. ....	265
<b>5.2. CONSTRUCCIÓN TIPOLÓGICA .....</b>	<b>270</b>
5.2.1. Primera parte.....	270
5.2.2. Segunda parte.....	287
5.2.3. Resultados .....	290
<b>5.3. LUGAR (ES) Y PROYECTOS. ....</b>	<b>296</b>
5.3.1. Los proyectos y áreas de intervención .....	296

5.3.2. Los lugares. Características y proyectos. ....	305
<b>CAPITULO 6: CONCLUSIONES.....</b>	<b>329</b>
<b>6.1. TENDENCIAS Y DENOMINADORES COMUNES EN LAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL MUNICIPAL.....</b>	<b>330</b>
6.1.1. La conformación de los equipos técnicos .....	331
6.1.2. La perspectiva de planificación adoptada.....	333
6.1.3. Los resultados instrumentales y sus formas de producción .....	335
6.1.4. La participación social y sus implicancias .....	338
<b>6.2. LOS LÍMITES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO EN EL CONTEXTO MUNICIPAL. ....</b>	<b>341</b>
<b>6.3. LA CONSTRUCCIÓN DE LUGARES COMO METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO.....</b>	<b>344</b>
<b>6.4. NUEVOS INTERROGANTES Y LÍNEAS DE PROFUNDIZACIÓN.....</b>	<b>348</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>355</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>355</b>
<b>FUENTES.....</b>	<b>379</b>
Fuentes documentales normativas: .....	379
Fuentes documentales .....	380
Fuentes periodísticas:.....	381
Fuentes de consulta web. ....	381
Otras fuentes:.....	382
Referencias en epígrafes.....	382
<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>383</b>
<b>ANEXO N° 1. USOS REALES DEL SUELO.....</b>	<b>385</b>
<b>ANEXO N° 2. ENCUESTA TERRITORIOS VIVIDOS DE QUILMES .....</b>	<b>441</b>
<b>ANEXO N° 3. LINEAMIENTOS Y PROYECTOS DEL PLAN ESTRATEGICO QUILMES.....</b>	<b>467</b>
<b>ANEXO N° 4. ENTREVISTAS .....</b>	<b>487</b>
<b>ANEXO N° 5. TIPOLOGIA DE ESPACIOS RESIDENCIALES Y LUGARES .....</b>	<b>494</b>
<b>OPERACIONALIZACIÓN: VARIABLES, INDICADORES, TÉCNICAS Y FUENTES.....</b>	<b>494</b>
<b>CODIFICACIÓN DE INDICADORES. ....</b>	<b>499</b>
<b>ANEXO N° 6. DOCUMENTOS NORMATIVOS.....</b>	<b>520</b>
<b>ANEXO N° 7. ANEXO CARTOGRAFICO .....</b>	<b>581</b>
<b>ANEXO N° 8. SOBRE LOS MÉTODOS TERRITORII Y STLOCUS .....</b>	<b>640</b>
<b>INDICE DE FIGURAS</b>	
Figura N° 1. Delimitación temática y articulación de perspectivas.....	19
Figura N° 2. Estructura de la Tesis .....	29
Figura N° 3. Síntesis de perspectivas de análisis geográfico .....	50
Figura N° 4. Síntesis de abordaje metodológico .....	78
Figura N° 5. Plano del pueblo de Quilmes y sus chacras trazado por el agrimensor Francisco Mesura. ....	127
Figura N° 6. Villas y asentamientos en Quilmes. Año 2008. ....	138
Figura N° 7. Uso residencial alta densidad. (Satélite) .....	144
Figura N° 8. Uso residencial alta densidad .....	144

Figura N° 9. Usos residencial densidad alta con edificación en altura (satélite).....	146
Figura N° 10. Usos residencial densidad alta con edificación en altura .....	146
Figura N° 11. Usos residencial densidad alta con edificación en altura (satélite)(I) .....	146
Figura N° 12. Usos residencial densidad alta con edificación en altura (II).....	146
Figura N° 13. Imágenes del formulario de encuesta.....	155
Figura N° 14. Imagen del formulario de encuesta. ....	156
Figura N° 15. Jurisdicciones, instituciones y normativas de planificación territorial. ....	189
Figura N° 16. Etapas de Planeamiento por Partido. ....	193
Figura N° 17. Organigrama municipal Quilmes. Año 2014 .....	200
Figura N° 18. Organigrama de la SPEGPTyV.....	202
Figura N° 19. Principales actores sociales en la planificación territorial de Quilmes.....	253
Figura N° 20. Actores reactivos y planificación.....	260
Figura N° 21. Áreas de intervención en el marco del proyecto de NCU .....	302
Figura N° 22. . Asentamientos Precarios de tipo I. ....	307
Figura N° 23. Asentamientos Precarios en ámbito periurbano de tipo I. ....	309
Figura N° 24. Residencial heterogéneo de Tipo I.....	310
Figura N° 25. Residencial heterogéneo en ámbito periurbano de Tipo I.....	312
Figura N° 26. Asentamiento Precario de Tipo II.....	314
Figura N° 27. Residencial heterogéneo de Tipo II.....	316
Figura N° 28. Residencial Homogéneo de Tipo II.....	318
Figura N° 29. Residencial heterogéneo de Tipo III.....	320
Figura N° 30. Residencial Homogéneo de Tipo III.....	322
Figura N° 31. Residencial heterogéneo de Tipo IV.....	324
Figura N° 32. Residencial Homogéneo de Tipo IV.....	327

#### **INDICE DE MAPAS**

Mapa N° 1. Partido de Quilmes en el contexto metropolitano. ....	104
Mapa N° 2. Distribución poblacional absoluta y relativa por localidad. ....	106
Mapa N° 3. Variación intercensal de la población. 2001-2010. Quilmes.....	111
Mapa N° 4. Variación absoluta de la población. 2001-2010.....	112
Mapa N° 5. Densidad de población por manzana. 2010.....	113
Mapa N° 6. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas por radio censal. 2010.....	116
Mapa N° 7. Hacinamiento crítico. Año 2010 .....	117
Mapa N° 8. Tipo de viviendas: rancho o casilla. Año 2010 .....	118
Mapa N° 9. Usos del suelo Residencial densidad alta. ....	144
Mapa N° 10. Usos del suelo residencial densidad alta con edificación en altura. ....	145
Mapa N° 11: Distribución de usos reales del suelo. Año 2014 .....	149
Mapa N° 12. Distribución territorial del muestreo. ....	154
Mapa N° 13. Ubicación y nombre de barrios de Quilmes.....	164
Mapa N° 14. Contaminación y degradación ambiental. ....	166
Mapa N° 15. Zonas inundables.....	167
Mapa N° 16. Zonas de peor infraestructura urbana. ....	168
Mapa N° 17. Zonas de menor apropiación e identificación.....	169
Mapa N° 18. Zonas de mayor apropiación e identificación. ....	171



Mapa N° 19. Zonas de valor histórico - patrimonial. ....	172
Mapa N° 20. Transformaciones positivas en el territorio. ....	173
Mapa N° 21. Zonas con mayor impacto de políticas municipales .....	174
Mapa N° 22. Transformaciones negativas en el territorio. ....	175
Mapa N° 23. Zonas con menor impacto de políticas municipales .....	176
Mapa N° 24. Territorialidades del partido de Quilmes.....	180
Mapa N° 25. Vocaciones predominantes. ....	184
Mapa N° 26. Zonificación según usos. Ordenanza 4545 y modificatorias. ....	194
Mapa N° 27. Tipología de áreas residenciales. Pre patrones territoriales .....	287
Mapa N° 28. Lugares residenciales de Quilmes. Año 2014.....	295

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1. Distribución poblacional por localidad. Partido de Quilmes. Año 2010 .....	106
Tabla N° 2. Evolución temporal de la población. 1866 – 2010 .....	107
Tabla N° 3. Población total y variación intercensal absoluta y relativa por partido. GBA.....	108
Tabla N° 4. Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). 1980-2010 .....	115
Tabla N° 5. Comparación de indicadores seleccionados. GBA por partido.....	119
Tabla N° 6. Unidades y superficie por tipo de usos del suelo dominante.....	150
Tabla N° 7. Muestreo por cuotas según lugar de residencia. ....	152
Tabla N° 8. Composición de la muestra por sexo .....	158
Tabla N° 9. Caracterización de los encuestados según nivel educativo.....	158
Tabla N° 10. Antigüedad de residencia.....	159
Tabla N° 11. Localidad de residencia .....	161
Tabla N° 12. Experiencia en organizaciones civiles.....	162
Tabla N° 13. Vinculación con temas de planificación. ....	162
Tabla N° 14. Vocaciones territoriales .....	182
Tabla N° 15. Normativa urbana vigente. Partido de Quilmes.....	191
Tabla N° 16. Matriz de caracterización de áreas residenciales. Expansión y Consolidación urbana.....	271
Tabla N° 17. Matriz de caracterización de áreas residenciales. Tendencias de Vulnerabilidad. .....	273
Tabla N° 18. Matriz de caracterización de áreas residenciales. Lógicas de ocupación. ....	275
Tabla N° 19. Adición de variables .....	277
Tabla N° 20. Clases. ....	280
Tabla N° 21. Asignación de ámbito de inserción y territorialidades. ....	283
Tabla N° 22. Clases, tipos y subtipos. ....	285
Tabla N° 23. Áreas incluidas en cada tipo y subtipo. ....	285
Tabla N° 24. Tendencia de Valorización. Ponderación de indicadores. ....	288
Tabla N° 25. Lógicas de Apropiación Territorial. Ponderación de indicadores. ....	289
Tabla N° 26. Ponderación de variables por tipo y subtipo.....	291
Tabla N° 27. Ponderación de variables.....	292
Tabla N° 28. Matriz síntesis de lugares.....	293

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1. Evolución temporal de la población. 1866 - 2010 .....	107
Gráfico N° 2. Estructura poblacional del partido de Quilmes. 2010 .....	114
Gráfico N° 3. Composición de la muestra por sexo .....	158
Gráfico N° 4. Nivel de estudios alcanzado .....	159
Gráfico N° 5. Antigüedad de residencia.....	160
Gráfico N° 6. Antigüedad de residencia (%)......	160
Gráfico N° 7. Localidad de residencia .....	161
Gráfico N° 8. Tipo de participación.....	162
Gráfico N° 9. Comportamiento de las variables según tipo. Expansión consolidación – Vulnerabilidad – Ocupación. ....	286
Gráfico N° 10. Comportamiento de las variables según tipo. Valorización - Apropiación .....	290
Gráfico N° 11. Comportamiento de las cinco variables en la construcción tipológica. ....	291

## **AGRADECIMIENTOS**

Luego de un largo e intrincado proceso de aprendizaje que se cristaliza parcialmente en la presente tesis, quiero brindar mi más sincero agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que me brindaron su apoyo y ayuda. Gracias a todos ellos, la experiencia de estos años ha sido sumamente enriquecedora en lo profesional y también en lo personal. Sin el aporte de todos ellos, la presente tesis hubiese resultado, con seguridad, poco factible. No obstante, todas las personas mencionadas y todas las instituciones de alguna manera involucradas, quedan inexorablemente exentas de los errores, sesgos y omisiones que la tesis pudiera contener, los cuales son de mi exclusiva responsabilidad.

En primer lugar, quiero agradecer a mis directores Dr. Horacio Bozzano y Dr. Pablo Paolasso por su generosidad y confianza en mi labor.

Con relación al ámbito institucional, quiero expresar mi gratitud hacia el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por haber brindado los recursos materiales y la contención institucional necesarios durante estos años de formación y trabajo de investigación. Asimismo, extendiendo el agradecimiento a la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE), al Doctorado en Geografía de dicha facultad, y especialmente al Departamento de Geografía, pilares fundamentales de mi formación de grado y posgrado. Agradezco especialmente a la Directora del Departamento de Geografía de la FaHCE Daniela Nieto, por su constante apoyo y confianza para con mi labor docente. Agradezco también al Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), lugar de trabajo durante el período de realización de la tesis, al Centro de Historia Argentina y Americana (CHAyA) y al Centro de Investigaciones Geográficas (CIG), sedes que siempre han sido receptivas para mi participación en diversos proyectos de investigación.

Extiendo el agradecimiento a los directores de las carreras de Maestría en Políticas de Desarrollo (POLDES) y Especialización en Planificación e Intervención para el Desarrollo, Patricio Narodowski y Luis Adriani respectivamente, quienes me han recibido y apoyado en el marco de la primera cohorte de estas carreras.

Asimismo, con relación a los diversos cursos de doctorado y especialización realizados, quiero agradecer los inestimables conocimientos compartidos por los docentes María Laura Silveira, Patricia Pintos, María Cristina Cravino, Juan Pablo Del Rio, Gastón Varesi, Patricio Narodowski, Luis Adriani, María del Carmen Malbrán, María Mercedes Di Virgilio, Mariano Perelman, Julieta Frediani, Demian Panigo, Horacio Bozzano, Claudia Bernazza, Néstor Murgier, Martín Retamozo, y Leticia Muñiz Terra.

Por otro lado, quiero agradecer al Programa de Investigación TAG -Territorio Actores Gobernanza- y a todos los investigadores con los que he compartido experiencias en el marco de este equipo.

Mi especial gratitud para con quienes han colaborado a través de sus aportes, correcciones, lecturas, comentarios, opiniones y apoyo. Gracias a Cintia Barrionuevo, Julieta Frediani, Patricia Pintos, Laura Peiró, Guillermo Banzato, Sergio Resa, Vivian Sfich, Romina Maggi, Javier Roldán y Cecilia Munafó. Deseo agradecer también a todos los ciudadanos de mi natal Partido de Quilmes por sus valiosos aportes a esta investigación; a los numerosos entrevistados, encuestados y a todos aquellos que facilitaron el acceso a campo. Gracias al municipio de Quilmes, a su Secretaria de Planeamiento Estratégico, Obras, Gestión Pública, Tierras y Vivienda, a la Secretaria de Medio Ambiente, Higiene Urbana y Turismo y a la Secretaría de Desarrollo Social por su colaboración en esta investigación.

También quiero hacer extensivo el agradecimiento al Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires Distrito 2, al Colegio de Martilleros y Corredores Públicos del Departamento Judicial de Quilmes, a las diversas cámaras y corporaciones del partido,

al Sr. Jorge Lavalle, y a las numerosas ONG's, asambleas y Organizaciones sociales que han colaborado directa o indirectamente con esta tesis.

Mención especial de agradecimiento para el Instituto Superior del Profesorado Verbo Divino de Quilmes y sus autoridades, quienes han colaborado al licenciarme por un prolongado período, priorizando mi formación por encima de los compromisos docentes asumidos para con esta prestigiosa institución quilmeña.

En el plano personal y afectivo, deseo expresar mi eterno agradecimiento para aquellas personas que tienen un lugar importante en mi vida. Un especial agradecimiento a mi familia y amigos, fundamental e irremplazable soporte vital. Gracias por el apoyo, cariño y paciencia a Sole, Alma, Cristian, Romi, Cintia, Noelia y Lucia. A mi compañera de vida, Cecilia, por su constante comprensión y amor

Finalmente, agradezco y dedico este trabajo especialmente a mis viejos, Walter Cirio y María Stumpo por su vocación inquebrantable de buenos padres, sus esfuerzos desmedidos en brindar educación y ejemplo de vida. Por su amor incondicional.

Gastón

Bernal, Partido de Quilmes

29 de Diciembre de 2015

*“Quiero escribir, pero me sale espuma,  
quiero decir muchísimo y me atollo;  
no hay cifra hablada que no sea suma,  
no hay pirámide escrita, sin cogollo”*

*Intensidad y Altura (fragmento), César Vallejo*

*En: Poemas humanos (1923-1938), 1939*

## **INTRODUCCION**

La realización de la presente tesis supone la culminación de la carrera de Doctorado en Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), desarrollada en el marco de una beca doctoral otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Asimismo, este trabajo plasma los conocimientos teóricos, metodológicos y técnicos obtenidos a lo largo de un proceso formativo que, teniendo como eje central de preocupación al espacio geográfico, se fue enriqueciendo a lo largo de instancias de grado y posgrado. En ese sentido, los aportes recibidos durante las carreras de Profesorado y Licenciatura en Geografía fueron profundizados en posgrado a través de las carreras de Doctorado en Geografía y de la Especialización en Planificación e Intervención para el Desarrollo.

La temática y el campo de interés en el cual se encuadra esta tesis se relacionan estrechamente con diversas líneas de investigación del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), contexto institucional en el cual desarrollamos esta investigación. De igual manera, las problemáticas abordadas, relacionadas al territorio y sus políticas de planificación desde una perspectiva teórico - metodológica y técnica, se vinculan estrechamente con los lineamientos de las tareas docentes que llevamos a cabo en el marco del Departamento de Geografía de la FaHCE.

La problemática de estudio abordada en la presente tesis se fundamenta principalmente en una intención orientada por la combinación del interés disciplinar

con un vector axiológico principal: se trata de desarrollar un conocimiento que, desde la especificidad disciplinar de la Geografía, aporte herramientas para trabajos de carácter pluridisciplinar orientados a la planificación e intervención del territorio y su transformación. De esta manera, se parte de la idea de contribuir al desarrollo de una disciplina geográfica que, nutriéndose de diversas tradiciones de conocimiento y comprometiéndose con la transformación, forme parte de una nueva *ciencia social emancipatoria* (Wright, 2009).

En un contexto nacional, político y académico, de creciente y renovado interés por la planificación territorial y por las dimensiones territoriales de las políticas públicas, surge la necesidad de reflexionar en torno a las experiencias desarrolladas, sus potencialidades y limitaciones, así como acerca del repertorio teórico y metodológico disponible. En este sentido, indagar acerca de la naturaleza del espacio y el territorio, teniendo en cuenta las dimensiones políticas de estos conceptos, supone un intento – humilde y acotado- de superar algunas de las debilidades más importantes que manifiestan los instrumentos de planificación territorial en Argentina. Así, coincidiendo con Coraggio (1994) entendemos que es necesario redefinir la problemática territorial con todas sus especificidades, sobre una base sólida de investigaciones empíricas orientadas teóricamente. Al respecto el autor señala:

*“El continuo girar en el vacío de la elaboración de planes que no se implementan y la ausencia de una tarea seria de investigación empírica para la planificación, hace que la trama conceptual que orienta las proposiciones se reproduzca, casi invariada, de manera academicista, con innovaciones de tipo especulativo que poco tiene que ver en el contrastamiento con la realidad. Por lo tanto, no es extraño que se orienten por la búsqueda de una mayor sofisticación y no por la eficacia operativa.”* (Coraggio, 1994, p. 197)

En coincidencia con el citado autor, creemos que evaluar experiencias de planificación territorial de manera crítica y desde la perspectiva territorial que en esta tesis se asume generará conocimientos de utilidad para mejorar las prácticas de intervención

en el territorio mediante políticas de planificación, sin abandonar la lógica de producción académica en el marco del trayecto de formación doctoral y de docencia-investigación que hemos realizado. Perseguimos, por lo tanto, el fin de ofrecer una humilde contribución al entendimiento de un campo de interés multidisciplinar, de sensible interés social, desde una perspectiva geográfica.

Sin abandonar ese eje disciplinar, esta tesis puede ser considerada en el marco amplio de lo que Harold D. Lasswell (1996a) denomina "*ciencias de política*" y del enfoque de investigación de *políticas públicas* presente en Aguilar (1992, 2009) y Villarreal Cantú (2010) entre otros.

A diferencia de otros enfoques más difundidos donde se destacan los procesos participativos de estas políticas de planificación y gestión territorial (Poggiese, 2009, 2011; Robirosa, 2002; Monteiro da Costa y Bastos Brito, 2010; Bustos, 2010, Sáez *et al*, 2007), los procesos de implementación - gestión y competencias institucionales (Villarreal, 2007; Vecslir Peri y Antón, 2010; Molina de Buono, 2006; Molina *et al*, 2009), o bien los resultados urbanísticos (Garay, 2004; Reese, 2006; Szajnberget *al*, 2010) entre otros; el enfoque que se asume en esta investigación destaca la centralidad de las concepciones teóricas y sus derivaciones metodológicas, sobre el objeto de interpelación: el territorio. Las concepciones teóricas centrales en relación al enfoque territorial propuesto derivan de la *teoría social crítica del espacio* de Milton Santos (1996a) quien entiende al espacio como un complejo híbrido entre sistemas de objetos y sistemas de acciones. En Santos el territorio puede concebirse como una categoría que cristaliza diversidad de territorialidades en constante tensión, como una dimensión material del espacio, dando lugar a la conformación de lugares, segmentos de territorio siendo usado. Como señala Silveira (2011, p. 3) *el uso del territorio es el eje central del análisis social, el territorio usado y siendo usado*. En fértil diálogo con las ideas expuestas, la concepción territorial de Bozzano (2009) y la definición del concepto de *lugar* como *patrones de ocupación y apropiación territorial en la microescala* (Bozzano y Resa, 2007, 2009), en el marco de un proceso de *Organización Territorial* (Coraggio, 1994; Bozzano, 2000) resultan concepciones teórico –



metodológicas significativas para esta tesis. En dicho contexto conceptual, el territorio y sus lugares presentan un interesante matiz político, pudiendo ser considerados como fragmentos espaciales socialmente transformados, capaces de constituir unidades para el desarrollo de políticas orientadas a delimitaciones espaciales concretas y a grupos poblacionales asociados a esos recortes.

En relación con las políticas orientadas a incidir en las estructuras territoriales y los lugares, la Planificación Territorial es abordada en esta tesis desde una perspectiva crítica partiendo de la consideración de que debe ser entendida como un proceso social antes que como una estrategia de organización o una política puntual. En esta corriente, en la que inscribimos la perspectiva asumida, reconocemos dos dimensiones constitutivas que se articulan: la inscripción de la planificación territorial en el marco de una pugna teórico-ideológica en la cual es necesario definir los alcances de la misma, sus características y formas de realización; y la inscripción de estas políticas en relación a un contexto de proyectos político – sociales también en pugna. Planteadas estas dos dimensiones resulta evidente la inexistencia de una definición apriorística respecto a lo que es la planificación territorial y por lo tanto coincidimos con la propuesta de una diversidad de planificaciones posibles (Coraggio, 1994). La planificación territorial constituye, por tanto, un concepto que involucra un amplio abanico de procesos y políticas de distintas escalas y especificidades que incorporan -al menos potencialmente- posibilidades antagónicas.

Los debates y prácticas de planificación territorial se despliegan en Argentina actualmente en un contexto de amplio desarrollo de la temática, con activa participación de las instituciones y diversos niveles jurisdiccionales del Estado nacional, provincial y municipal. El desarrollo y aplicación del PET Plan Estratégico Territorial Argentina 2016 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, las acciones del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial COFEPLAN y la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial constituyen algunos ejemplos de iniciativas que actualmente configuran la arena donde confluyen las problemáticas de la planificación territorial del desarrollo en nuestro país.

Es este contexto, la presente tesis aborda el estudio de caso del partido de Quilmes, municipio del sector sur del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Argentina. El mismo es concebido como un *Estudio de Caso Instrumental* (Stake, 1994) siendo un ejemplo significativo del fenómeno que intenta comprenderse y que trasciende al caso en sí mismo. En ese sentido, Quilmes constituye un caso significativo dado que en su territorio se manifiestan importantes transformaciones territoriales en las últimas décadas; relacionadas a las nuevas dinámicas industriales, los grandes equipamientos de consumo; y las nuevas tipologías residenciales, entre otros fenómenos propios de la región metropolitana en la cual se integra. Ante dichas transformaciones, las políticas de planificación y ordenamiento territorial han estado presentes en diversa medida, constituyendo ricas experiencias para el análisis crítico que se desarrolla en esta tesis. Asimismo, el período abordado para la presente investigación es la etapa comprendida entre los años 2004 y 2014. Dicho recorte temporal ha sido realizado en virtud de la ponderación equilibrada de cinco criterios principales: la significatividad de las transformaciones recientes ocurridas en el territorio quilmeño, los períodos de gestión de los gobiernos municipales, los momentos de inicio de las experiencias de planificación priorizadas para el análisis, los momentos de mayor conflictividad en torno a dichas experiencias, y la disponibilidad de información.

Los aportes originales que pretendemos realizar acerca de la problemática de la planificación, se vinculan con el análisis crítico de los procesos de planificación territorial de un municipio argentino. En primer lugar, se procura aportar conocimiento respecto al entendimiento de dichos territorios mediante la descripción y explicación de su organización territorial y la identificación de patrones territoriales. En segundo lugar, se busca aportar elementos descriptivos y explicativos acerca de las particularidades del proceso de planificación territorial en el caso estudiado, así como acerca de las características tendenciales que las concepciones e instrumentos de planificación presentan en esta investigación. En tercer lugar, se pretende contribuir con la evaluación del impacto de las políticas de planificación desarrolladas y de su

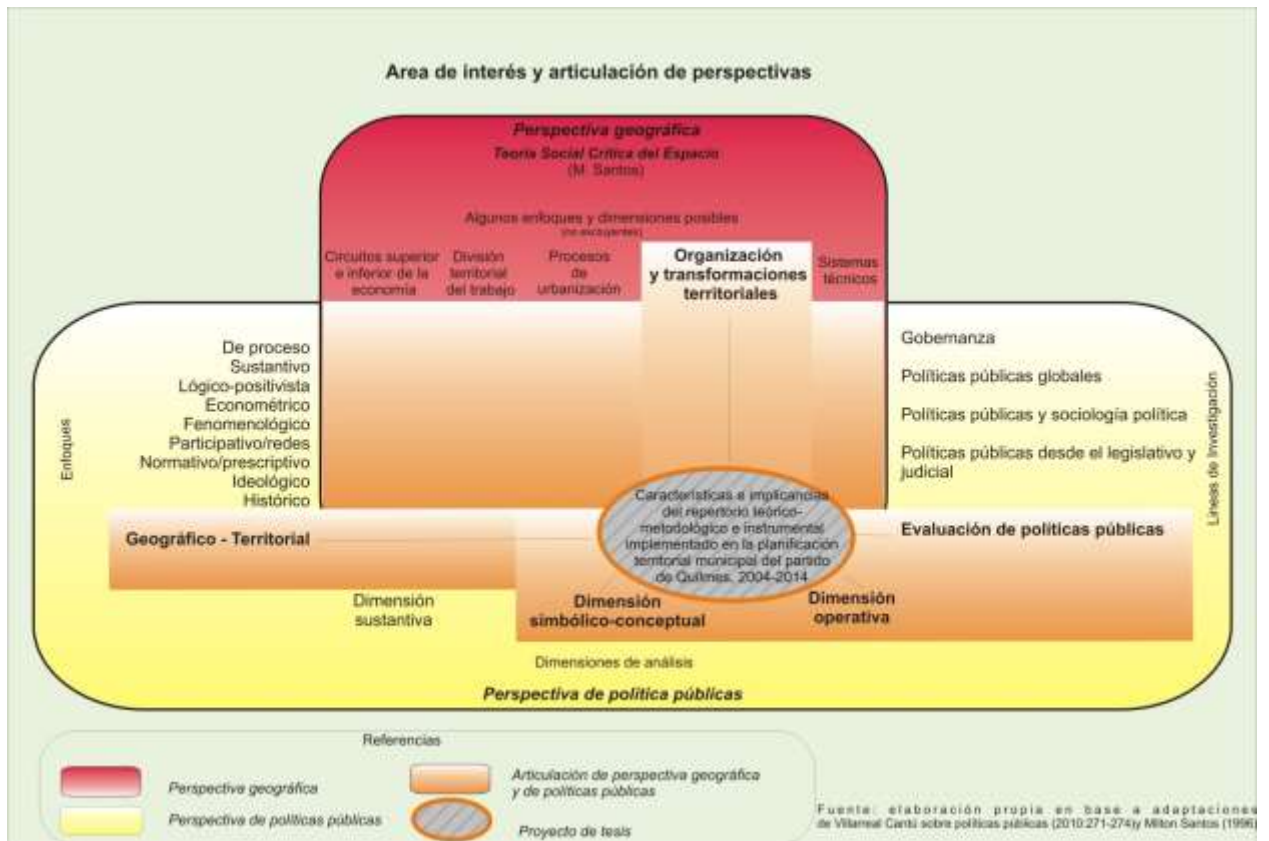
capacidad efectiva para reorientar procesos territoriales logrando la transformación de sus estructuras.

En relación con la delimitación temática que da lugar al objeto de estudio que aborda esta tesis, es necesario realizar dos consideraciones aclaratorias. Por un lado, explicitar que el enfoque de políticas públicas es un instrumental teórico conceptual que nutre este trabajo, formando parte de un enfoque que lo excede y que tiene como eje central de preocupación la teoría y metodología territorial y la transformación del territorio. Por otro lado, el enfoque que se propone en este proyecto se puede considerar como parte de la línea de investigación de evaluación de políticas públicas, aunque no coincide totalmente con ninguno de los nueve marcos analíticos o enfoques propuestos por Villarreal Cantú (2010)<sup>1</sup>. En ese sentido, en esta tesis se sostiene una perspectiva que nos lleva a proponer la existencia de un décimo enfoque o marco analítico que puede denominarse geográfico – territorial, articulado con la priorización (no excluyente) de las dimensiones simbólico – conceptual y operativa. Es en la intersección entre estas dimensiones y la perspectiva territorial proveniente de la geografía crítica -con especial énfasis en los procesos de organización territorial, conformación de *lugares*, y transformación del territorio- que se desarrolla la presente investigación. En la figura N° 1 se pretende sintetizar estas ideas mediante un esquema en el cual la intersección entre una perspectiva geográfica (rojo) y una perspectiva de políticas públicas (amarillo) da lugar al área mixta donde se inserta el objeto de estudio (naranja)

---

<sup>1</sup>Los nueve enfoques a los que hacemos referencia se exponen en la figura 1. Los mismos son: De Proceso, Sustantivo, Lógico-positivista, Econométrico, Fenomenológico, Participativo/redes, Normativo/prescriptivo, Ideológico, e Histórico. (Villarreal Cantú, 2010)

Figura N° 1. Delimitación temática y articulación de perspectivas



Fuente: Elaboración propia en base a adaptaciones de Villarreal Cantú (2010) y Milton Santos (1996a, 1996b)

Según Gastón Bachelard (1984) un objeto de estudio puede ser definido en la intersección de cuatro componentes diferenciables: el establecimiento de un recorte de la realidad, la caracterización (de un problema de investigación) a partir de concepciones determinadas, la articulación entre conceptos y el reconocimiento de dimensiones de análisis privilegiando la pertinente (o priorizando las más pertinentes). A partir de estas consideraciones y de lo expuesto previamente, el problema de investigación y objeto de estudio de esta tesis refiere a las características e implicancias del repertorio teórico-metodológico e instrumental implementado en la planificación territorial municipal del partido de Quilmes, 2004-2014. Las preguntas que orientan el trabajo son: ¿En qué medida y de qué manera las concepciones teórico - metodológicas sobre territorio, planificación y desarrollo, presentes en actores e instrumentos de planificación territorial municipal, orientan los proceso de transformación del territorio? ¿Cuáles son sus potencialidades y limitaciones? El objetivo general que se persigue es el de *contribuir a la producción de conocimiento*

acerca de la problemática de la planificación territorial del partido de Quilmes, ofreciendo aportes para el análisis crítico de las dimensiones teórico-metodológicas territoriales implementadas y sus implicancias en los procesos de planificación y transformación del territorio. Los objetivos específicos de la investigación son: 1- Describir y analizar las características específicas de la conformación territorial del caso de estudio, dando cuenta de su proceso de organización territorial. 2- Describir y explicar la conformación actual del territorio del caso propuesto mediante el establecimiento de *lugares*, en términos de patrones de ocupación y apropiación territorial. 3- Releva las características constitutivas del instrumental y las concepciones de planificación territorial desplegadas durante el período estudiado, dando cuenta de los fundamentos teórico-metodológicos implementados. 4- Realizar una evaluación y revisión crítica de las experiencias de planificación territorial más significativas. 5- Ponderar las potencialidades y limitaciones del abordaje de *lugares* como herramientas posibles para la evaluación, el diseño e implementación de instrumentos de planificación territorial a escala de nuevas unidades espaciales submunicipales.

En consonancia con los interrogantes planteados y el sistema de objetivos propuestos, la hipótesis general (H1) de la investigación sostiene que *las políticas de planificación territorial en Quilmes constituyen un ejemplo y expresión local de las limitaciones estructurales de estos instrumentos para aprehender cabalmente los procesos territoriales y orientarlos hacia la concreción de territorios urbanos más justos y desarrollados*. Derivadas de esta proposición, las hipótesis derivadas que completan el sistema son las siguientes:

H1.1. *Las funciones inherentes del Estado capitalista, la primacía de las dimensiones económica y política, así como las relaciones asimétricas de poder presentes en la arena donde se dirimen las políticas de planificación territorial, constituyen limitantes estructurales que inciden en la eficacia de los instrumentos de planificación territorial municipal.*

H1.2. *Las insuficiencias teóricas y metodológicas presentes en los instrumentos de planificación territorial, relacionadas a la adopción de enfoques tecnocráticos,*

*concepciones fiscalistas del territorio, participación ciudadana limitada, abordajes lineales de la intervención y el desarrollo, contribuyen a explicar los bajos niveles de concreción de los objetivos propuestos en dichos instrumentos.*

*H1.3. El tratamiento superficial de las características de la conformación histórica y actual del territorio que se pretende intervenir se vincula con desajustes e incompatibilidades que repercuten en un bajo nivel de transformación del territorio.*

## **Estructura de la Tesis**

Con el objeto de facilitar la lectura del presente documento, a continuación se expone brevemente la estructura que organiza la exposición de los argumentos. La tesis se organiza en dos partes y tiene un total de seis capítulos. (Figura 2)

La primera parte, titulada *Espacio, Territorio, Lugar y Planificación Territorial* consiste en dos capítulos que presentan el marco teórico conceptual y la aproximación metodológica diseñada. En ellos se desarrolla el instrumental conceptual con el que se aborda la problemática estudiada, dando cuenta de los antecedentes más significativos para encuadrar el enfoque de la tesis, las definiciones conceptuales necesarias para el análisis propuesto y una contextualización general de las políticas de planificación del territorio argentino desde una perspectiva histórica para entender el escenario actual en el cual se enmarcan las políticas de planificación analizadas. Por último también se presenta la estrategia metodológica diseñada para la construcción de evidencia empírica en torno al problema indagado.

La segunda parte llamada *Planificación Territorial a Escala Municipal: el Partido de Quilmes*, consta de cuatro capítulos en los cuales se desarrolla, en primer lugar la caracterización general del partido a partir de datos obtenidos y construidos durante el período 2012 – 2014 mediante la combinación de técnicas y fuentes orientada por dos perspectivas de análisis territorial con implicancias metodológicas. En segundo lugar, se presenta el contexto normativo e institucional encargado de la planificación y

ordenamiento del territorio quilmeño, y se realiza una revisión crítica de las experiencias de planificación territorial del partido. En tercer lugar se investigan y presentan los *lugares* de Quilmes, siendo resultantes de una metodología de análisis territorial que da lugar a la construcción de una tipología de lugares residenciales. En cuarto lugar, las experiencias de planificación y los proyectos en marcha son analizados a la luz de estos lugares como unidades analíticas, y se contraponen dichos elementos con las perspectivas asumidas por los habitantes de dichos lugares. Por último, se ofrecen las conclusiones del proceso de investigación realizado, sistematizando las mismas en cuatro grandes ejes temáticos, incluyendo nuevas líneas de indagación para futuras investigaciones.

En el capítulo inicial se presentan los conceptos teóricos centrales en torno al problema investigado, los antecedentes más significativos y el diseño metodológico construido para su resolución. En primer lugar, las concepciones teóricas del enfoque territorial propuesto estriban en la *teoría social crítica del espacio* de Milton Santos (1996) quien entiende al espacio como un complejo híbrido entre *sistemas de objetos* y *sistemas de acciones*. En ese marco, los aportes de Silveira (2006, 2011), de Bozzano (2009) y la definición del concepto de *Lugar como patrones de ocupación y apropiación territorial en la microescala* (Bozzano y Resa, 2007, 2009), en el marco de un proceso de *Organización Territorial* (Coraggio: 1994) resultan concepciones teórico – metodológicas fundamentales para esta tesis.

En segundo lugar, se exponen las principales líneas paradigmáticas de la planificación territorial y los debates en torno a ellas, reconociendo las dos líneas que Coraggio (1994) propone como rectoras en la planificación territorial latinoamericana: las corrientes neoclasicistas y las críticas. Las principales debilidades y potencialidades de la planificación territorial son analizadas con base en autores como Santos (1979), Boisier *et al* (1981), Harvey (1977) de Mattos, (1993).Clichevsky y Rofman (1989) Szajnberget *al* (2010), Garay (2004), Reese (1999, 2006), Catenazzi y Reese (2001) y otros.

En tercer lugar, los instrumentos de planificación territorial, considerando el período propuesto (2004-2014), en un contexto de democracia son caracterizados desde el enfoque de la investigación en *políticas públicas*. Este enfoque, en el que se basa parcialmente esta investigación, se nutre de Aguilar (1992, 2009) y Villarreal Cantú (2010), entre otros. En este apartado se introducen los aportes provenientes de las investigaciones que abordan las dimensiones territoriales de las políticas públicas en Argentina como las de Manzanal *et al* (2007), Molina *et al* (2009), Rodríguez y Di Virgilio (2011) y los trabajos presentes en Di Virgilio *et al* (comp.) (2011), entre muchos otros. El enfoque que se propone en la tesis se puede considerar como parte de la línea de investigación de evaluación de políticas públicas, pero a partir de un marco analítico geográfico – territorial.

En cuarto lugar, a partir de los aportes de O'Donnell (1978) y Poulantzas (1981) se distingue a las políticas de planificación territorial como un tipo especial de política que desarrolla el Estado, por acción u omisión, buscando desplegar y favorecer diferencialmente en el espacio un sistema de transferencias de recursos que compensen intereses entre las fracciones de clase en su búsqueda de construir hegemonía, subordinando la dimensión territorial de la planificación a los objetivos primarios del Estado.

Por último, la estrategia metodológica diseñada para estudiar la problemática de la planificación territorial municipal consiste en un tipo de análisis que une el enfoque genético -o diacrónico (de proceso)- con el enfoque actual -o sincrónico (de situación)- de los procesos territoriales asumidos en su indisolubilidad inherente. Asimismo, la estrategia rescata los aportes de la *triangulación metodológica* (Marradi *et al*, 2007) incorporando algunos elementos cuantitativos, pero sobre todo refiere a una estrategia de *triangulación intra-metodológica* (Valles, 1997) circunscripta a una *metodología no estándar o cualitativa* (Valles, 1997; Taylor y Bogdan, 1987; Vasilachis de Gialdino, 2006). El caso del partido de Quilmes es concebido tanto como un *Estudio de Caso Instrumental* (Stake, 1994), como un estudio de *caso heurístico* (vinculado a concepciones teóricas determinadas) que permite “proveer soporte empírico,



*elementos conceptuales y núcleos de sentido para la comprensión de fenómenos que lo trascienden” (Marradi et al, 2007, p. 245).*

En el capítulo 2 se procuran abordar algunas dimensiones socioeconómicas y políticas de la Argentina, en el marco de las cuales se expresan las especificidades de las políticas de planificación del territorio. El objetivo que orienta el desarrollo de este apartado es el de indagar en las relaciones existentes entre las políticas de planificación territorial desplegadas en Argentina y las características socio - económicas y políticas de las diversas etapas históricas en las cuales estas han sido y son desplegadas. Al respecto, la perspectiva asumida considera, coincidiendo con Clichevsky y Rofman que:

*“La planificación territorial es una actividad político – académica prospectiva que ha tenido fuertes vínculos con los modelos de desarrollo vigentes al momento de su formulación e implementación, lo que implica reconocer que hay estrechos vasos comunicantes entre los objetivos globales que se pretenden imponer a la sociedad por los sectores dominantes en cada coyuntura histórica y la normativa espacial que acompaña a los respectivos estilos de desarrollo” (Clichevsky y Rofman, 1989, p. 61)*

Esta perspectiva, compartida con los autores mencionados, refiere a la hipótesis de trabajo que sirve como punto de partida para la indagación propuesta en este capítulo. Sin embargo, dos aclaraciones preliminares resultan necesarias. Por un lado, las menciones que los autores realizan acerca de *“los modelos de desarrollo”* y *“estilos de desarrollo”* no parecen ser las herramientas conceptuales ideales para abordar el problema de estudio. En ese sentido, se aborda el análisis de las distintas etapas históricas mediante los conceptos de *régimen de acumulación* y *modelo de acumulación* a partir de Basualdo (2007) y Varesi (2012), los cuales resultan herramientas analíticas más pertinentes a los fines propuestos en el capítulo. Por otro lado, la hipótesis presentada sugiere cierta linealidad y correlación directa entre la planificación del territorio - incluyendo los principios teórico-paradigmáticos que

asume - y las relaciones político-económicas que las contienen. Por el contrario, se postula *a priori* que si bien existen relaciones vinculantes entre ambas, estas son sumamente complejas y están mediadas por diversos factores, destacando entre los fundamentales las propias dinámicas académicas de la planificación territorial como campo de conocimiento y las inercias institucionales en los ámbitos y sujetos que diseñan y ejecutan las políticas de planificación territorial.

Para cumplir con el objetivo central de este fragmento de la tesis, se organizan los argumentos de la discusión anteriormente expuesta en tres apartados. En primer lugar se exponen algunos breves lineamientos sobre los conceptos de régimen y modelo de acumulación y sus dimensiones. En segundo lugar, se describen y analizan las características específicas de los distintos regímenes y modelos de acumulación en Argentina y las políticas de planificación territorial ensayadas. Para ello se da cuenta brevemente del escenario previo a 1976, para luego abordar el período 1976-2014. Finalmente y en relación con lo expuesto, se revisan algunos debates en torno a los resultados de las políticas de planificación territorial y se proponen algunas líneas de reflexión orientadas al análisis crítico de dichas evaluaciones.

El capítulo tres inicia con una caracterización del partido de Quilmes, a partir de una propuesta metodológica derivada de los principios teóricos expuestos en el primer capítulo. Así, se trabaja a partir de una adaptación parcial e integración de dos métodos de investigación territorial: *Territorii* (Bozzano, 2009) y *Stlocus* (Bozzano y Resa, 2009). En una primera etapa analítica, *Territorii* recorre cuatro miradas sobre el territorio: los territorios *reales*, *vividos*, y *pensados (parte I)*. En primer lugar, se trabaja mediante técnicas de análisis documental y fuentes, en la identificación de los acontecimientos espacio-temporales más significativos para la historia del partido en la conformación de su organización territorial. En segundo lugar, los *territorios reales* son abordados a partir del relevamiento de usos reales del suelo, entendidos como un indicador sintético de los sistemas de objetos y acciones. Así, se sistematiza el relevamiento de 6.039 manzanas y fracciones urbanas y periurbanas mediante una técnica combinada de observación no participante y fotointerpretación de imágenes

satelitales. A continuación, se trata la dimensión perceptiva del territorio (*territorios vividos*), mediante una técnica de encuesta y el mapeo resultante. El instrumento estandarizado, diseñado especialmente para esta etapa de la investigación, posee tres bloques temáticos, veintisiete ítems y tres mapas de referencia. La implementación del mismo presenta una modalidad autoadministrada online (con formulario activo y mapas interactivos). El muestreo es no probabilístico por cuotas, siendo la variable que conforma las mismas el lugar de residencia. Se establecieron 44 cuotas dadas por las fracciones censales<sup>2</sup>, con el objeto de lograr una representatividad acorde a todo el territorio del partido estudiado. El tamaño de la muestra, calculado a partir de un margen de error de 5%, nivel de confianza de 90% y heterogeneidad de 50%, posee un mínimo de 271 que fue ampliado a 291 casos en virtud del criterio de redondeo decimal utilizado. Los resultados de la encuesta son analizados estadísticamente y cartografiados, abordando entre otras dimensiones las cuestiones relativas a las transformaciones recientes, las infraestructuras, la contaminación ambiental, las inundaciones, etc.

Por último, y a partir de una primera aproximación sintética, la primera parte de los *territorios pensados* son expuestos como el resultado del análisis y mapeo de territorialidades y vocaciones del partido (primeras dos etapas de *Stlocus*), a partir de análisis espacial y agrupamientos derivados de una reclasificación de los *territorios reales* investigados.

En el cuarto capítulo la dimensión prescriptiva del territorio es abordada a partir del análisis de los *territorios legales*. Se describe y analiza el contexto institucional en el cual la planificación territorial se materializa en el ámbito municipal del caso de estudio, dando cuenta del marco normativo y el contexto interinstitucional que lo contiene. Así, se presenta el diseño institucional que contiene a la *Secretaría de Planeamiento Estratégico, Obras, Gestión Pública, Tierras y Vivienda* como principal ente responsable de las políticas de planificación territorial del municipio. Se expone el marco normativo que regula el ordenamiento territorial municipal, el instrumento de zonificación de usos del suelo vigente Ordenanza N° 4.545/79 y modificatorias, y el

---

<sup>2</sup>Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (CNPHYV), 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

estado de situación del partido respecto a la normativa provincial y nacional. A continuación, se exponen los principales lineamientos de las tres experiencias de planificación más significativas del partido de Quilmes en la última década. Se presenta la experiencia de rezonificación de usos del suelo (2006), el Plan de Ordenamiento Urbano (2008) y el Plan Estratégico Quilmes (2009 al presente). Asimismo, se realiza una aproximación al mapa de actores en el contexto de la planificación territorial del municipio durante el período analizado.

Luego, y a partir de una metodología cualitativa que combina el análisis documental, las entrevistas semiestructuradas y entrevistas en profundidad, se realiza un análisis crítico de las experiencias de planificación seleccionadas. Entre los nudos problemáticos analizados destacan los problemas de la disciplinariedad – interdisciplinariedad de los equipos que diseñan e implementan estas políticas, la participación social, los fundamentos teóricos sobre territorio, planificación, desarrollo, y las metodologías utilizadas.

En el quinto capítulo, se presenta la segunda parte de los *territorios pensados* a partir de desarrollar las últimas etapas del método *Stlocus*, dando por resultado una micro regionalización del partido a partir de la construcción de una tipología de espacios residenciales.

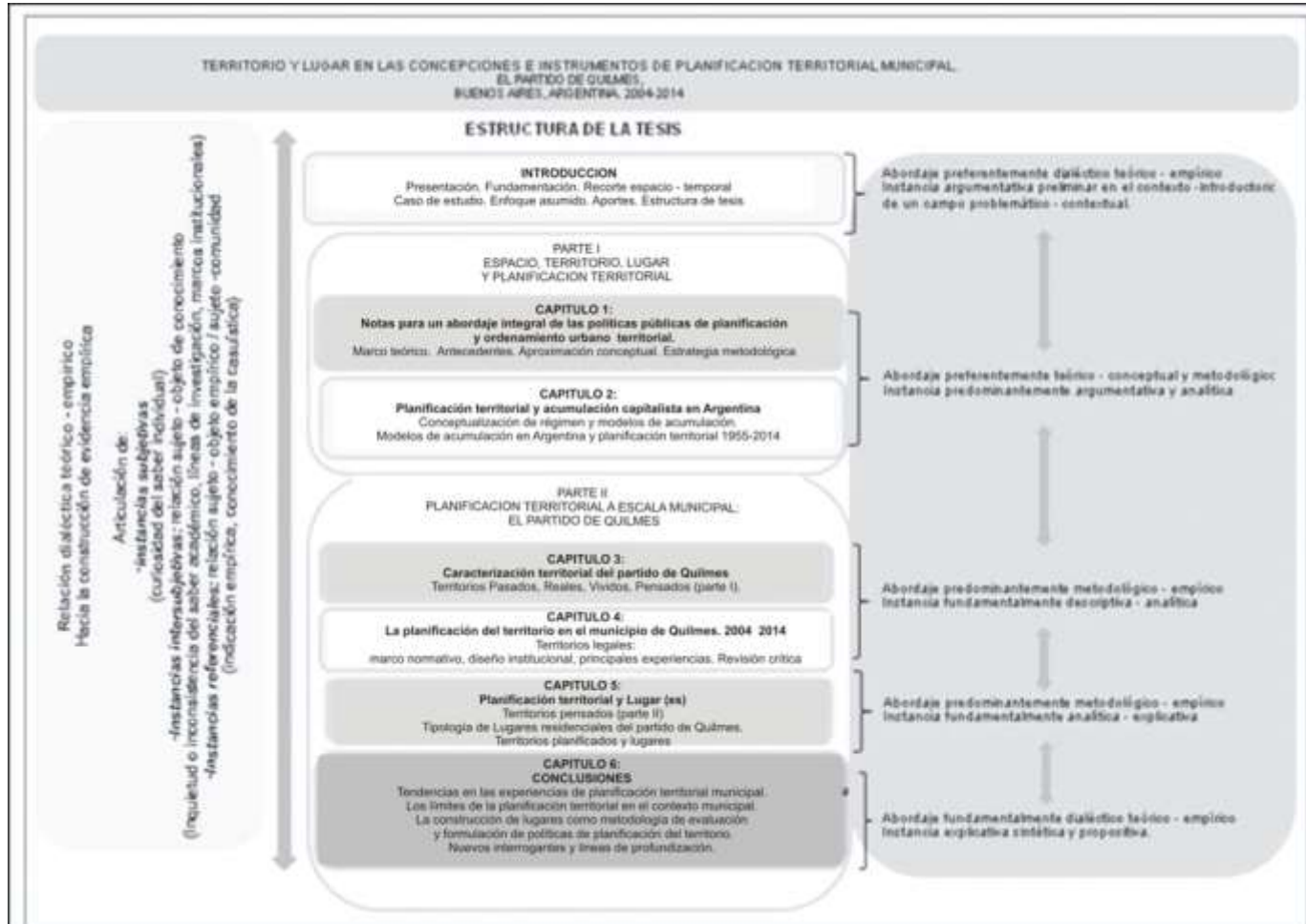
De esta forma se procede al reconocimiento de patrones espaciales que conforman *prelugares*, en términos de unidades que observan regularidades en sus características de ocupación, a partir del análisis (complementario) de los resultados presentados en el capítulo 3, las infraestructuras existentes y el análisis territorial del censo de población, hogares y viviendas 2010 a nivel de radio censal. Esta construcción de *prelugares* suponen en la conceptualización de Bozzano y Resa (2009) un paso previo a la definición de *lugares*, como patrones de ocupación y apropiación territorial en la microescala.

El mapa resultante, con los *lugares* construidos, muestra la espacialización de cuatro unidades definidas, en una primera etapa, en función de las tres variables consideradas pertinentes para el análisis – “expansión y consolidación urbana” “tendencias de vulnerabilidad” y “lógicas de ocupación territorial” - las cuales son sistematizadas en una matriz síntesis. Asimismo, estos cuatro tipos de espacios resultantes son analizados en función de dos características principales: “uso del suelo agrupado dominante” (residencial homogéneo, residencial heterogéneo, asentamiento precario) y “ámbito territorial de inserción” (territorialidad o ámbito urbano y periurbano). En la segunda etapa de la construcción tipológica, son abordadas dos variables pertinentes para la evaluación de las políticas de planificación y la participación social en ellas denominadas, “tendencias de valorización territorial” y “lógicas de apropiación territorial” dando lugar a la definición de los *lugares* del partido.

A continuación se analizan las intervenciones proyectadas e implementadas durante el periodo estudiado y los lugares afectados, con el objeto de establecer problemáticas, aciertos y dificultades de dichos proyectos. El capítulo finaliza dando cuenta de la percepción de algunos de sus habitantes sobre sus *lugares* y los proyectos de intervención.

El capítulo final retoma las conclusiones parciales expuestas en los capítulos precedentes y sistematiza los principales resultados de la investigación, estructurando las proposiciones en cuatro apartados. En primer lugar se exponen las variables comunes en las distintas experiencias de planificación estudiadas. A continuación se argumenta sobre algunas líneas reflexivas acerca de los límites estructurales que presentan este tipo de políticas municipales. Por otra parte, la metodología de construcción de lugares es interrogada en función de su potencial aporte a la formulación y evaluación de políticas territoriales. Finalmente, se plantean posibles líneas de investigación surgidas de esta tesis que puedan ofrecer nuevos aportes al estudio de la planificación territorial.

Figura N° 2. Estructura de la Tesis



Fuente: Elaboración propia



## PARTE I. ESPACIO, TERRITORIO, LUGAR Y PLANIFICACION TERRITORIAL.

### CAPITULO 1: Notas para un abordaje integral de las políticas públicas de planificación y ordenamiento urbano – territorial.

*“El terruño es la patria del corazón. De todos los sentimientos humanos, ninguno es más natural que el amor por la aldea, el valle o la barriada en que vivimos los primeros años. El terruño habla a nuestros recuerdos más íntimos, estremece nuestras emociones más hondas; un perfume, una perspectiva, un eco, despiertan un mundo en nuestra imaginación. Todo lo suyo lo sentimos nuestro, en alguna medida; y nos parece, también, que de algún modo le pertenecemos, como la hoja a la rama.”*

*Del terruño. José Ingenieros*

*En: Las fuerzas morales, 2003 (p.79).*

#### 1.1. Marco teórico: Aproximaciones conceptuales sobre Espacio, Territorio y Lugar.

Espacio y Territorio han sido, y aún son, dos conceptos polisémicos con alcances teóricos muy disímiles de amplia tradición en las ciencias sociales en general, y en la geografía en particular. En las últimas décadas se ha revitalizado el debate en torno a las dimensiones e implicancias territoriales y espaciales de las acciones sociales, siendo un campo de renovado interés por parte de una amplia variedad de disciplinas como la sociología, antropología, geografía, las ciencias políticas, y la economía,<sup>3</sup> que empiezan a trazar interesantes aristas de diálogo en torno a estos dos grandes conceptos. A continuación se abordan sucintamente algunas perspectivas y caracterizaciones sobre el Espacio, se presentan argumentos en relación a la noción de Territorio, y se examinan dos perspectivas de análisis que son complementarias para el abordaje del espacio geográfico.

##### 1.1.1. (algunas) Líneas de argumentación para pensar el Espacio.

En términos generales, siguiendo a Hiernaux y Lindón (1993) se pueden establecer tres

---

<sup>3</sup> Dicha tendencia ha sido denominada por algunos autores como “*spatial turn*” refiriendo al “*giro espacial*” que han tomado las teorías sociales al incorporar la dimensión espacial y territorial de manera central en sus formulaciones. Destacan, entre otros, los aportes de Soja (1996), Foucault (1986), Sassen (1991) y Harvey (2001).



grandes formas de concebir al Espacio en las conceptualizaciones predominantes en las ciencias sociales: a) espacio como continente o receptáculo, b) el espacio como reflejo de las relaciones sociales, y c) el espacio como una instancia o dimensión de la totalidad social, compleja histórica y dialéctica. Por su parte, Tobio (2011) coincidiendo con estas tres grandes tradiciones, agrega una cuarta posibilidad al hablar de una concepción del espacio como el espacio de las subjetividades (d), abordado desde una perspectiva fenomenológica.

La primera de las conceptualizaciones sobre el espacio responde a una tradición que lo caracteriza como un escenario pasivo, testigo de la acción social. De esta manera, tal como señala Urry (1981) el espacio sería un contenedor vacío en el cual se materializan y localizan las acciones y objetos. En el mismo sentido, Cochrane (1987) retoma los argumentos de Doreen Massey al criticar a ciertas concepciones geográficas de base marxista en las cuales el espacio aparece como un simple escenario que es la expresión empírica de las realizaciones del capital. La segunda de las tradiciones, la del espacio como espejo de la sociedad, puede ser abordada desde dos extremos contrapuestos, ambos considerados insuficientes desde la perspectiva asumida en este trabajo. Por un lado, el espacio puede concebirse como una estructura que responde a las formas de organización social, reflejando y cristalizando sus acciones, partiendo de una concepción extrema de posibilismo y optimismo antropomórfico. En el otro extremo, tal como advierte Urry (ibíd.), suele concebirse de manera fetichista al espacio, como una entidad capaz de moldear las estructuras y patrones sociales, en un caso de excesivo determinismo. Mientras que la categoría del espacio de las subjetividades desde una visión fenomenológica y predominantemente subjetivista, establece un espacio exclusivamente relativo y relacional, donde las posibilidades de interpelación quedan reducidas a la experiencia individual. Esta tradición, presente en la llamada geografía de la percepción se ha nutrido de aportes de la psicología y la psicología social, con fuertes improntas conductistas.

Por último, concebir al espacio como una dimensión de la totalidad social desde una perspectiva histórica y dialéctica nutre el debate actual sobre el espacio y territorio y permite encontrar interesantes puntos de contacto entre construcciones teóricas diferentes, más no contradictorias en este aspecto. En este marco materialista e

histórico del espacio como una dimensión de la totalidad social. *“...el espacio es entendido como una instancia o una estructura social integrante de la totalidad social, y como tal toma un carácter de estructura subordinante-subordinada, es productor y producido.”* (Hiernaux y Lindón, 1993, p. 92). En este sentido, tal como plantea Donato Lombardo (2009, p. 80) el espacio no es un simple reflejo de las relaciones sociales (Prévôt Schapira, 2002) sino parte constituyente de ellas.

Es en esta tradición en la que se inscribe la construcción intelectual de Milton Santos quien a partir de su *teoría social crítica del espacio*, propone pensar al espacio como un híbrido que participa igualmente de la condición de lo social y de lo físico. En efecto, objetos y acciones, materialidad y acontecimiento, resultan inseparables y constituyen la naturaleza social, histórica y dinámica del espacio. Así,

*“El espacio está formado por un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia. De un lado, los sistemas de objetos condicionan la forma como se dan las acciones y, de otro lado, los sistemas de acción llevan a la creación de objetos nuevos o se realizan sobre objetos preexistentes. Es así que el espacio encuentra su dinámica y se transforma”* (Santos, 1996a, p. 51-52).

Esas relaciones expuestas, solidarias y contradictorias, mediadas por diferenciales de poder, son consideradas de manera indisoluble, teórica y metodológicamente. En ese sentido, esta perspectiva constituye una aproximación a la problemática del espacio que combina simultáneamente las tres categorías fundamentales de análisis del espacio social en Lefévre (1974): forma, función y estructura. Al respecto, Santos, citando a Lefévre, expone:

[El espacio social, como toda realidad social, es definido metodológicamente y teóricamente por tres conceptos generales: la forma, la estructura y la función. Esto significa que todo espacio social puede ser objeto de un análisis formal, estructural y funcional (Lefévre, 1974, p.172). Entre tanto, sería un error conducir cada uno de estos análisis por separado. Una interpretación del espacio y su evolución sólo es posible a

través de un análisis global que pueda combinar simultáneamente estas tres categorías analíticas – forma, estructura, función – porque la relación es tanto funcional como estructural. Lefévre (1961, p.161) a su vez, considera que forma, estructura y función, *“consiguen identificarse completamente y son consideradas más o menos equivalentes en términos de un “todo” existente en una “totalidad”*] (Santos, 1986, p. 38).

En este contexto, coincidiendo con las apreciaciones de Santos, Silveira (2006) conceptualiza al espacio no sólo como una categoría teórica, sino también como una entidad con existencia ontológica. Así, *“el espacio es una mezcla de existencias pretéritas, existencias nuevas y tendencias, con actores de fuerza diferente”* (Silveira, 2006, p. 66). Los objetos y las acciones, *“...están reunidos en una lógica de la historia pasada (su fecha, su realidad material, su causa original) y la lógica de la actualidad (su funcionamiento y su significación presentes).”*(Santos, 1996a, p. 66). De allí que *“El enfoque del espacio geográfico, como el resultado de la conjugación entre sistemas de objetos y sistemas de acciones, permite transitar del pasado al futuro, mediante la consideración del presente.”* (Santos, 1996b, p. 84).

Las ideas, presentes en Santos y Silveira, de poderes diferenciales en relaciones contradictorias como constitutivo dinámico del espacio, podría establecer ciertos puntos de contacto con la propuesta de Bourdieu, para quien el espacio es uno de los lugares donde se afirma y ejerce el poder (Bourdieu, 2000, p. 122). Según el autor, en una sociedad jerárquica no hay espacio que no esté jerarquizado y no exprese las jerarquías y las distancias sociales. Sin embargo, en la concepción de Bourdieu, a diferencia de la híbrida indisoluble propuesta por Santos, aparece la idea de un *espacio* de carácter físico diferenciable, analítica y ontológicamente, de un espacio de carácter social. De esta manera, el *espacio social* reificado, físicamente objetivado, se presenta como la distribución en el espacio físico de diferentes especies de bienes y servicios, y también de agentes individuales y grupos localizados físicamente provistos de oportunidades de apropiación de esos bienes y servicios (Bourdieu, 2000, p. 120). Estos espacios sociales objetivados físicamente, también llamados *campos*, suelen superponerse y dan lugar a valorizaciones diferenciales del espacio, que es estructurado en función de la posesión de diversos tipos de capitales en un contexto de

lucha por la apropiación. “*El espacio social es construido de tal modo que los agentes o los grupos son distribuidos en él en función de su posición en las distribuciones estadísticas según los dos principios de diferenciación que (...) son sin ninguna duda los más eficientes: el capital económico y el capital cultural*”. (Bourdieu, P. 1997, p. 30).

Desde la perspectiva de Bourdieu, el *espacio social* sería un espacio de distribución de posiciones jerarquizadas, que siendo relativamente estable es dinámico por naturaleza, interrelacionando el *campo*, en tanto distribución objetiva de capitales, con el *habitus*, como reacciones prácticas al *campo*. Coincidiendo con Tobio (2011, p. 36-38), es posible caracterizar la idea de Bourdieu sobre el *espacio social* como una entidad fundamentalmente relacional, más que como una entidad física claramente definida. En efecto, las relaciones sociales cambiantes en el tiempo y las reconfiguraciones de los diversos campos, dan al *espacio social* una dinámica constante de transformación. Santos parece coincidir parcialmente con esta perspectiva al advertir acerca de la dificultad de interpretar el paisaje, en tanto relaciones físicas observables y estables, como lo constitutivo del espacio, estableciendo la necesidad de desentrañar relaciones de poder en torno a la apropiación y ocupación diferencial del espacio. (Santos, 1986, p. 37-44)

#### 1.1.2. El espacio geográfico. Dos perspectivas de análisis.

Las nociones teóricas de objeto, acción, forma-contenido, acontecimiento, norma y técnica (Santos, 1996a) constituyen herramientas interesantes para la comprensión del espacio geográfico. Esa comprensión es posible, siguiendo a Silveira, desde dos perspectivas complementarias: una perspectiva constitucional de análisis y una perspectiva relacional de análisis. En el primero de los casos se centra el análisis en los contenidos constitutivos del espacio geográfico, contenidos materiales e inmateriales que se crean y recrean en el proceso de uso del territorio, dando cuenta de la estructura actual y el movimiento dialéctico que define su existencia. (Silveira, 2011, p. 4).

La perspectiva constitucional del espacio geográfico, desde el marco presentado, reconoce la existencia de materialidades producto de la acción social como *objetos*, en un mundo donde los objetos están cada vez más imbuidos de artificialidad, y en el cual es difícil reconocer *cosas*, en tanto productos de la naturaleza sin intervención humana. En este marco, Santos plantea dos interesantes cuestiones para el abordaje del espacio geográfico. Por un lado, reconoce la necesidad de dar cuenta de todos los objetos existentes en una extensión continua, para poder dar cuenta de su verdadero sentido (Santos, 1996a, p. 62). Es en la totalidad, y en las relaciones entre los objetos, donde estos adquieren su verdadero significado y naturaleza. Al mismo tiempo, el autor advierte sobre una segunda consideración: los objetos deben ser analizados en forma conjunta con las *acciones*, que los definen dándole un sentido. Santos plantea a la *acción* como actos orientados hacia ciertos fines, que se cristalizan en normas, leyes, costumbres, prácticas y usos con determinaciones en la organización geográfica. Al plantear la inseparabilidad de objetos y acciones, Santos propone la idea de *intencionalidad* como mediadora de estas categorías, reconociendo la conciencia y voluntad como características propias del accionar humano. Sin embargo, reconoce las limitaciones de esta idea al advertir que *“Las acciones son cada vez más ajenas a los fines propios del hombre y el lugar. De ahí la necesidad de operar una distinción entre la escala de realización de las acciones y la escala de su mando”* (Santos, 1996b, p. 68). En esta última expresión puede advertirse las relaciones y complementariedad entre la perspectiva constitucional que estamos analizando, y la perspectiva relacional, que será desarrollada en las páginas siguientes. Al mismo tiempo, Santos reconoce también que en la intencionalidad de la acción está presente un devenir incierto, entendiendo que dadas las múltiples relaciones entre acciones y objetos, los resultados pueden ser impredecibles. En este sentido, la noción de acontecimiento como *“...resultado de un haz de vectores, conducido por un proceso, que lleva una función al medio preexistente.”* (Santos, 1996a, p. 79-80) adquiere gran relevancia. Al respecto, el autor señala que el *acontecimiento* sólo es identificable cuando se completa, cuando se integra en el medio. Así, *“La acción no se realiza sin que haya un objeto; y cuando se produce acaba por redefinirse como acción y por redefinir el objeto. Por ello los acontecimientos están en el propio corazón de la interpretación geográfica de los fenómenos sociales.”* (Santos, 1996a, p. 80) y agrega:

*...“el acontecimiento para realizarse, se engarza en la forma disponible más adecuada para que se realicen las funciones de que es portador. Por otro lado, desde el momento en que el acontecimiento se realiza, la forma, el objeto, que lo acoge adquiere otra significación, proveniente de ese encuentro. En términos de significación y de realidad, uno no puede ser entendido sin el otro, y de hecho, uno no existe sin el otro. No pueden verse por separado.” (Santos 1996a, p. 86)*

Sobre los acontecimientos y sus escalas, Valenzuela (2004) destaca que en el marco de la conceptualización de la escala como red y como relación, Santos (1996a) aplica la noción de escala a los acontecimientos, siguiendo dos acepciones: La primera es la escala del origen de las variables involucradas en la producción del acontecimiento. Siendo la segunda la escala de su impacto, de su realización. Los acontecimientos no se dan aisladamente, sino en conjuntos sistémicos que son cada vez más objeto de organización en su instalación, en su funcionamiento y en el respectivo control y regulación. De esa organización dependerán, al mismo tiempo, la duración y la amplitud de esas situaciones, las que, a su vez, admiten dos tipos de solidaridad. El primer tipo tiene como base el origen del acontecimiento, su causa eficiente, cuya incidencia se produce, al mismo tiempo, en diversos lugares, próximos o lejanos. Se trata aquí de acontecimientos solidarios pero no superpuestos: su vinculación procede del movimiento de una totalidad superior a la del lugar en el que se instalan. El otro tipo de solidaridad tiene como base el lugar de la objetivación del acontecimiento, su propia geografización. Aquí los diversos acontecimientos concomitantes son solidarios porque están superpuestos y ocurren en un área común. En el primer caso, señala la autora, tenemos la escala de las fuerzas operantes y en el segundo tenemos el área de incidencia, la escala del fenómeno. (ibíd.)

Por otra parte, la noción de *técnica* asume desde esta perspectiva una función central para la comprensión del territorio. En este sentido es posible asumir que la técnica es

un fenómeno híbrido que combina materialidad y formas de hacer, que puede entenderse como síntesis de objeto y acción. Sin embargo, reconoce Silveira,

*“existe concomitantemente la acción política, que es el par histórico de la técnica y que resulta de una combinación más amplia, un desenlace contradictorio y provisorio de aceptaciones y rechazos. Si la acción contingente puede asociarse generalmente a la forma de hacer dada por la técnica, la acción posible es el reino de la política”*(Silveira, 2011, p. 6)

Para terminar con estas breves e introductorias referencias a los elementos constitutivos de análisis del espacio geográfico desde esta perspectiva teórica, es necesario dar cuenta de la noción de *forma-contenido* (Santos 1978, en Santos 1996a, p. 86). Esta idea da cuenta de la naturaleza híbrida e indisoluble del análisis propuesto, en tanto sistemas de objetos y acciones. Tal como plantea el autor, *“...la idea de forma-contenido une el proceso y el resultado, la función y la forma, el pasado y el futuro, el objeto y el sujeto, lo natural y lo social”* (Santos 1996a, p. 86).

Por otro lado, la perspectiva relacional de análisis se centra en las diversas escalas de manifestación del espacio geográfico y sus relaciones: el lugar, el país o formación socioespacial y el mundo. En efecto, esta dimensión aborda esas relaciones y las formas en que los procesos adquieren especificidades en las distintas fracciones del espacio, ya que *“las acciones no se localizan fuera del lugar y no obtienen el mismo resultado en las diferentes fracciones del espacio”* (Silveira, 2011, p. 6).

En este sentido, Santos señala que la formación socioespacial, tal como fue definida anteriormente, ejerce un papel mediador en las relaciones entre el Mundo, la Región y el Lugar y esa mediación se da en un territorio siendo usado en un determinado momento, conformado por una particular combinación de formas geográficas materiales, y normas formales e informales, leyes, usos y costumbres. Normas y formas, se asocian y enfrentan, configurando dos posibles alternativas extremas: una acción globalizada como norma y un territorio local como norma. Entre estas dos posibilidades, se despliegan una serie de situaciones intermedias (Santos, 1996a, p.

288). Se puede decir, entonces, que el mundo, la racionalidad global, se realiza mediada por las características propias del territorio, y de acuerdo a las potencialidades de los lugares para usos específicos. Desde esta perspectiva se abordan las relaciones entre lo universal, lo particular y lo individual, entre un orden global y uno local, entendiendo que son combinaciones variables entre estos procesos y fuerzas en disputa las que terminan configurando las especificidades locales. Al respecto Santos propone que lo *universal* está dado por la racionalidad global del Mundo, mientras que lo *particular* lo asocia al territorio *normalizado*, en la escala nacional, y lo individual al Lugar, al territorio *como* norma. (Santos, 1996a, p. 289)

Entender el espacio, el territorio, el lugar, sus vinculaciones y procesos constitutivos, en un sistema teórico integral y coherente que dé cuenta de la totalidad de sus relaciones supone un esfuerzo intelectual considerable. En este sentido, el enfoque territorial asumido, basado en la propuesta del espacio geográfico en Milton Santos, lleva a pensar en la necesidad de un enfoque genético – histórico de los procesos territoriales como herramienta de evaluación de las actuaciones de planificación e intervención en el territorio, dando lugar a su vez, a la conformación de elementos para pensar la configuración de alternativas territoriales futuras.

Dicha perspectiva reconoce la necesidad de dar cuenta del espacio banal y de la formación socioespacial, aun asumiendo que se trata de un abordaje sumamente complejo y de múltiples variables. Ante este reconocimiento de la complejidad del abordaje territorial propuesto, Silveira señala la dificultad en “...*elaborar interpretaciones coherentes y verdaderas, e inclusive, hacerlas visible, y en razón de esto, frecuentemente tienden a imponerse teorías recortadas que priorizan actores o aspectos aislados...*” (Silveira, 2011, p. 17). Sobre estos abordajes segmentados, tanto para los estudios académicos como para las políticas públicas que de ellos muchas veces se derivan, la autora agrega: “... *las preocupaciones sectoriales y pragmáticas de un espacio reticular toman el lugar de las preocupaciones totalizadoras del espacio banal. Las políticas aisladas, tantas veces esfuerzos bien intencionados en la búsqueda de soluciones urgentes, pueden terminar siendo una intervención funcional a reforzar la actual situación.*” (Silveira, 2011, p. 18). Pueden observarse en estas consideraciones



algunas de las problemáticas de los instrumentos de planificación territorial, y las limitaciones de los abordajes territoriales fragmentados, o por el contrario, descontextualizados de la especificidad local.

### 1.1.3. Espacio y Territorio.

Al inicio de este capítulo se advertía acerca de la polisemia de dos conceptos - Espacio y Territorio- fuertemente vinculados pero, a menudo, confundidos o abordados con vaguedad. Tradicionalmente en las ciencias sociales, se ha relacionado al territorio de una manera subordinada al espacio. En este sentido, el territorio ha constituido, para algunas tradiciones, un concepto referido a una porción del espacio caracterizada por su uso y ocupación social. Considerando esta dimensión de análisis, el *espacio social* de Bourdieu, o el *espacio geográfico* de Milton Santos pueden llegar a ser concebidos desde esta perspectiva territorial. Habría, en este tipo de interpretación, un pasaje del espacio al territorio dado por la mediación social. Al respecto, Raffestín (1993, p. 144) sostiene que el *“territorio se forma a partir del espacio”* dado que el territorio se conforma por una acción de apropiación concreta o simbólica del espacio por parte de un actor.

El concepto de territorio ha estado presente en prácticamente todas las corrientes de pensamiento en geografía a lo largo de la historia disciplinar, siendo resignificado cada vez con énfasis diferentes<sup>4</sup>. Sin embargo, en el marco de esa variedad, es posible identificar ciertos componentes comunes. Blanco (2007, p. 42) consigna dos grupos de ideas presentes en las acepciones disciplinares más difundidas sobre el territorio: aquellas vinculadas a las nociones de apropiación, ejercicio del dominio y control de una porción de la superficie terrestre; y aquellas que refieren a las ideas de pertenencia y de proyectos que una sociedad desarrolla en un espacio dado. Siendo un concepto complejo por naturaleza, en estas ideas expuestas pueden identificarse

---

<sup>4</sup> El surgimiento del concepto de Territorio en geografía encuentra en Friedrich Ratzel uno de sus principales y primigenios referentes, en el contexto histórico de la unificación alemana en 1871 y la institucionalización disciplinar de la geografía en las universidades europeas. La conceptualización ratzeliana tiene como referencia principal al Estado, concibiendo al territorio como una parcela de la superficie terrestre apropiada por un grupo humano, que tendría una necesidad imperativa de un territorio con recursos naturales suficientes para su poblamiento.

dimensiones constitutivas diferenciales que incluyen aspectos sociales, culturales, afectivos, identitarios, y jurídico – administrativos.

Como hemos referido, la idea de territorio reconoce una fuerte tradición vinculada a la compartimentación del espacio en función de relaciones de poder. En este sentido, el territorio aparece como un segmento de la superficie terrestre asociada a jurisdicciones –generalmente estatales- en los cuales se ejercen relaciones de poder asociadas a naciones y Estados (Tobio, 2011, p. 22). Podemos considerar entonces, que la idea de territorio supone una dimensión jurisdiccional de efectivo dominio que se materializa en un “...ámbito terrestre delimitado de ejercicio excluyente de poder” (Escolar, 1993, p. 88). Por otro lado, es posible sostener que la apropiación no se limita a una dimensión política formal, sino que incluye la idea de proyectos y espacios vividos y disputados por diversos colectivos sociales. En ese sentido, entonces, el ejercicio excluyente de poder presente en la definición de Escolar puede ser matizado, considerando un escenario de ejercicio hegemónico, pero disputado, de poder. Así, el territorio no se reduce a una entidad jurídica y tampoco puede ser asimilado a una serie de espacios vividos sin existencia política o administrativa reconocida. (Brunet, Ferras y Théry, 1993. Citado en Blanco, 2007, p. 42).

En un sentido estricto, Santos y Silveira (2001, p. 19) plantean que el territorio es un nombre político para el espacio de un país. Sin embargo, siguiendo a Torres Ribeiro (2005, p. 94) es posible advertir que en Santos, el territorio constituye una categoría mediadora posicionada entre pasado y presente, que es indispensable para el desarrollo de futuros posibles, dado que constituiría una entidad más vinculada a la noción de Nación que de Estado. Desde esta perspectiva, el territorio en Santos puede concebirse como una categoría que cristaliza diversidad de territorialidades en constante tensión, como una dimensión material del espacio, dando lugar a la conformación de *lugares*, segmentos de territorio siendo usado. Como señala Silveira (2011, p. 3), el uso del territorio es el eje central del análisis social. El territorio usado y *siendo usado*. “En ese proceso la acción contiene en su intencionalidad una idea de futuro y el territorio se vuelve un híbrido de pasado, presente y futuro, materialidad y acción” (Silveira, 2011, p. 4). En este marco, el territorio usado, el espacio geográfico y

el espacio banal (Santos, 1996a) son concebidos como sinónimos y está constituido por *“todos los actores, todas las existencias y todos los aspectos”* (Silveira, 2011, p. 3). La permanente reconstrucción de las cosas y las acciones, la permanente transformación del territorio por acciones presentes sobre realizaciones pasadas, conforman el proceso que Santos denomina *“formación socioespacial”* (Santos, 1996b). La formación socioespacial es entendida entonces como el conjunto de estructuras territoriales, políticas, económicas, culturales, jurídicas y lingüísticas en permanente movimiento; viendo a los sucesivos usos del territorio como un espacio banal, como el espacio de todos los actores, independientemente de su fuerza diferente, pero además como el espacio de la totalidad de sus aspectos. (Silveira, 2011, p. 17).

Otra interesante conceptualización de territorio derivada de las propuestas de Santos la constituye la definición ensayada por Bozzano (2009a), quien entiende al territorio como:

*“Un lugar de variada escala –micro, meso, macro- donde actores –públicos, privados, ciudadanos, otros- ponen en marcha procesos complejos de interacción –complementaria, contradictoria, conflictiva, cooperativa- entre sistemas de acciones y sistemas de objetos, constituidos éstos por un sinnúmero de técnicas –híbridos naturales y artificiales- e identificables según instancias de un proceso de organización territorial en particulares acontecimientos -en tiempo-espacio- y con diversos grados de inserción en la relación local-meso-global. El territorio se redefine siempre.”*(Bozzano, 2009, p. 94-95).

Recapitulando, podemos considerar que todo grupo social realiza proyecciones de sus formas organizativas sobre el espacio, ejerciendo control y prácticas de apropiación, dominio y disputa. En este sentido, coincidiendo con lo afirmado por Blanco (2007), planteamos que el territorio es la manifestación concreta, empírica e histórica de las consideraciones que en un plano conceptual se hacen sobre el espacio. De esta manera, la materialización concreta e histórica de esas formas de organización social son las que producen el territorio, que tiene como componentes necesarios la

delimitación espacial del ejercicio de poder a través de un actor hegemónico (el Estado en sus diversas manifestaciones jurisdiccionales) y de actores que disputan, en mayor o menor medida, la ocupación y apropiación de dicho espacio delimitado y el ejercicio del poder; proyectando sobre el mismo sus propias prácticas atravesadas por proyectos y relaciones afectivas y simbólicas.

#### 1.1.4. Territorialidad (es)

Como hemos expuesto, el ejercicio de poder, la política y la remisión al Estado están en todas las definiciones de territorio. En ese contexto, el territorio es enfocado en una perspectiva geográfica, intrínsecamente integradora, que ve la territorialización como un proceso de dominio (político-económico) y/o de apropiación (simbólico-cultural) del espacio por los grupos humanos (Haesbaert, 2006). El autor plantea que esta territorialización se define desde: a) la Política, haciendo referencia a las relaciones espacio-poder en general, o jurídico política, relativas también a todas las relaciones espacio-poder institucionalizadas; b) Cultural o simbólico-cultural que prioriza la dimensión simbólica o más subjetiva, en que el territorio es visto, como el producto de la apropiación/valorización simbólica de un grupo en relación a su espacio vivido; c) Económica enfatizando la dimensión espacial de las relaciones económicas.

Tal como venimos señalando, podemos concebir al territorio como un concepto que sintetiza diferentes relaciones de poder espacializadas (Manzanal, 2007); pero que a su vez dichas relaciones presentan capacidades diferenciales y asimétricas para transformar, producir e imponer acciones y voluntades en torno a la construcción social del espacio. En este marco de ideas, Lobato Correa (1994, p. 251-252) afirma que la "territorialidad" puede ser definida como *"el conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un territorio dado por un determinado agente social, el Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas"*. El autor refiere al territorio como un campo de fuerzas, una tela, una red de relaciones sociales, que a la par de su complejidad interna, define al mismo tiempo, un límite, una alteridad: la diferencia entre "nosotros"(un grupo, los

miembros de una comunidad) y los “otros” (ibíd. p. 86). Asimismo, propone una interesante categorización conceptual tendiente a facilitar el análisis territorial complejo: a) “Territorialidad”, refiere a las relaciones de poder espacialmente delimitadas, operando sobre un substrato referencial. Se trata de un concepto de un alto grado de abstracción. Y b) “Territorialidades”: para designar los tipos generales en que pueden ser clasificados los territorios conforme a sus propiedades dinámicas. (Ibíd. p. 98-99).

Los conceptos de *territorialidad* y *territorialidades*, de igual manera que los del par espacio - territorio, presentan diversas aristas e interpretaciones múltiples. En esta tesis abordaremos dicho concepto con dos matices diferenciables. En primer lugar, utilizaremos la noción de *territorialidades* en un sentido acotado, para referirnos a una clasificación de segmentos del territorio conforme a las propiedades dinámicas de los mismos. En este sentido, en el marco de *Stlocus*. hablaremos de *territorialidades urbanas* y *periurbanas*. En segundo lugar, tal como lo hemos hecho en Carut y Cirio (2015), entenderemos por territorialidad a la interrelación entre los actores que, a su vez, explica la “producción del territorio”. Por lo tanto, resulta clave “...identificar explícitamente territorialidad con relaciones espacializadas de poder material y simbólico” (Manzanal, 2007, p. 39). Siendo entonces el genérico territorialidad un concepto de gran abstracción, referiremos a la idea de *territorialidades* (en plural) con una connotación más amplia que la anteriormente mencionada en el marco de *stlocus*. Esta segunda acepción de *territorialidades*, más amplia, permite dar cuenta de las conjugaciones múltiples concretas de relaciones de poder que en un espacio delimitado y en un momento temporal determinado se observan.

#### 1.1.5. Articulaciones y tensiones: territorio y Lugar.

Al igual que en los casos de espacio y territorio, el concepto de *lugar* presenta una amplia trayectoria en el pensamiento científico, y ha sido resignificado en distintas corrientes de pensamiento geográfico.

En el sentido más generalizado y tradicional del término, el *lugar* es una delimitación espacial individualizada, que se diferencia de la abstracción del “espacio” por dos características principales: la personalización identificada generalmente por un nombre (topónimo) y la escala local, en el sentido en que es esta escala la que facilita interacciones múltiples que permiten la identificación con un punto determinado del espacio.

En el marco de la geografía humanista el concepto de *lugar* ha sido abordado como un eje central del análisis geográfico, donde el espacio es concebido fundamentalmente como un espacio vivido. Considerando de manera prioritaria la experiencia subjetiva, se articulan y yuxtaponen diferentes espacialidades subjetivadas, individual y grupalmente. Desde esta perspectiva, el estudio de los lugares se inscribe también en una reflexión sobre la geograficidad del ser que viene a ser la relación que se establece entre uno o más individuos y una porción del territorio (Tuan, 1977) pero donde el énfasis está puesto en la experiencia sensorial, perceptiva y subjetiva de los individuos y grupos. Los sentimientos de pertenencia, de arraigo, de vecindad, o las experiencias individuales y comunes incorporan una dimensión profundamente humana a la geografía del lugar, donde cobra fundamental sentido el concepto de *topofilia*<sup>5</sup> (Tuan, 2007).

Por otro parte, desde nuevos enfoques epistemológicos en las geografías sociales y culturales, el concepto de *Lugar* ha sido revitalizado y parcialmente reformulado. Desde estas miradas, el *lugar* remite directamente a la concepción heideggeriana del espacio y de la idea de habitar, así como a la fenomenología de Bachelard: el *lugar* es el sitio donde se hace más estrecha la relación hombre-tierra, el lugar y el hombre se funden mutuamente. El *lugar* participa de la identidad del que está en él y los individuos dan una identidad, e incluso fundamentalmente una existencia, al *lugar*. (López Trigal *et al*, 2015). En este sentido, el planteo de Augé (1993) complementa y comparte dichas consideraciones en la medida que considera que un *lugar* se define

---

<sup>5</sup> Este concepto nos remite a una aproximación más antropológica al significado del “lugar” en su manifestación más afectiva, social y cultural. Refiere a los sentimientos de pertenencia, de arraigo, de vecindad, de identificación. Se refiere al conjunto de relaciones emotivas y afectivas que unen al hombre con un determinado lugar, siendo este su vivienda, su barrio, su pueblo o la ciudad que habita. (Tuan, 2007).

por un espacio relacional, identitario e histórico.<sup>6</sup>

Por su parte, Agnew (1987) pone énfasis en las calidades objetivas y subjetivas del *lugar* de manera más equilibrada que en las formulaciones humanísticas tendientes a una fundamental priorización del subjetivismo. El concepto de *lugar* de Agnew se constituye de tres elementos significativos: 1) *localidad*, 2) *ubicación*, y 3) *sentido de lugar*. En primer lugar, *localidad* refiere a los marcos formales e informales dentro de los cuales se constituyen las interacciones sociales cotidianas. Refiere no sólo a los escenarios físicos donde ocurre la interacción social, sino que también implica la utilización rutinaria de los mismos por los actores sociales en sus interacciones y comunicaciones cotidianas. En segundo lugar, la *Ubicación* se define en este planteo como el espacio geográfico concreto que incluye la localidad que está afectada por procesos económicos y políticos que operan a escalas más amplias en lo regional, lo nacional y lo global. De esta forma, hace énfasis en el impacto de un orden macro-económico y político en una región, y en las formas en que ella está situada. Por último, el *sentido de lugar* expresa la orientación subjetiva que se deriva del vivir en un lugar particular, en el que los individuos y comunidades desarrollan profundos sentimientos de apego a través de sus experiencias y memorias. Sin embargo, como bien señala Oslender (2002) sería equivocado ver a los tres componentes del *lugar* como separados, siendo en realidad que éstos actúan como momentos fluidos cuyas interacciones se influyen y forman entre sí. Es precisamente esta fluidez la que da al concepto de *lugar* su fuerza analítica. Un sentido de lugar particular modela las relaciones sociales e interacciones de la localidad (y viceversa), y ambos elementos están influenciados por las estructuras políticas y económicas más amplias y las formas en que éstas están visiblemente expresadas y manifestadas en la ubicación.

Emparentado con la clara caracterización realizada por Agnew, en Santos (1996a, p. 81), el *lugar* es abordado como un punto donde se reúnen haces de relaciones que pueden dar lugar a nuevas estructuras espaciales sin cambios morfológicos, o bien los cambios pueden darse con permanencia, alternancias y resignificaciones de objetos y

---

<sup>6</sup>La ausencia de las interacciones, la identificación, la historicidad y la singularidad de un espacio, daría lugar a los denominados “no lugares” (Augé, 1993)

acciones, formas y funciones. De este modo, *“Como existencia híbrida, porque es una yuxtaposición de razones globales y razones locales, el lugar abriga las múltiples temporalidades, permite descubrir las fábulas y pensar nuevas posibilidades para el futuro.”* (Silveira, 2011, p. 19). Al respecto, la autora señala *“Es el territorio en sus fracciones, es decir, los lugares, que evidencian que las recetas generales, de cuño macroeconómico y cuya reproducción parece idéntica, profundizan las crisis por no llevar en cuenta el espacio banal.”* (Silveira, 2011, p.18).

Vinculado a estas definiciones, el concepto de *lugar* en Bozzano (2009) remite a una naturaleza dialéctica que pone en juego, hibridando en un espacio determinado, algo y alguien. De esta manera el autor reconoce en los diferentes orígenes etimológicos del término<sup>7</sup> la naturaleza dual y relacional del concepto de *lugar*, que remite a la palabra del latín antiguo *stlocus* como el *lugar* de alguien, es decir el sitio asociado a la ocupación, significación y apropiación por parte de una persona o colectivo humano. En este sentido, el *lugar* sería una delimitación concreta y específica que reconoce la misma matriz que, a mayor escala, muestra el concepto de territorio, como tierra que pertenece a alguien. En este contexto, el *lugar* puede ser definido como *“un patrón de ocupación y apropiación territorial en la micro y/o meso escala donde actores ponen en marcha continuamente -de manera conflictiva y solidaria acontecimientos jerárquicos, homólogos y complementarios, resignificando conciencias, acciones y objetos de manera perpetua en instancias de un proceso de organización territorial.”* (Bozzano y Resa, 2007, p. 11; 2009, p. 3). De manera complementaria *“Lugar es el patrón de ocupación y apropiación territorial en la meso y/o microescala con vocaciones, racionalidades, procesos, tendencias, actores y espacialidades específicos en cada caso.”* (Bozzano, 2009a, p. 102). Estas dos definiciones nos permiten orientar una aproximación de abordaje empírico para estudiar los *lugares* como unidades diferenciables en la microescala donde se materializan las dimensiones constitutivas

---

<sup>7</sup>Al respecto en Bozzano (2009a) y Bozzano y Cirio (2015) se expone: *“El locus del latín, más reciente, refiere al lugar en el sentido que puede darse a una casa o a un espacio que aloja personas u otras cosas, más grande –un barrio, un caserío, un club, una iglesia- o más pequeño: el locus de un cromosoma. Locus procede del latín antiguo stlocus que significa lugar de algo y de alguien, algo así como el domicilio, diferente a la casa, de la cual pueden no conocerse sus habitantes. A su vez, la raíz de stlocus es el término stlo-kos, que en indio antiguo significa tierra firme, tierra, suelo o sthálam. El origen dialéctico o no del término lugar es una investigación propia de lingüistas; sin embargo, es muy probable que en el proceso de origen del término lugar se haya producido un giro a un contenido de base dialéctica hegeliana, desde el suelo, la tierra, el sthálam del indio antiguo al domicilio, el stlocus en el latín antiguo.”*



expuestas conceptualmente.

Podemos proponer entonces que *lugar* refiere a la interacción dialéctica y dinámica que se establece entre las acciones sociales y las manifestaciones materiales en ámbitos espaciales delimitados en el marco de una escala local de cotidianidad y experiencia; pero articulados a procesos objetivos que exceden la subjetividad, la escala fragmentaria y local, para estar condicionados -al menos parcialmente- por procesos de escala regional, nacional y global. Es en los *lugares* donde se materializan las diversas territorialidades en tensión, y donde las territorialidades no estatales pueden disputar en mayor grado las normas estatales, los proyectos de planificación, y manifestar sus propios proyectos vivenciales alternativos<sup>8</sup>.

#### 1.1.6. Síntesis de perspectivas teórico-conceptuales

El territorio, y sus *lugares*, asumen así un interesante matiz político, en el sentido de constituir un fragmento espacial socialmente transformado, capaz de constituir una unidad analítica para el desarrollo de políticas orientadas a delimitaciones espaciales concretas y a grupos poblacionales asociados a esos recortes. En este contexto el territorio es dual, al ser producto y proceso de las relaciones sociales, recuperando la dialéctica espacial, siendo contenedor de procesos políticos, pero al mismo tiempo, presentando singularidades que afectan activamente a dichos procesos. (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). El Estado, desde esta caracterización, sigue siendo el fundamental agente de transformación en el *territorio*, sin embargo no el único. Estas connotaciones políticas de las categorías de espacio, territorio y lugar son fundamentales al pensar la necesidad de revisión de los fundamentos teóricos y sus derivaciones metodológicas, en torno a la aplicación de los mismos a la planificación del territorio.

Así, el territorio asume formas organizativas vinculadas a cuestiones tales como la división territorial del trabajo, la organización del subsistema de producción-reproducción, la situación diferencial de las condiciones de vida de sectores sociales

---

<sup>8</sup>Estas ideas brevemente expuestas serán retomadas y profundizadas a lo largo de la tesis.

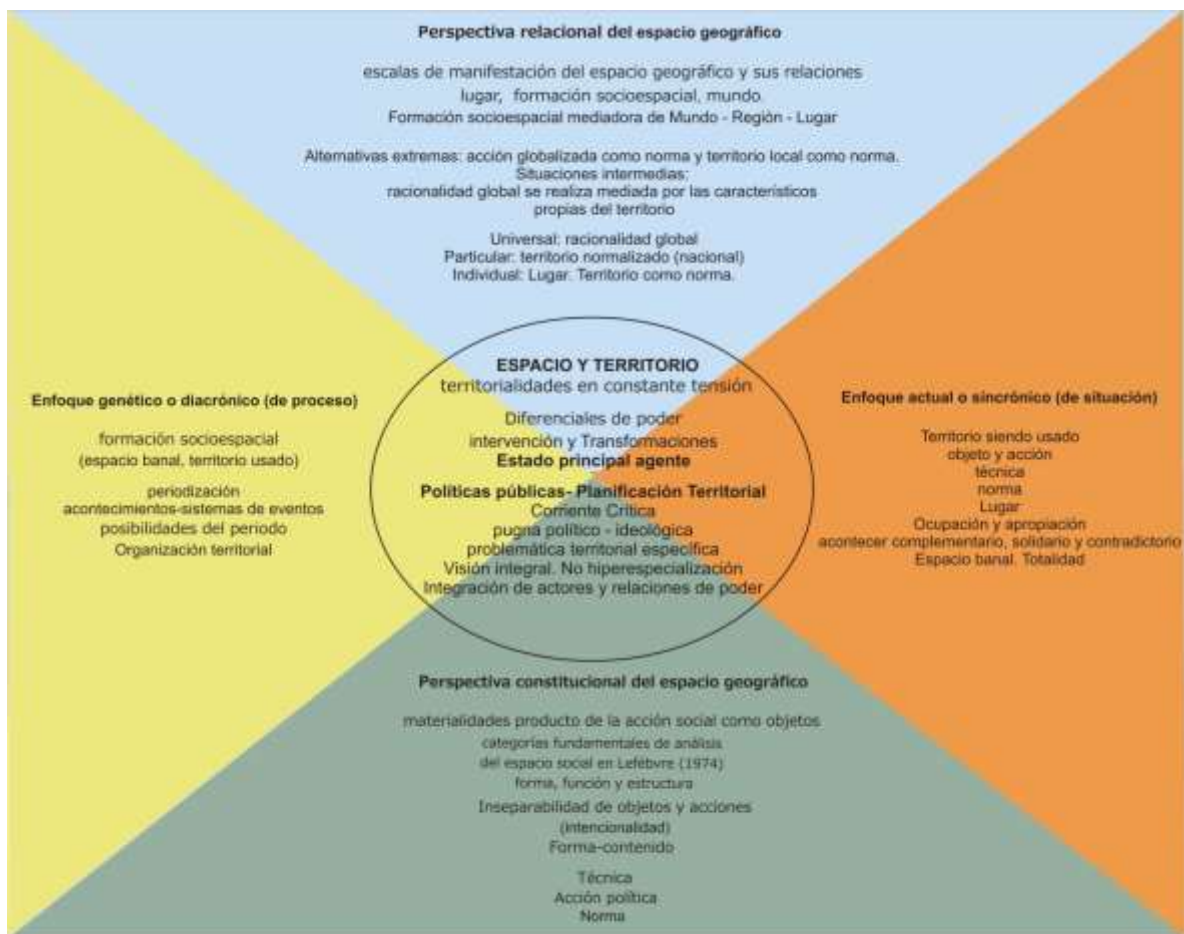
localizados, el desarrollo desigual y combinado de las fuerzas y de las relaciones sociales de producción y la diferenciación cultural de la población (Coraggio, 1994). Siguiendo este planteo, entonces, la organización territorial no es algo fijo, estático, sino que contiene *importantes determinaciones dinámicas* (ibíd.), entendiendo que se trata de *“un proceso que se explica a partir de la hibridación – más o menos conflictiva – entre los rasgos más salientes de la historia natural y de la historia social de ocupación y apropiación...”* (Bozzano 2009a, p. 97) orientado a la explicación de la verdadera naturaleza de la organización territorial de una sociedad con el objeto de orientar las prácticas de su transformación. (Coraggio, 1994). En este marco, estos procesos de organización territorial, pensados a escala subnacional, pueden ser concebidos como subprocesos de lo que a escala nacional Santos propone como formación socioespacial, en el cual una totalidad abstracta se realiza de manera diferencial en el espacio. Esta última idea es ilustrada por Silveira quien señala la importancia activa del territorio usado en el devenir histórico: *“...el principio de selectividad espacial es producto de la realización de la historia, pero también su condición”* (Silveira, 2011, p. 3).

La perspectiva propuesta por Santos (1996a), integra y articula con una visión de totalidad, las categorías que hemos presentado, desde marcos referenciales distintos, en las líneas precedentes. Así, entendemos que espacio, territorio y lugar adquieren coherencia en el contexto del sistema teórico que el autor sintetiza en las nociones, ya mencionadas, de espacio geográfico, espacio banal o territorio usado.

El desafío de abordar de manera integral un objeto multidimensional complejo como lo es el territorio y materializar un abordaje operativo coherente con las categorías teóricas utilizadas, supone la necesaria articulación de múltiples conceptos teórico-metodológicos. En ese marco, hemos expuesto la integración de cuatro grandes perspectivas complementarias que abordan al espacio geográfico y al territorio. Es en la intersección de dichas dimensiones necesarias, donde consideramos que se da la mayor riqueza analítica para dar cuenta cabalmente de las problemáticas territoriales y las opciones para su planificación y transformación. Por ello, entendemos que una mirada integral y compleja sobre los procesos territoriales no puede dejar de contener,

al menos parcialmente y priorizando según los criterios de especificidad y pertinencia, las cuatro perspectivas que se exponen en la figura 3. Una perspectiva genética - histórica y procesual -, una perspectiva situacional sincrónica, una perspectiva relacional y una perspectiva constitucional. Tiempo y Espacio, en tanto macro categorías se entrecruzan necesariamente para la comprensión de las dinámicas territoriales. Las dos primeras dimensiones referidas, se vinculan a la cuestión temporal, el ayer, el proceso, el ahora, como formas de comprender la dinámica territorial. Las dos últimas perspectivas mencionadas refieren a lo espacial: a la espacialidad relativa y relacional en múltiples escalas, y a la materialidad física de los objetos que constituyen a dichos espacios, con las acciones que las (re) significan.

Figura N° 3. Síntesis de perspectivas de análisis geográfico



Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía citada

## **1.2. Antecedentes y debates teóricos en torno a la planificación territorial.**

### **1.2.1. Antecedentes**

Si bien es posible afirmar la existencia de una significativa y vasta producción de literatura científica que aborda la relación territorio - planificación - desarrollo, las concepciones teóricas desde las que han sido realizados dichos trabajos no coinciden precisamente con la perspectiva que en esta tesis se asume. No obstante, muchos de esos trabajos han sentado precedentes de interés en el campo de estudios de la planificación territorial y, por consiguiente, han resultado un insumo fundamental para el desarrollo de esta investigación.

Dada la perspectiva asumida, interesa particularmente destacar aquellos antecedentes que en materia de planificación del territorio han contribuido al conocimiento de la problemática desde abordajes en los cuales se priorice una perspectiva teórico empírica centrada en América Latina en general, y en Argentina en particular. Entre las obras fundamentales que responden a estas líneas de trabajo, destacan los estudios clásicos sobre la planificación regional en América Latina de José Luis Coraggio (1981, 1994), Milton Santos (1979), y Boisier et al (1981). Compartiendo esta perspectiva de revisionismo crítico, pero centrada en las experiencias argentinas, destacan los trabajos de Oyuela (1976) y Clichevsky y Rofman (1989), en los cuales son analizados los instrumentos de planificación del territorio experimentados en Argentina en relación a los modelos de desarrollo que los enmarcaban, dando cuenta de sus principales limitaciones y problemáticas.

Por otro lado, un importante número de investigaciones en la última década dan cuenta de experiencias recientes de planificación en América Latina. Destacan en este sentido, las investigaciones sobre procesos participativos de experiencias de planificación (Poggiuese, 2009, 2011; Monteiro da Costa y Bastos Brito, 2010; Bustos, 2010, Sáez et al 2007), trabajos sobre la implementación, seguimiento y gestión institucional (Villarreal, 2007; Vecslir Peri y Antón, 2010; Molina de Buono, 2006;

Molina *et al*, 2009) y sobre transformaciones urbanísticas (Garay, 2004; Szajnberg *et al*, 2010) entre otros.

Estos trabajos resumen en buena medida el estado de la cuestión en planificación territorial, sus principales debilidades y potencialidades, así como los aprendizajes fundamentales de las experiencias desarrolladas. A partir de los aportes de estas investigaciones, es posible advertir que la mayor parte de las experiencias de planificación territorial llevadas adelante en América Latina en general, y en Argentina en particular, durante las últimas décadas han demostrado responder de manera insuficiente a los objetivos orientadores del desarrollo territorial, y son motivo actualmente de fuertes revisiones y críticas por parte de los especialistas. El conjunto de instrumentos de planificación territorial que se han ensayado para analizar y responder a las complejas y dinámicas interacciones sobre las múltiples dimensiones (histórico – cultural, social, económica, ambiental, físico – natural, política, y otras) del territorio, aún respondiendo a distintas concepciones teóricas y proyectos políticos, han manifestado ciertas problemáticas comunes.

En ese sentido, tal como ilustra Reese, la crisis de credibilidad de la planificación como instrumento, se explica por su histórica ineficacia (Reese, 1999). Al respecto Szajnberg destaca las fuertes contradicciones entre los modos de pensar (la planificación), los modos de hacer (los usos) y los de accionar (la gestión) (Szajnberg *et al*, 2010) que han mostrado la mayor parte de las experiencias de planificación llevadas a cabo en Argentina.

Al mismo tiempo, los métodos aplicados en las distintas experiencias de planificación territorial del desarrollo han sido también blanco de numerosas críticas. *“Las principales dudas respecto al planeamiento se refieren al método, al núcleo básico de definiciones respecto de la manera de llevarlo adelante”* (Garay, 2004, p. 314). Continuando con esta apreciación, Garay plantea que las causas de la escasa efectividad de los Planes, Programas o Proyectos no se deben solamente a las flaquezas de cada esquema procesal, sino que también se debe a sus mecanismos de implementación, en las acciones de gestión.

En este contexto, y en base a los trabajos de Szajnberg *et al* (2010), Garay (2004), Reese (1999, 2006), Catenazzi y Reese (2001) entre otros, estas debilidades de la planificación territorial y sus instrumentos pueden resumirse principalmente bajo la idea de que existe una incapacidad para desarrollar una comprensión cabal e integral de los procesos territoriales. En este marco, se manifiestan importantes carencias teórico - metodológicas sobre el abordaje del territorio, con predominancia de concepciones fisicalistas y espacialistas. Asimismo, según estos autores, en estos abordajes están presentes visiones intervencionistas y neopositivistas, en las cuales se asume que el espacio es un reflejo de la sociedad, y por ende la intervención y el desarrollo del territorio tienen una vinculación directa y causal. En este sentido, Harvey (2003, p. 191) advierte sobre lo que considera un grave error metodológico de la planificación tradicional racional que denomina "*utopías de la forma espacial*", en la cual se asume que la transformación de las formas espaciales y de entorno constructivo puede solucionar problemas espaciales.

Cabe señalar también, que una de las limitaciones más importantes que muestran las experiencias desarrolladas se relaciona con planteos generalistas de carácter estratégico, poco relacionados con las especificidades del territorio en el cual se interviene. Ciertamente, existe una tendencia a la importación de modelos, que supone un desconocimiento o tratamiento superficial de las características específicas de la conformación histórica y actual del territorio que se pretende intervenir.

Por otro lado, los autores mencionados señalan también los planteos específicos con abordajes sectorialistas y temáticos poco integrales como una importante restricción de la planificación territorial. La excesiva y artificial especialización de los instrumentos por temáticas (vivienda social, industria, etc.) tiende a fragmentar la unicidad del territorio de manera que se pierden de vista sus relaciones constitutivas. En resumen, estas dos sensibles cuestiones – la fragmentación temática y la descontextualización – constituyen significativas limitaciones comunes a las experiencias de planificación territorial y son objetos centrales de los argumentos que se discuten en esta investigación.

Interesa destacar también a cuatro interesantes autores que ofrecen lineamientos teóricos para repensar la planificación con fuertes implicancias para las ciudades latinoamericanas. Se trata de los trabajos de David Harvey (2003), Rainer Randolph (2007, 2009), Vicente Di Cione (2007) y Milton Santos (1979, 1990).

Existen también investigaciones precedentes a este trabajo que dan cuenta de la descripción y explicación de unidades territoriales, así como de procesos de organización y transformación territorial, desde una perspectiva teórica basada en la teoría social crítica del espacio (Santos, 1996a). Estos trabajos comparten algunas derivaciones metodológicas compatibles con los que en esta tesis se desarrollan. Entre los mismos destacan las investigaciones expuestas en Bozzano, Resa, *et al* (1997), Bozzano (2000), Bozzano, Voloschin *et al* (2004), Santos y Silveira (2001), Silveira (2004), Silveira (2007), Bozzano y equipo (2008), Pohl Schnake (2009), Cirio (2009) y Frediani (2010).

Desde otra perspectiva teórica, y entre los numerosos antecedentes bibliográficos y estadísticos que brindan información descriptiva y explicativa sobre el territorio seleccionado como caso de estudio, destacan los trabajos de Narodowsky (2008a) sobre las transformaciones en el municipio de Quilmes abordadas desde una perspectiva posmoderna, Russo (2000) y Benarós (1987) con la conformación histórica del territorio quilmeño, Santinelli (2000) y Rosenfeld *et al* (2001) a partir del estudio paisajístico del área ribereña del partido; Schiavo (2003) y Villar Y Fidel (2010) a partir de una mirada sobre las transformaciones urbanas del partido; Reese (2001) con el proceso de descentralización del municipio; Fidel *et al* (2008) con las condiciones de vida y pobreza en el partido, entre otros.

Por último, no es posible obviar el marco general que delinea la política territorial nacional y provincial actual, materializado en los informes de avance PET Plan Estratégico Territorial Avance I (2008) Dirección Nacional de Planificación Estratégica, Kossoy (2008), PET avance II (2011) Dirección Nacional de Planificación Estratégica, el informe final de "*Estudio del estado actual de la planificación argentina*" (Aón *et al*, 2012), el Anteproyecto de Ley Nacional Ordenamiento Territorial (2010), El consejo

Federal de Planificación COFEPLAN, (2008) y las leyes de Ordenamiento territorial y usos del suelo de la Provincia de Buenos Aires (ley 8.912/77) y de la Provincia de Mendoza (ley 8.051/09).

Por otra parte, los instrumentos de planificación territorial, considerando el período 2004-2014 propuesto, en un contexto de democracia participativa pueden ser caracterizados desde el enfoque de la investigación en *políticas públicas*. Este enfoque, del cual se nutre parcialmente esta tesis, se encuadra en el marco de la consolidación de la perspectiva que se viene dando en Iberoamérica desde la década de 1990 con los trabajos pioneros (traducciones y antologías) de Lindblom (1991), Mény y Thoenig (1992) y Aguilar (1992, 2009) y los aportes teórico – metodológicos presentes en la obra de Lasswell (1996a, 1996b) Parsons (2007) y Villarreal Cantú (2010). Destacan en este enfoque los trabajos que abordan las dimensiones territoriales de las políticas públicas en Argentina. En este apartado es posible señalar los aportes provenientes de las investigaciones de Manzanal *et al* (2007), Molina *et al* (2009), Rodríguez y Di Virgilio (2011) y los trabajos presentes en Di Virgilio *et al* (2011), Del Rio (2012), Cravino (2008), entre muchos otros. Siguiendo a Villarreal Cantú (Op. cit), quien cita los trabajos de Gomá y Subirats (1998) e Ibarra *et al* (2002), es posible reconocer tres dimensiones fundamentales en los estudios sobre políticas públicas de interesantes implicancias para los estudios en América Latina, con mayor pertinencia que los análisis de fases<sup>9</sup>: a) una dimensión simbólico-conceptual, referida a una visión general *macro* que da cuenta de marcos cognitivos, discursos, construcción de las problemáticas y las demandas; b) una dimensión sustantiva, correspondiente al proceso de toma de decisiones y de formulación de las políticas, con escenarios de negociación y conflicto entre actores en la cual se plasma una escala meso; y c) una dimensión operativa, correspondiente a una fase de implementación y evaluación.

---

<sup>9</sup> Villarreal Cantú reconoce a partir del trabajo de Meny y Thoenig (1992) un ciclo de la política pública compuesta por cinco fases: identificación de problemas, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. Como el mismo autor reconoce, estos rígidos esquemas parecen más aplicables a sociedades con sistemas políticos estables, en el marco de democracias altamente burocratizadas, que en contextos latinoamericanos donde existen debilidades institucionales y tensiones organizacionales fuertes que dificultan un análisis tan delimitado de los procesos de políticas públicas.



El trabajo de Villarreal Cantú reconoce y expone nueve enfoques posibles para el abordaje de las políticas públicas, desde marcos analíticos diversos y con objetivos diferenciados. Estos son: 1) de proceso (análisis de una parte del proceso), 2) sustantivo (estudio de un área o tema particular), 3) lógico-positivista (causas y consecuencias con el uso de métodos científicos), 4) econométrico (pruebas de teorías y modelos económicos), 5) fenomenológico (estudio de situaciones mediante procesos intuitivos), 6) participativo/redes (estudio centrado en las relaciones entre actores), 7) normativo prescriptivo (formulación de políticas para tomadores de decisiones), 8) ideológico (análisis políticos liberales o conservadores), 9) histórico (análisis temporales de las políticas). Asimismo, el autor plantea la existencia de cinco líneas de investigación principales en el marco de las políticas públicas: I) gobernanza, II) políticas públicas globales, III) evaluación de políticas públicas, IV) políticas públicas y sociología política, y V) políticas públicas desde el legislativo y judicial. (Villarreal Cantú, 2010, p. 266-273).

### 1.2.2. Planificación y Ordenamiento territorial

*Planificación territorial* constituye un concepto sumamente complejo que adquiere diversos alcances y acepciones de acuerdo a los enfoques teóricos, las tradiciones disciplinares, los periodos históricos a los que refiera, e incluso en relación a los idiomas de origen y las traducciones resultantes.

En términos generales, y como un primer intento de aproximación sintética, coincidimos con Cabrales Barajas (2006), al considerar que la intervención en el territorio asume dos grandes formas en el marco de las políticas públicas. Por un lado, la *planificación sectorial*, que aborda de manera una intervención en función de sectores de actividad, tipologías de territorios, o temáticas de análisis. En este enfoque lo territorial suele tener un rol subordinado y se limita en muchos casos al análisis de factores de localización.

Por otro lado, la segunda forma de intervención posible refiere a la *Planificación*

*Territorial* en sentido amplio. En este caso, dicha planificación asume un carácter comprensivo de diseño de directrices que procuran armonizar espacialmente las diferentes políticas sectoriales. En este sentido, la *planificación territorial* se enmarca en un campo multidisciplinario<sup>10</sup> e interdisciplinario de diálogo<sup>11</sup>; a la vez que es objeto de la investigación académica, la práctica profesional, la acción social y política.

En su dimensión política, la planificación territorial está sujeta a los procedimientos políticos, técnicos y administrativos de la planificación. Faludi (1973) distingue respecto al campo de la planificación entre teorías sustantivas y procedimentales, en función del énfasis que destaca cada una. Así, las teorías sustantivas son aquellas que consideran el plano de los valores y los principios éticos de una sociedad, poniendo al “planificador” en un rol eminentemente político y axiológico. Por otro lado, en las teorías procedimentales se postula un rol del planificador como un sujeto neutral, con un saber experto y técnico que permite formular procedimientos, metodologías y cursos de acción sin que el medio donde se aplican tenga mayor significatividad.

Asimismo, en el campo de la planificación pueden identificarse dos grandes

---

<sup>10</sup> Es necesario reconocer, sin embargo, que esta perspectiva multi/interdisciplinar ha sido en muchos períodos más discursiva que real. La planificación territorial ha transitado por diferentes instancias donde a pesar de abordar un objeto complejo la mirada disciplinar, técnica y experta se ha impuesto. Estos argumentos serán retomados en instancias posteriores de la tesis. No obstante, podemos considerar que la planificación territorial, como amplio campo de conocimiento, procura superar las visiones disciplinares en términos mono disciplinares, tales como las que surgen de la obra aristotélica (objetos propios de cada disciplina) y piagetiana (dominio material de cada disciplina). Puede reconocerse en las últimas décadas un gran esfuerzo por parte de diversos científicos y filósofos por trascender la lógica de formación y abordaje disciplinar. Al respecto el lector puede remitirse a Wallerstein, I. (1991) y Morín, E. (1984), entre otros.

<sup>11</sup> Sin constituir el objeto central de los argumentos que se exponen es este capítulo, reconocemos la riqueza de las discusiones acerca de distintos enfoques que abordan la cuestión de la investigación disciplinar, interdisciplinar, pluridisciplinar, multidisciplinar y transdisciplinar (Véase García R. (2006); Morin, E. (1984); Max Neef, M. (2004), entre otros.) En ese sentido entendemos que el campo de conocimiento de la planificación territorial debe orientarse hacia la construcción de una *acción transdisciplinar* (Max Neef; 2004). En dicho contexto, no se trata de sumar perspectivas desde distintas investigaciones con formaciones específicas y disímiles en torno a una problemática. Tampoco es suficiente una tarea de coordinación entre diversas disciplinas de manera previa a la definición de la problemática a estudiar, tal como se plantea la Interdisciplinariedad en la obra de Rolando García. Así, consideramos que es necesario desarrollar una práctica de investigación, intervención y transformación orientada por la transdisciplinariedad, en términos de coordinación efectiva de acciones entre los *niveles empíricos, propositivos, normativos y valorativos* de las ciencias (Max Neef; 2004). El nivel empírico refiere a la descripción y explicación del mundo y está conformado por las especialidades disciplinares (sociología, geografía, historia, biología, etc.). Responde a la pregunta ¿Qué existe? El nivel propositivo se refiere al ¿Qué podemos hacer? Y allí se encuentran las disciplinas con aplicación tecnológica (en sentido amplio: ingeniería, agricultura, arquitectura, etc.). El nivel normativo refiere a ¿Qué es lo que queremos hacer? Tratándose de disciplinas vinculadas a la planificación, el derecho, el diseño de acciones, la política, etc. Por último, el nivel valorativo se refiere a lo que debemos hacer: ¿Cómo hacer lo que queremos hacer? Y se trata de ámbitos que tienen como eje central la filosofía, la ética y los valores

paradigmas: el de la Planificación Racional-Normativa y el de la Planificación Estratégica.

El primero de estos paradigmas se caracteriza por la aplicación de una racionalidad formal en cuanto a las metodologías de planificación y una racionalidad sustantiva ligada a un óptimo social, a modo de imagen objetivo a alcanzar. Este paradigma, cuyo auge se vincula al contexto del desarrollo capitalista de la posguerra, se basaba en el presupuesto de que era social y políticamente factible desarrollar una planificación que reunía tres condiciones fundamentales: ser normativa, centralizada y holística, dando lugar a una *planificación racional-comprehensiva* (Faludi, 1973). Las normas y el instrumento del libro-plan donde un diagnóstico da lugar a la formalización de planes, programas y proyectos son las herramientas privilegiadas en el marco de una planificación rígida y previsible. En este marco, el planificador es concebido como un sujeto neutral con un saber experto que resuelve de manera “técnica” el camino para llegar al objetivo buscado, considerando posible el dominio sobre las variables intervinientes. La crisis de este tipo de planificación, vinculada al agotamiento del régimen de acumulación fordista, daría lugar a los argumentos que sostienen que ningún actor por sí solo –ni público, ni privado- dispone de conocimientos y recursos suficientes para resolver los problemas complejos sobre los que se pretende intervenir. De esta forma el Estado comenzaría a perder su rol central en el proceso de planificación, dando lugar a una transición hacia el paradigma de la planificación estratégica en el marco del empoderamiento de las ideas neoliberales.

El segundo de los grandes paradigmas, el de Planificación Estratégica<sup>12</sup> se desarrolla en el marco de una crisis de representatividad, participación y legitimidad en torno al Estado, dando lugar a que la planificación como política centralizada pierda lugar en favor de concepciones vinculadas a la *gobernanza*<sup>13</sup>. En este paradigma, la rigidez indicativa de la planificación normativa pierde vigencia y es reemplazada por la idea de la planificación como proceso participativo público-privado en el marco de una concertación multiactoral que permita viabilizar la representación de intereses de los

---

<sup>12</sup> Reformulado parcialmente como *planificación estratégica situacional* (Matus, 1987)

<sup>13</sup> El concepto *gobernanza* ha sido tratado por numerosos autores. En términos generales, refiere a una manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo el equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Véase Aguilar Villanueva (2008)

agentes sociales y económicos, articulando las demandas de los distintos sectores de la sociedad civil. En este contexto, la rigidez de los objetivos, proyectos y normas contenidos en los antiguos libros-plan es cambiada por la flexibilidad de un proceso donde se definen prioridades, temas y espacios estratégicos aprovechando sinergias entre grupos de actores. La mirada sobre el planificador, como un técnico experto con un saber legítimo, es reemplazada por un proyecto colectivo al que adhieren los diversos actores. La planificación como concepto y proceso de gestión, entonces, ha asumido diversas variantes que recorren con matices, los paradigmas racional – normativo y estratégico situacional<sup>14</sup>.

Por su parte, De Mattos (1979) analiza la experiencia latinoamericana y el rol de la planificación en la región, exponiendo la constante tensión existente entre las dimensiones políticas, ideológicas y técnicas de la planificación, y cómo ellas se han resuelto históricamente en América latina. Al respecto, el autor señala cómo la planificación, en tanto forma de conducir el proceso político, fue progresivamente dejada de lado en virtud de la escasa concreción y viabilidad de las propuestas realizadas; mostrando un muy bajo nivel de apropiación de las mismas por parte de los agentes que controlan el proceso (De Mattos, 1979, p. 11). En ese marco el autor, citando a Foxley (1975, p. 18), refiere a la transformación de la actividad de planificación en un mero ejercicio intelectual ejecutado exclusivamente por los técnicos, y cuya etapa más importante consistía en la elaboración de un documento (el plan).

Volviendo a la especificidad de los apelativos territorializantes respecto a la planificación, Cabrales Barajas (2006, p. 605) advierte acerca de que las diversas denominaciones referentes al campo de la planificación territorial no son excluyentes; sino que se trata de un complejo entramado de terminología emparentada cuya dilucidación supone un arduo trabajo. Dicho trabajo no se encuentra exento de significativas dificultades, devenidas de diferentes tradiciones académicas, modismos

---

<sup>14</sup> Cabe aclarar, que en diversas medidas, elementos de estos paradigmas pueden reconocerse actualmente en el marco de diversos procesos de planificación, dando lugar a una fuerte hibridación técnico-metodológica.

lingüísticos, tradiciones locales y normativas jurídicas. Por lo tanto, las diversas denominaciones terminológicas deben considerarse en el contexto específico de aplicación. En este escenario, Cabrales Barajas (ibíd.) asume que existen estrechas relaciones entre el concepto de planificación territorial y el de ordenamiento territorial<sup>15</sup>, derivadas de los orígenes comunes de ambas acepciones, provenientes del francés *l'aménagement du territoire* y de los términos *regional planning* y *spatial planning* del inglés<sup>16</sup>. En este contexto, y a la luz del escenario específico de Argentina, consideraremos a la planificación territorial como un concepto comprensivo general que da cuenta, de manera integral, de un proceso de planificación – gestión de políticas públicas que incluye como una dimensión prioritaria y explícita la mirada espacio – territorial. En dicho marco, las políticas de planificación estratégica territorial, las normativas de ordenamiento territorial a nivel provincial y municipal, la planificación regional, el planeamiento urbano y planificación urbana a escala local<sup>17</sup>, los proyectos e intervenciones urbanas, etc., son consideradas de manera subordinada como diversas modalidades e instrumentos específicos que forman parte de la planificación territorial.

Realizadas las precisiones conceptuales necesarias, encontramos que las miradas teóricas sobre la planificación territorial oscilan entre considerarla una herramienta al servicio del capital, responsable de la exacerbación de las disparidades sociales en los países subdesarrollados (Santos, 1979) por un lado, y considerarla como una aproximación integrada a la valoración del territorio, desde una perspectiva de optimización de sus aptitudes para el desarrollo de la actividad humana con minimización de impactos ambientales y sociales. (Farinós Dasí, 2000) por otro.

En estas concepciones antagónicas pueden observar las dos grandes corrientes de

---

<sup>15</sup>En nuestro contexto específico será necesario introducir una diferenciación conceptual. El concepto de *ordenamiento territorial* puede ser considerado como sinónimo de planificación territorial en un sentido amplio y procesual. Sin embargo, el mismo término asume un matiz diferente y subordinado cuando nos referimos a la dimensión normativa del ordenamiento territorial, en relación a la terminología normativo-jurídica propia de la Provincia de Buenos Aires (Decreto Ley 8.912/79). Así, podemos distinguir entre *ordenamiento territorial* en su perspectiva académico conceptual y el ordenamiento territorial (normativo) como herramienta de planificación.

<sup>16</sup>Asimismo, el autor reconoce que no existen, a la luz de comparaciones internacionales, diferencias sustanciales entre los términos *planificación*, *planeación*, *planeamiento*; así como tampoco entre *ordenación* y *ordenamiento*.

<sup>17</sup> Siguiendo a Roberto Fernández (2000) distinguimos entre planeamiento, entendido como el proceso técnico de producción del plan; de la planificación, que supone además la administración y gestión de los procesos y transformaciones propuestas.

pensamiento en planificación territorial latinoamericana que reconoce y desarrolla Coraggio (1994) como principales. Por un lado, distintas propuestas de planificación pueden enmarcarse en una *corriente neoclasicista*, de base economicista y fiscalista, en la cual se asume que la sociedad debe ser un todo armónico donde las problemáticas “*patológicas*”<sup>18</sup> deben ser eliminadas mediante la reinstauración de mecanismos de mercado en la búsqueda de un óptimo social.

Por otra parte, la otra gran corriente de pensamiento es la *corriente crítica*, nutrida por el pensamiento marxista, que redefine la problemática territorial al considerar que las contradicciones y los conflictos sociales no son situaciones patológicas a modificar, sino que son parte del mismo sistema. En esta corriente, en la que inscribimos la perspectiva asumida en esta investigación, reconocemos dos dimensiones constitutivas que se articulan: la inscripción de la planificación territorial en el marco de una pugna teórico-ideológica en la cual es necesario definir los alcances de la misma, sus características y formas de realización. Y la inscripción de estas políticas en relación a un contexto de proyectos político – sociales también en pugna. Planteadas estas dos grandes corrientes, se hace evidente que no hay definición apriorística respecto a lo que es la planificación territorial y por lo tanto coincidimos con la propuesta de una diversidad de planificaciones posibles (Coraggio, 1994).

La planificación territorial constituye, por tanto, un concepto que involucra un amplio abanico de políticas de distintas escalas y especificidades que incorporan -al menos potencialmente- posibilidades antagónicas. Conformando una arena para la lucha política, la particular combinación de actores que dominen los proyectos en pugna serán quienes doten de contenido específico y sentido político-ideológico a la planificación territorial, orientando su implementación. *“Al ser la planificación una modalidad de socialización, y no un procedimiento abstracto de racionalidad humana, la discusión sobre la misma estará contextualizada por la pugna fundamental entre diversas fuerzas sociales y sus proyectos respectivos, así como por la relación existente*

---

<sup>18</sup>Muchas de dichas problemática consideradas “patológicas” tienen un componente espacial significativo, pero en su abordaje se omiten procesos explicativos de base económico- social y fundamento territorial. Un ejemplo de esta concepción es la clásica problematización de las asimetrías en la ocupación demográfica del territorio, basadas en una idea de “equilibrio”. En este marco, las propuestas de relocalización y descentralización poblacional, procurando establecer un equilibrio en la distribución demográfica y de las actividades económicas supone, implícitamente, que un factor puramente espacial puede resolver problemáticas de índole socioeconómicas.

*entre Estado y sociedad.*" (Coraggio 1994, p. 193). La planificación territorial no es, entonces, un ente material ni una estrategia de organización, sino un proceso social.

Considerando los argumentos expuestos, coincidimos con Hildebrand (1999), respecto a que la planificación territorial u ordenamiento territorial puede ser entendida como el conjunto de políticas públicas y planificaciones con repercusiones territoriales que articulan disposiciones legales, planes, programas y actuaciones. Asimismo, es posible destacar que el ordenamiento territorial supone una *"(...) articulación transectorial e interinstitucional que busca la planificación integrada y espacial de la acción del poder público"* (Moraes, 2005, p 46). En este marco, la planificación y ordenamiento territorial puede entenderse como el procesamiento de un tipo específico de políticas públicas. Al respecto, siguiendo a Villareal Cantú (2010, p. 260), -quien advierte acerca de la gran amplitud conceptual que existe acerca del término-, se puede caracterizar a las políticas públicas, a partir de la definición de Aguilar (2007), como agregados de decisiones congruentes y consistentes que presentan una explicación y argumentación teórica que las sustenta -referida a una teoría causal del cambio social- que son formuladas e implementadas en espacios gubernamentales y no gubernamentales en el marco de un Estado de derecho democrático. Asimismo, las políticas públicas<sup>19</sup> suponen espacios de interlocución acción y dialogo entre los actores de la escena pública (gobiernos, sociedad civil y mercados) quienes en conjunto deciden los objetivos y los medios para resolver situaciones que democráticamente definen como problemáticas. (Villareal Cantú, 2010, p. 261). Por otro lado, es posible definir a las políticas públicas como *"...aquellas que afectan a la colectividad y son resultado de la disputa de intereses procesada políticamente donde intervienen múltiples actores, no solo gubernamentales."* (Repetto, 2005, p. 43 en Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Esta última definición introduce un elemento en apariencia ausente en la caracterización de Villareal Cantú. En el marco de una política pública la formulación e implementación de soluciones no es armónica, sino que es resultado de una disputa -generalmente conflictiva- de intereses entre agentes con importantes diferenciales de poder. Toda

---

<sup>19</sup>Algunas ideas acerca de las políticas públicas, consideradas desde una perspectiva más amplia, incluyen, la no acción, la omisión de ciertas decisiones y prácticas por parte de los actores gubernamentales. Al respecto véase Villareal Cantú (2010, p. 259)

política pública, entonces, supone un proceso que involucra a un conjunto de actores que buscan realizar sus intereses por medio de diferentes estrategias (Castells, 1974, p. 294). Lo que diferencia a las políticas de planificación territorial, y en particular a las políticas urbanas, -dadas las características del territorio abordado como caso de estudio-, es que el proceso político reconoce un anclaje territorial prioritario (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

Desde la perspectiva asumida en esta tesis, reconocemos que la caracterización de las políticas de planificación territorial como políticas públicas debe ser matizada a la luz de las definiciones expuestas. En virtud de lo señalado, un primer argumento nos lleva a proponer que los criterios de congruencia, consistencia, y fundamentación teórica sobre el cambio social no son características que consideraremos como excluyentes para considerar a las políticas de planificación territorial como políticas públicas. Por el contrario, asumimos que puede haber contradicciones y antagonismos en la formulación de dichas políticas, y carecer de fundamentos teóricos explícitos. En segundo lugar, tal como ya hemos expuesto, considerar el tratamiento multiactorial de manera armónica no parece ser una mirada rica para nuestro análisis situado, por lo que abordaremos una mirada sobre el procesamiento político de dichas políticas fundamentado en los principios, ya expuestos, que refieren a la pugna entre actores por la realización de sus proyectos e intereses.

En este marco, la mayor parte de las definiciones sobre la planificación y ordenamiento territorial, asumen un abordaje insuficiente y parcial, poniendo el énfasis en diferentes aspectos que asumen al Estado como el actor estratégico del proceso, y a la valoración del espacio en la búsqueda de orientar las actuaciones públicas y privadas hacia la consecución de un ideal de desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población. Mientras que asumimos como acertado el primero de los criterios – el Estado como actor estratégico y central del proceso – intentaremos poner en crisis el segundo de los criterios – la orientación hacia un ideal armónico-. Ambas cuestiones serán desarrolladas en el siguiente apartado donde se exponen los argumentos que asumimos respecto al rol del Estado en la planificación territorial y las características – intrínsecamente conflictivas – que asume la orientación de la actuación.



### 1.3. El Estado y la dimensión territorial de las políticas.

Siguiendo a O' Donnell (1978) podemos plantear que el Estado es un aspecto de relaciones sociales que se objetiva en el derecho y las instituciones "*públicas*", estableciendo que la verdadera imbricación del Estado es con esas instituciones, y sólo a partir de ellas con los sujetos sociales, siendo el Estado una instancia más general que esos sujetos. Para el autor, el fundamento y referente del Estado no pueden ser ni la sociedad, ni el Estado cosificado en sus instituciones, sino que son las mediaciones, en tanto modalidades de constitución de sujetos colectivos en las que suelen anclarse solidaridades de un nivel de generalidad correspondiente al del Estado (ibíd.).

En ese marco, el Estado capitalista no respalda directamente a la clase capitalista porque se constituye ante esta clase como una fuerza exterior con racionalidad ajena. El Estado capitalista es entonces garante de las relaciones y no de los actores concretos. El Estado capitalista, pues "*...no es directamente el Estado "de" los capitalistas ni, (...) suele ser vivido como tal por ellos*" (O'Donnell, 1978, p. 10). Esa apariencia de exterioridad, señala O'Donnell, se funda en el encubrimiento de la dominación que subyace a las relaciones capitalistas de producción, determinando que el Estado sólo aparezca (como institución) cuando se lo invoca para respaldarlas.

Para O'Donnell, la *ciudadanía* es la modalidad más abstracta de mediación entre Estado y sociedad, en tanto funciona como fundamento y oculta las relaciones de dominación en apariencia de igualdad. Otra mediación que destaca el autor, se da en la idea de *nación*, que constituye un colectivo solidario, un "nosotros" que está por encima de las necesidades e intereses de grupos, y que sirve al Estado para invocar intereses que puedan estar en contra de la voluntad de los sujetos, e incluso de segmentos de las clases dominantes. Asimismo, O'Donnell destaca otra forma de mediación significativa encarnada en el *pueblo*, o lo *popular*. En este marco, el acogimiento por parte del Estado de demandas de los relativamente *desposeídos*, en un marco de las estructuras de la sociedad capitalista, facilita la reproducción de esos grupos en tanto clases subordinadas, permitiendo al Estado ejercer su función de garante de las relaciones sociales. En ese sentido,

*"El Estado capitalista sólo puede ser realmente un Estado popular en*

*circunstancias históricas muy especiales y de corta duración. Ese Estado no puede dejar de ser lo que está determinado por su realidad profunda: emanación, garante y organizador de una relación de dominación que sesga estructuralmente lo que sus momentos objetivados, derecho e instituciones, reactivan sobre la sociedad.” (O’Donnell, 1978, p. 29)*

A partir de lo expuesto podemos considerar que el Estado, en tanto garante y mediador de las relaciones capitalistas, sigue siendo el fundamental -pero no único- agente de transformación en el territorio. Por tanto, las políticas de planificación territorial desplegadas tienen siempre al Estado, por acción u omisión<sup>20</sup>, como el actor central del proceso, subordinando a otros actores con distintos grados de autonomía. En ese marco, el cambio en el rol del Estado en la Planificación territorial puede concebirse como el cambio de un modelo gerencial (De Mattos, 1979) propio del paradigma racional-normativo, a un modelo de Empresarialismo (Harvey, 1989) en el contexto del paradigma estratégico.

Por último, cabe mencionar cinco premisas básicas que asumimos en esta tesis con respecto a lo expuesto en este subpunto.

En primer lugar, es necesario considerar que dada la definición conceptual que hemos expuesto de lo que consideramos “territorial”, en sentido estricto toda política de planificación por parte del Estado tiene una dimensión y un impacto en el territorio. Siendo así, consideraremos como política de planificación territorial aquellas que incorporan explícitamente la dimensión espacial como eje central en sus formulaciones, aún a partir de concepciones territoriales diversas y alcances espaciales disímiles.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>La planificación “por omisión” (Raposo, 2004) es también considerada una forma de acción estatal que libera a las fuerzas del mercado las improntas que asume la transformación territorial.

<sup>21</sup>Pensemos, por ejemplo, que políticas de planificación urbana, planes estratégicos locales, políticas de desarrollo regional, promoción de polos de desarrollo, promoción industrial selectiva, planificación estratégica territorial nacional, presentan escalas muy variadas y connotaciones teórico-metodológicas diversas. Sin embargo todas estas políticas tienen en común la dimensión espacial explícita y diferencial que asumen, siendo consideradas en el marco de lo que denominamos planificación territorial.

En segundo lugar, debemos considerar el rol de este tipo de políticas en el contexto político argentino. Tal como plantea De Mattos (1993) América latina en general y Argentina en particular se ha caracterizado tradicionalmente por la *obstinada marginalidad de sus políticas territoriales*. En este sentido, las políticas de planificación territorial han tenido históricamente un rol subordinado a las políticas sectoriales, siendo esta persistente marginalidad el resultado de la dependencia de la dimensión específicamente territorial con respecto a las dimensiones económicas predominantes en las políticas de Estado. No obstante, diversas experiencias con distintos niveles de concreción, conforman un rico repertorio de planificación territorial en la Argentina que intentaremos analizar. A pesar de la mencionada marginalidad el escenario pareciera revertirse en años recientes, aún de manera limitada, en favor de un mayor interés por la generación de políticas públicas que tienen una perspectiva planificadora con el territorio como eje central.

En tercer lugar, coincidimos con Moraes (2000, p. 205) respecto a que el Estado es el principal agente en la producción del espacio, actuando a partir de acciones públicas<sup>22</sup>. Tal como plantea Harvey (1985) dicha centralidad del Estado está dada por las diferencias entre el mismo y los demás agentes respecto a la dimensión territorial. El autor plantea que el territorio y su integridad son objetivos primordiales del Estado, de una manera que para ninguno de los otros agentes sociales lo es. Asimismo, en virtud de la autoridad que el Estado ejerce sobre el territorio, su poder fiscal y de represión; así como la capacidad de dotar al mismo de un entramado normativo, implican que el Estado muestre una capacidad – al menos potencial – de conducir los procesos de planificación territorial que no es posible en otros actores sociales.

Respecto a esta centralidad del rol del Estado, desde otra perspectiva Robirosa (2002) plantea la significativa transformación en el papel asumido por el Estado, en los nuevos paradigmas de planificación – gestión participativa. Así, señala que mientras en la

---

<sup>22</sup>Para el autor el Estado moderno es un estado territorial en la medida en que tiene una base física definida compuesta por los elementos primordiales de un Estado soberano: la sociedad, su patrimonio natural y el gobierno. Así, el Estado adopta el carácter de principal agente estratégico y pierde la característica de ser sólo un ente regulador. (Moraes, 1990)

planificación normativo-racional más tradicional el Estado constituía un actor fuerte que orientaba la acción; en el actual escenario el rol del Estado no sería el preponderante, siendo fundamentalmente el de mediador de las relaciones de negociación entre los diversos actores sociales y generador de los espacios de articulación. Tal como hemos expuesto, el estado es central en estos procesos, sin embargo coexisten diversas territorialidades en tensión. Al respecto Tobio (2010, p. 8) citando a O'Donnell sostiene que *"(...) se desarrollan otros ejercicios del poder institucionalizados o no –otras usinas de territorialidad los cuales cobrarán mayor o menor relevancia de acuerdo a la densidad que poseen los Estados de efectivizar su poder, densidad que en la Argentina no es totalmente homogénea, ni llega con la misma intensidad a todos los segmentos de su territorio (O'Donnell, 1993)."* Tobio (ibíd.) reconoce y plantea la existencia de al menos tres tipos de territorialidad en tensión, que contienen en mayor o menor medida al Estado como eje central: a) la territorialidad del Estado como facilitador y generador, desde lo público, de las condiciones para las sinergias empresariales y la articulación entre diversos actores, b) la territorialidad de la resignificación de lo público en las calles, considerando movimientos sociales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), movimientos reactivos, la reinscripción de lo territorial como base de la acción colectiva (Merklen, 2005); y c) la territorialidad de las redes clientelares<sup>23</sup>. Sobre este último punto, Tobio (2010, p. 10) manifiesta que dichas redes *"presentan efectos geográficos, imprescindibles al momento de concebir cualquier proceso de gestión territorial más o menos planificado y, además participativo, que se pretenda implementar."*

Retomando el planteo de Robirosa (2002a) respecto al cambio en el papel del Estado en las últimas décadas, podemos considerar que el Estado disminuye sus acciones directas sobre el territorio y pasa a actuar más específicamente como acondicionador y promotor del mismo, según las nuevas necesidades del capital privado, convirtiéndose, este último, en el principal actor y factor del proceso de producción y reorganización del espacio. A escala urbana, se genera lo que Harvey (1989) denomina el

---

<sup>23</sup>La mixtura entre las instancias públicas y privadas dan lugar al surgimiento de un espacio con prácticas políticas muy específicas denominadas como *clientelares*, donde participan organizaciones vecinales, vecinos no organizados, y punteros políticos, ambos mediados por la figura del puntero barrial. De este modo, se conectan los actores barriales con el mundo de la política (Auyero, 2000, 2001).

*empresarialismo urbano*, el cual se sustenta en tres principios básicos: a) se promueve una alianza entre “sector público-sector privado”. El gobierno local es uno más de los múltiples agentes que intervienen en la escena urbana dominada por la influencia de coaliciones multiagentes y consorcios público-privados, sirviendo esta alianza para intentar atraer fuentes de financiamiento externo, nuevas inversiones directas, o nuevas fuentes de empleo. b) la actividad de esa alianza está orientada por una lógica empresarial de ejecución, diseño especulativo y de orientación “empresarial” en el sentido de crear e identificar oportunidades innovadoras de inversión. c) se centra más en la economía política del lugar y no en la del territorio. La construcción del lugar es entendida como el impulso de proyectos específicos locales que son una faceta de la estrategia de regeneración urbana; en tanto que la construcción del territorio involucra proyectos económicos de mayor alcance. La construcción del lugar no aborda los problemas más amplios que aquejan a la región o al territorio en su totalidad.

En cuarto lugar, la caracterización realizada sobre el Estado capitalista y su rol en la planificación del territorio, no significa concebir al Estado como un actor monolítico coherente. Por el contrario, asumimos que los argumentos estructurales expuestos son atravesados por un complejo entramado de actores estatales que articulan y superponen intereses diversos, muchas veces contradictorios, a distintos niveles jurisdiccionales. Como señala Blanco (2007, p 48) estas contradicciones no son sólo propias de los distintos niveles estatales, sino que muchas veces se reproducen al interior de dependencias y organismos del mismo nivel estatal.

En quinto lugar, como fue expuesto en el punto 1.2., las *Normas* constituyen un eje central en la conformación del territorio, en tanto configuran un sistema de regulaciones que enmarcan y condicionan las prácticas sociales de producción y reproducción, la apropiación, ocupación y transformación del territorio. En ese marco, el Estado manifiesta una especial capacidad de generación normativa, dando lugar a una verdadera segmentación normativa del territorio. *“Esto contribuye a compartimentar el espacio en fracciones con mayor o menor aptitud para que los agentes privados y los segmentos del estado puedan realizar, con más fluidez, sus actividades. Son áreas con densidad normativa distintas, en las cuales se observa con*

claridad el dominio de un ritmo de regulación, esto es, el reino de las normas del “mercado global” que buscan atenuar y a veces eliminar las normas de la nación y del lugar” (Silveira, 2003, p. 20). En este sentido, la herramienta del ordenamiento territorial, en el marco de procesos de planificación del territorio, supone un instrumental de capacidad diferencial en manos del Estado.

#### 1.4. Estrategia metodológica.

Considerando que la investigación comienza en el momento en que se la empieza a concebir, el abordaje metodológico que se presenta en este apartado supone el resultado de un proceso de aproximación a un objeto de estudio en constante reformulación a partir de un proceso dialéctico teórico – empírico<sup>24</sup>. En ese contexto y en el marco de un *diseño de investigación flexible*<sup>25</sup> (Marradi *et al*, 2007, p 74) el abordaje metodológico se nutre y es orientado en primer lugar de los principios teóricos asumidos<sup>26</sup>, cuyas perspectivas fundamentales han sido ya expuestas y resumidas en la figura 3. A partir de dichas concepciones sobre el territorio como un híbrido sistémico complejo y dinámico, las decisiones para pensar el abordaje empírico fueron tomadas en el marco de una *estrategia metodológica de triangulación*<sup>27</sup> (Easterby-Smith, Thorpe y Lowe, 1991, Marradi *et al*, 2007). De esta manera, se procura establecer un diálogo enriquecedor, hibridando los aportes de la estrategia cuantitativa (Sautú, 2005; Canales Cerón, 2006) y la estrategia cualitativa (Valles, 1997; Taylor y Bogdan, 1987; Vasilachis de Gialdino, 2006) con el objeto de aprehender e

---

<sup>24</sup> Reconociendo las tradiciones propias del inductivismo y el deductivismo en las ciencias -más vinculadas al empirismo y el racionalismo respectivamente-, la perspectiva dialéctica supone un sendero de hibridación teórico-empírica, donde los componentes empíricos y teóricos se retroalimentan mutuamente y confluyen en un proceso único y simultáneo.

<sup>25</sup> El diseño de investigación supone la toma de decisiones respecto a un mínimo de cuatro grandes grupos de cuestiones: a) el objeto y la delimitación del tema, b) la selección de sujetos y unidades de análisis, c) la recolección y construcción de datos, d) las formas de análisis de datos. En el marco de un *diseño flexible*, esas decisiones tienen un nivel de planificación previa, pero dicha planificación es susceptible de mejoras y reformulaciones parciales a medida que se avanza en el proceso de investigación. Constituye un tipo de diseño común en las ciencias sociales, y se diferencia de los tipos ideales de diseños de investigación, que oscilan entre los polos del *diseño emergente* (sin planificación previa) y el *diseño estructurado* (con una planificación rígida que no se modifica). (Marradi *et al*, 2007, p.71-85)

<sup>26</sup> Al respecto Ruth Sautú (2005) sostiene que es la teoría el eje central de toda la formulación metodológica, en tanto supone un puente mediador entre los objetivos planteados y los métodos utilizados.

<sup>27</sup> A pesar de los muchos debates metodológicos existentes, adoptamos una denominación difundida y aceptada en la mayor parte de la bibliografía que refiere a *estrategias cuantitativas, estrategias cualitativas y estrategias de triangulación*. Mientras las dos primeras responden al histórico debate entre enfoques estándar y no estándar, la tercera se incluye en un enfoque no estándar combinando métodos cuantitativos y métodos cualitativos.

interpretar los fenómenos de una manera más compleja<sup>28</sup>. La *triangulación* supone la posibilidad de cruzar datos, teorías, métodos y/o la participación de profesionales de distintas disciplinas (Janesick, 1998), con el fin de enriquecer el estudio y/o la intervención que se desarrolla. Asimismo, la estrategia incorpora la *triangulación intra-metodológica* (Valles, 1997; Cea D’Ancona, 1999) en el marco de un *método de estudio de caso* -el partido de Quilmes. El caso es concebido como un *estudio de caso instrumental* (Stake, 1994), siendo un ejemplo significativo de un fenómeno que intenta comprenderse y que trasciende el caso en sí mismo. Continuando, se plantea como un estudio de caso heurístico (vinculado a concepciones teóricas determinadas) que permite “*proveer soporte empírico, elementos conceptuales y núcleos de sentido para la comprensión de fenómenos que lo trascienden*” (Marradi et al, 2007, p. 245). Entendemos, con Yin (2008) que el estudio de caso es particularmente útil como herramienta de investigación empírica para estudiar un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto situado y real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes.

En ese contexto, la estrategia metodológica diseñada para estudiar la problemática de la planificación territorial municipal, consiste en un tipo de análisis que une el enfoque genético, o diacrónico (de proceso) con el enfoque actual, o sincrónico (de situación) de los procesos territoriales asumidos en su insolubilidad inherente. Las unidades de análisis seleccionadas presentan una dimensión territorial en dos escalas articuladas: el municipio y los *lugares*. En el marco del estudio de caso, el abordaje procura desentrañar la conformación pasada y presente del territorio en estudio, la conformación particular de sus *lugares* como medio de establecer pautas de evaluación de las intervenciones planificadas, y los futuros posibles. En este sentido, el análisis de *lugares*, reconoce y profundiza la propuesta de Milton Santos al hablar de la necesidad de un cuarto nivel político – territorial como compartimientos territoriales centrados en la identidad, legitimadas por las propias condiciones de existencia, en una suerte de regionalización del cotidiano. (Santos, 2000 en Silveira, 2011, p. 19).

---

<sup>28</sup>En una investigación es posible plantear y articular diferentes preguntas de investigación que lleven implícitas diferentes perspectivas teóricas (mientras sean coherentes entre sí, es decir, que enuncien ideas relacionadas) y se respondan con distintos métodos asociados a metodologías cuantitativas o cualitativas (Sautu, 2000, p. 4-10).

En virtud de lo expuesto, y en el marco de un estudio de caso, la forma en que hemos resuelto el abordaje empírico del objeto de estudio supone la articulación de dos enfoques con implicaciones metodológicas, denominados “*Método Territorii*” (Bozzano, 2009b) y “*Método Stlocus*” (Bozzano y Resa, 2009).<sup>29</sup> En el marco de dichas aproximaciones que han servido para orientar la sistematización del abordaje, se han complementado métodos<sup>30</sup>, técnicas<sup>31</sup> y herramientas<sup>32</sup> propias de la investigación en ciencias sociales de una manera relativamente original. En este sentido, la utilización de estos enfoques ha significado una apropiación y reformulación de los mismos en virtud de las características específicas que asume esta investigación, de sus objetivos y preguntas. De allí, que la implementación de *territorii* y *stlocus* en esta tesis haya demandado un gran esfuerzo de operacionalización conceptual y elección de indicadores acordes al abordaje propuesto, a las características del objeto de investigación y a las lógicas de producción de conocimiento académico.

La implementación de miradas diferenciales analíticas sobre el territorio nos ha llevado a abordar los *territorios reales* a partir de la combinación de técnicas de observación

---

<sup>29</sup> En el Anexo N° 8, denominado “Sobre los métodos *Territorii* y *Stlocus*” se presenta una versión resumida de los postulados de los autores sobre las características, propósitos y etapas de ambos métodos en sus formulaciones originales.

<sup>30</sup> Mientras que la metodología trata de la lógica interna de la investigación, los métodos constituyen –como señala Diesing- una serie de pasos que el investigador sigue en el proceso de producir una contribución al conocimiento” (Sautú et al, 2005, p. 38). Vinculado al origen griego de la palabra, el método refiere a un camino establecido y orientado a conseguir un fin determinado. En cambio la metodología aborda los aspectos de la lógica interna de dicho camino. “La metodología examina las investigaciones para explicitar los procedimientos que fueron usados, los supuestos subyacentes, y los modos explicativos ofrecidos” (Lazarsfeld et al, 1972 en Marradi et al, 2007).

<sup>31</sup> La técnica se refiere a una instancia intermedia mediada por la teoría y que establece un puente entre los principios teórico - metodológicos y los útiles necesarios para lograr los resultados pretendidos. En este sentido, técnica retoma el significado del concepto griego clásico de *techne* (arte), referido a la combinación de saberes y recursos, de destrezas manuales, intelectuales y herramientas. Siguiendo a Montoya Suárez, la *techne* se vincula a formas de conocimiento racional y está emparentada con la ciencia. En coincidencia con dicha perspectiva, Platón y Aristóteles, entre otros, asumen la *techne* como un conjunto de conocimientos eficaces que se acompaña además con el conocimiento de las *razones o causas por las cuales el procedimiento es eficaz*. (Montoya Suárez, 2008) Sin embargo, esta visión puede resultar demasiado restrictiva y racionalista si no se complementa con una visión más amplia que brinde lugar importante a las experiencias y a las prácticas. De esta manera, combinando saberes teóricos, metodológicos, científicos, pero también saberes surgidos de la experiencia y del *hacer*, de las “*competencias prácticas (knowhow) necesarias para utilizar correcta y eficazmente tal instrumento.*” (Marradi 2002, p. 118) puede hablarse de la técnica como un concepto que se nutre de componentes de habilidad, *savoir faire*, oficio y racionalidad; unificando conocimientos, útiles y procedimientos en función de un objetivo orientado por determinadas concepciones teóricas.

<sup>32</sup> El término herramienta, en el sentido que en esta tesis se utiliza, hace referencia a un dispositivo o artefacto mediador, en sentido amplio, que aumenta la capacidad de hacer ciertas tareas, y que por lo tanto, incrementa y profundiza la capacidad de indagación e intervención sobre las problemáticas abordadas. Tanto los instrumentos utilizados, como las técnicas empleadas para aplicarlos, son insumos necesarios para el desarrollo de los métodos elegidos. Profundamente imbricados, método, técnica e instrumento deben diferenciarse analíticamente. Las herramientas utilizadas en esta tesis, vinculadas a la información geográfica - SIG, IDE's, Geoservicios (softwares y hardware) – son instrumentos al servicio de las técnicas cartográficas y de análisis espacial implementadas.



no participante, relevamiento fotográfico, fotointerpretación de imágenes satelitales y elaboración de cartografía temática, combinando trabajo de campo<sup>33</sup> con un sistema de información territorial<sup>34</sup>(SIT) construido para esta investigación. Tanto el trabajo de campo, que ha sido un proceso de tres años de duración (2012-2015), como el uso de un SIT han sido instancias transversales a toda la investigación. Las unidades de análisis, como ha sido expuesto en la introducción, la constituyen las 6.039 manzanas y fracciones identificadas en el partido, clasificadas según 37 tipos de usos dominantes del suelo.

El abordaje de los *territorios legales* ha sido realizado fundamentalmente a través de técnicas sociales cualitativas, con la realización de un análisis documental de contenido sobre la normativa vigente, a partir de documentos legislativos, ordenanzas municipales, boletines oficiales, y documentos cartográficos. Asimismo, la realización de entrevistas semi estructuradas con informantes clave a funcionarios municipales entendidos en la materia ha supuesto un complemento a dicho análisis documental.

Los *territorios vividos* han sido trabajados fundamentalmente a partir de la triangulación de técnicas sociales y espaciales. Así, se ha realizado una entrevista estructurada (encuesta) bajo una modalidad autoadministrada online, mediante un formulario que incorpora como eje fundamental la dimensión territorial, al permitir y facilitar la espacialización en la microescala de las respuestas de los encuestados. Los resultados de dicho abordaje han sido analizados tanto desde una perspectiva cuantitativa, como desde un análisis cualitativo. Asimismo, la producción de cartografía temática resultante del mapeo de las respuestas brinda una mirada complementaria y

---

<sup>33</sup> Considerando las múltiples concepciones y modalidades que el trabajo de campo ha asumido en la disciplina geográfica a lo largo de su historia (véase Zusman, 2011) consideramos aquí una concepción amplia de *trabajo de campo* que se enmarca en las geografías contemporáneas. Esto supone una apertura a la consideración de *trabajo de campo* que excede el contacto empírico con informantes, o la contemplación observacional del terreno. En este sentido, tal como hemos propuesto en Barrionuevo y Cirio (2013) el trabajo de campo incluye, pero excede el trabajo en terreno.

<sup>34</sup> Entendemos por Sistema de Información Territorial (SIT) a un instrumento sistémico concreto realizado con fines específicos compuesto de elementos materiales e inmateriales que permite operaciones múltiples con grandes volúmenes de información geoespacial. En este sentido, coincidimos con la conceptualización de estos instrumentos como "*metaherramientas*" (Moreno Jiménez, 2010). La elaboración de este sistema supone una forma particular de concreción de un Sistema de Información Geográfica (SIG) entendido como un conjunto de herramientas de análisis y visualización de información georreferenciada que comprende información cartográfica, satelital, y multimedial, asociada a un conjunto de datos tabulares, establecidos como base de datos relacionales (Bosque Sendra, 1992; Buzai y Baxendale, 2006). En este caso, el software utilizado ha sido el Quantum Gis (QGIS Chugiak 2.4)

enriquecedora al análisis estadístico.

El muestreo<sup>35</sup> realizado es *no probabilístico por cuotas*. El muestreo por cuotas busca garantizar la selección de elementos pertenecientes a diferentes estratos de la población en la misma proporción que ocurren en dicha población. La técnica supone sostener alguna hipótesis acerca de cuáles son las variables relevantes, las cuales serán utilizadas para dividir la muestra en estratos (Baranger, 2009, p. 84). En nuestro caso, la variable relevante considerada ha sido el lugar de residencia. Así, se establecieron 44 cuotas dadas por las fracciones censales utilizadas en el Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (CNPHyV) del año 2010, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), con el objeto de lograr una representatividad acorde a todo el territorio del partido estudiado. En este sentido, coincidimos con Baranger (2009) y Marradi *et al* (2007) quienes sostienen que la representatividad de una muestra está siempre dada por un contexto particular, y siempre dicha “representatividad” es limitada. En este caso, la muestra no busca ser representativa estadísticamente, sino que busca poseer una representatividad limitada a la distribución de la muestra según la variable lugar de residencia, obteniendo de este modo una llegada a todo el territorio del partido. El tamaño de la muestra, calculado a partir de un margen de error de 5%, nivel de confianza de 90% y heterogeneidad de 50%, posee un mínimo de 271 que fue ampliado a 291 casos en virtud del criterio de redondeo decimal utilizado. Dada la modalidad de implementación de la técnica de encuesta realizada -autoadministrada y online-, podemos reconocer que se trata de una *muestra sesgada* (Baranger, 2009, p. 87) en virtud de que introduce desviaciones con respecto a determinadas características socioeconómicas y educativas de la población, ya que responder a la encuesta bajo esta modalidad requiere del acceso a ciertas herramientas informáticas, determinadas destrezas elementales en el manejo de las mismas y la vinculación a ciertas redes de difusión de la información sobre la encuesta. Considerando las limitaciones expuestas, y a partir de la premisa de que siempre las opciones técnico-metodológicas están condicionadas por los recursos temporales, económicos y humanos disponibles, es que explicitamos el tipo de

---

<sup>35</sup> El muestreo es el procedimiento por el cual se selecciona la muestra, es decir el subconjunto de elementos de una población seleccionados para averiguar algo sobre el conjunto de la población (Baranger, 2009, p. 75)

representatividad limitada que poseen los datos surgidos de la misma, y exponemos los criterios utilizados para incrementar dicha representatividad limitada en cuanto a la dimensión territorial. No obstante, consideramos que el instrumento ha aportado elementos valiosos para el análisis de la dimensión subjetiva, percibida y vivida sobre el territorio quilmeño.

Los *territorios pensados* son trabajados a partir de una convergencia de métodos y fuentes, siempre mediados por las herramientas SIG mencionadas. Así, y a partir de los insumos generados con el análisis de los territorios reales, se trabaja en un análisis multivariable a nivel espacial, dando lugar al reconocimiento de *patrones territoriales*, entendidos como una porción pequeña y precisa de territorio surgida de una particular combinación de atributos sociales, económicos, físico – construidos y naturales comunes a toda su extensión (Bozzano, Resa *et al*, 1997).

Para ello se ha trabajado con técnicas de análisis espacial<sup>36</sup> y cartografía temática, a partir de relevamiento de campo mediante observación no participante y relevamiento fotográfico. Asimismo, se ha trabajado con fuentes secundarias cualitativas mediante fotointerpretación de imágenes satelitales, análisis documental de cartografía temática, utilización de Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE's) online; y con fuentes secundarias cuantitativas provenientes del CNPhyV INDEC 2010, cuyos datos son espacializados por radio censal.

Los patrones de ocupación o *prelugares* así contruidos, ya formando parte articulada del método *stlocus*, han dado lugar a una segunda etapa donde dichos procedimientos han sido profundizados hacia la construcción de los *patrones de ocupación y apropiación territorial* o *lugares* del partido. Para ello se ha recurrido a un procedimiento de *construcción tipológica* de espacios residenciales, con el objeto de sistematizar el abordaje combinando fuentes primarias y secundarias mediante técnicas cuantitativas y cualitativas, entendiendo que se trata de un recurso de

---

<sup>36</sup>El análisis espacial puede ser definido como la combinación de técnicas que permiten analizar, procesar, clasificar y representar cartográficamente el estudio cuantitativo y cualitativo de diversos fenómenos que se manifiestan en el espacio y que son objeto de estudio. Se consideran entre otros posibles, los criterios de posición y extensión; forma y distribución; asociación espacial; interacción espacial; y variación espacial.

investigación útil para ordenar eficientemente las conceptualizaciones de los fenómenos sociales complejos estudiados. Como señala López Roldan (1996, p.10) *“(...) la construcción de tipologías satisface la necesidad de clasificar o de estructurar y, en general, de resumir en un conjunto reducido y significativo de categorías o tipos a los individuos, grupos, instituciones, sociedades o a cualquier otra unidad de análisis que es objeto de estudio.”* Por otro lado, la decisión metodológica de concentrar los esfuerzos de la construcción tipológica en el análisis de los patrones residenciales se fundamenta en cinco criterios principales: a) la proporción absolutamente mayoritaria de estas áreas residenciales con respecto a la superficie total del partido, b) el porcentaje poblacional contundentemente mayoritario que habita en estas áreas con respecto al total poblacional del partido, c) la significatividad que estas áreas representan en términos de concentrar los usos y funciones que son objetivos primordiales de las políticas de planificación territorial, d) la significatividad que estas áreas residenciales representan en términos poblacionales, considerando que son – al menos formalmente- los ciudadanos y las organizaciones sociales los sujetos centrales de los procesos participativos en las políticas de planificación territorial, y e) la enorme complejidad que supondría generar criterios de ponderación, selección de variables pertinentes y sistematización tipológica para cada uno de los otros tipos de áreas con vocaciones dominantes diferentes (equipamientos, naturales, productivas, comerciales y servicios, e indefinidas).

En su primera etapa, el proceso muestra la espacialización de cuatro unidades definidas, en una primera etapa, en función de las tres variables consideradas pertinentes para el análisis – “expansión y consolidación urbana” “tendencias de vulnerabilidad” y “lógicas de ocupación territorial” - las cuales son sistematizadas en una matriz síntesis a partir de múltiples variables ponderadas y codificadas. Asimismo, estos cuatro tipos de espacios resultantes son analizados en función de dos características principales: “uso del suelo agrupado dominante” (residencial homogéneo, residencial heterogéneo, asentamiento precario) y “ámbito territorial de inserción” (territorialidad o ámbito urbano y periurbano). En la segunda etapa de la construcción tipológica, son abordadas dos variables pertinentes para la evaluación de

las políticas de planificación y la participación social en ellas denominadas, “tendencias de valorización territorial” y “lógicas de apropiación territorial” dando lugar a la definición de los *lugares residenciales* del partido.

Por su parte, las experiencias de planificación territorial, el proceso de conformación de las políticas de planificación durante el período abordado, así como la conformación institucional, son abordadas a partir de técnicas sociales cualitativas. Para el desarrollo de estas instancias del trabajo se ha trabajado fundamentalmente a partir de análisis documental y de la realización de entrevistas a informantes clave<sup>37</sup>. La mayor parte de las *entrevistas* realizadas han sido de tipo semiestructurado, consistente en una forma especial de encuentro: una conversación a la que se recurre con el fin de recolectar determinado tipo de informaciones en el marco de una investigación (Marradi *et al.* 2007), y que está orientada por ejes temáticos preconcebidos, pero abiertos a la reconfiguración emergente del proceso mismo de implementación. El criterio de selección de los informantes<sup>38</sup> ha sido a partir de un muestreo teórico y progresivo<sup>39</sup>, en la medida que hemos seleccionado a los informantes a partir de argumentos fundados en criterios de representatividad y conocimiento sobre las temáticas abordadas. La selección ha sido progresiva en la medida que el propio proceso nos ha conducido a ir reconociendo nuevos informantes e instancias valiosas en el trabajo de campo. También hemos implementado el muestreo por bola de nieve<sup>40</sup>, en las ocasiones en que esto fue posible.

Por otra parte, se ha implementado una modalidad de *entrevista en profundidad* orientada a comprender el modo en que los informantes piensan y sienten, detectar

---

<sup>37</sup> En el desarrollo de nuestra investigación y en los resultados que se expone en esta tesis hemos respetado los principios de *consentimiento informado*, *confidencialidad* y *anonimato*, en cumplimiento de lo expresado en el documento “*Lineamientos para el comportamiento ético en las Ciencias Sociales y Humanidades*” (CONICET Comité de ética, 2006) con respecto a los principios éticos que rigen la relación entre las personas que son sujeto de investigación para las ciencias sociales y humanidades.

<sup>38</sup> Según Taylor y Bogdan (1987), dependiendo de la posición epistemológica y teórica del investigador, se habla de informante clave y portero. Se puede decir, que el informante es una persona capaz de aportar información sobre el elemento de estudio y el portero, además de ser un informante clave, es una persona que sitúa en el campo y ayuda en el proceso de selección de participantes.

<sup>39</sup> “*El procedimiento de muestreo se dirige mediante conocimientos que surgen progresivamente sobre lo que es importante y relevante*” (Guba, y Lincoln, 2002)

<sup>40</sup> Se trata de un tipo de muestreo no probabilística, en cadena, donde un informante contacta a otro potencial informante y se genera una secuencia de entrevistas donde un informante permite llegar al siguiente.

ideas y rescatar la espontaneidad, profundizando en elementos descriptivos de tales acciones, como así también sobre componentes vinculados a las representaciones, concepciones, opciones y decisiones de los entrevistados, procurando alcanzar los determinantes profundos de las consideraciones expresadas en la interacción (Malbrán, 2010).

En ambos tipos de entrevistas, el *criterio de saturación teórica*, entendido como la inexistencia de nuevos aportes y perspectivas para la caracterización y comprensión del fenómeno estudiado (Glaser y Strauss, 1967), nos ha permitido establecer los parámetros para considerar culminada la etapa de trabajo con informantes.

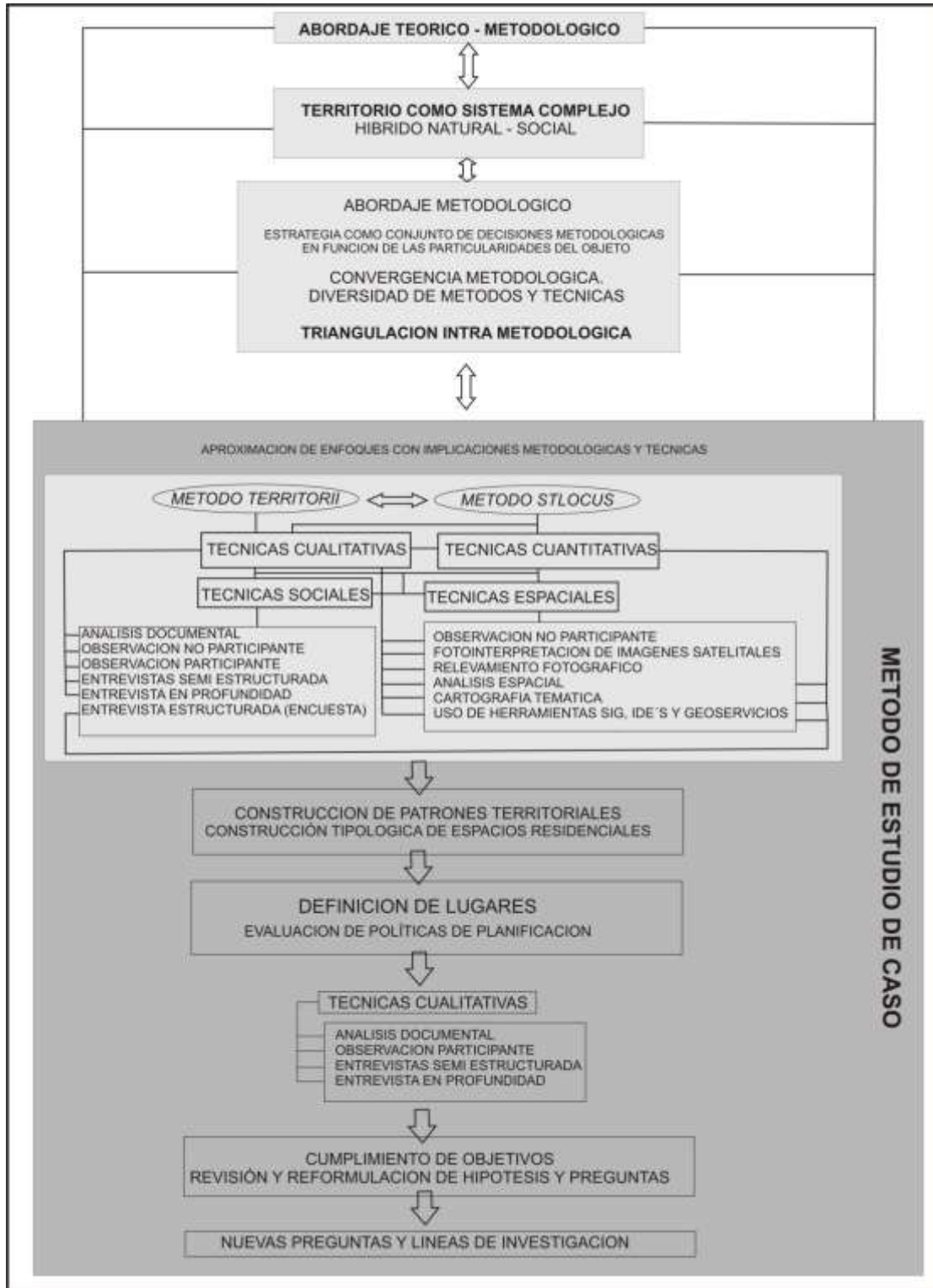
Por otra parte, como resultado de la construcción tipológica realizada, se aborda un trabajo esencialmente cualitativo donde se procura analizar las intervenciones proyectadas e implementadas durante el periodo estudiado en los *lugares* afectados, con el objeto de establecer problemáticas, aciertos y dificultades de dichos proyectos. Para ello, se recurre al análisis documental y de contenido sobre entrevistas.

El capítulo finaliza dando cuenta de la percepción de algunos de sus habitantes sobre sus *lugares* y los proyectos de intervención existentes a partir de la implementación de técnicas de entrevistas a sus habitantes, según los mismos criterios expuestos en los párrafos precedentes.

Por último, los objetivos, hipótesis y preguntas iniciales son revisados y reconstruidos a la luz de los avances empíricos producidos, generando nuevas preguntas de investigación.

En la figura N° 4 se presenta de manera sintética el abordaje metodológico – técnico expuesto en estas líneas.

Figura N° 4. Síntesis de abordaje metodológico



Fuente: Elaboración propia

## CAPITULO 2: Planificación territorial y acumulación capitalista en Argentina.<sup>41</sup>

*“No hay nostalgia peor que añorar lo que nunca jamás sucedió”*

Con la frente Marchita, Joaquín Sabina  
En: *Mentiras piadosas*, 1990.

### 2.1. Acerca de los vínculos entre modelos de acumulación y políticas de planificación del territorio argentino

En este capítulo procuraremos abordar algunas dimensiones socioeconómicas y políticas de la Argentina, en el marco de las cuales se expresan las especificidades de las políticas de planificación del territorio. El objetivo que orienta el desarrollo este apartado es el de indagar en las relaciones existentes entre las políticas de planificación territorial desplegadas en Argentina y las características económicas y políticas de las diversas etapas históricas en las cuales estas han sido y son desplegadas. Al respecto, la perspectiva que asumimos en este trabajo considera, coincidiendo con Clichevsky y Rofman (1989) que *“la planificación territorial es una actividad político – académica prospectiva que ha tenido fuertes vínculos con los modelos de desarrollo vigentes al momento de su formulación e implementación, lo que implica reconocer que hay estrechos vasos comunicantes entre los objetivos globales que se pretenden imponer a la sociedad por los sectores dominantes en cada coyuntura histórica y la normativa espacial que acompaña a los respectivos estilos de desarrollo”* (Clichevsky y Rofman, 1989, p. 61). Esta perspectiva nos brinda una hipótesis de trabajo que sirve como punto de partida para la indagación propuesta. Sin embargo, dos aclaraciones preliminares resultan necesarias. Por un lado, las menciones un tanto ambiguas, en términos empíricos y metodológicos, que los autores realizan acerca de *“los modelos de desarrollo”* y *“estilos de desarrollo”* no parecen ser las herramientas conceptuales ideales para abordar el problema de estudio. En ese sentido, proponemos el análisis de

---

<sup>41</sup> Una versión parcial de los contenidos expuestos en este capítulo ha sido publicada en Cirio (2014).



las distintas etapas históricas mediante los conceptos de *régimen de acumulación*<sup>42</sup> y *modelo de acumulación* (Basualdo, 2007; Varesi, 2012) los cuales, entendemos, pueden ser herramientas analíticas más pertinentes a los fines propuestos en este capítulo. Por otro lado, la hipótesis propuesta sugiere en alguna medida cierta linealidad y correlación directa entre la planificación del territorio - incluyendo los principios teórico-paradigmáticos que asume - y las relaciones político-económicas que las contienen. Por el contrario, postulamos *a priori* que si bien existen relaciones vinculantes entre ambas, estas son sumamente complejas y están mediadas por diversos factores, destacando entre los fundamentales las propias dinámicas académicas de la planificación territorial como campo de conocimiento y las inercias institucionales en los ámbitos y sujetos que diseñan y ejecutan las políticas de planificación territorial.

## 2.2. Conceptualización de régimen y modelos de acumulación.

Con el objeto de desentrañar las relaciones posibles entre las políticas de planificación territorial y los contextos político-económicos y sociales que las contienen (y conforman), abordaremos los conceptos de *régimen o patrón de acumulación* y *modelo de acumulación*. Utilizar estas herramientas conceptuales nos permitirá abordar una periodización de la historia argentina reciente pertinente a los fines propuestos.

Siguiendo a Basualdo (2007), el concepto de *régimen o patrón de acumulación* sería una categoría sintética que permitiría diferenciar los distintos comportamientos económicos que se suceden en el tiempo aludiendo a la "(...) articulación de un determinado funcionamiento de las *variables económicas*, vinculado a una definida *estructura económica*, una peculiar *forma de Estado* y las *luchas entre los bloques*

---

<sup>42</sup> Como el propio Basualdo (2007) señala, la categoría de régimen o patrón de acumulación dominante presenta una larga tradición en el pensamiento y en las teorías económicas y sociales, siendo reformulada en cada instancia. El autor reconoce que se trata de una categoría de gran nivel de abstracción, pero que sin embargo se esgrime como una herramienta fundamental para el estudio de la historia económica. En este trabajo abordamos la concepción que trabajan los autores citados (Basualdo y Varesi) dado que supone una adaptación y reformulación de dicha categoría al estudio específico de las grandes etapas de la historia económica y social argentina.

*sociales existentes*”<sup>43</sup> (Basualdo, 2007, p. 6). La regularidad y el orden de prelación en las variables económicas son determinantes, según el autor, para la identificación de un régimen de acumulación concreto.

Por su parte, Varesi (2012) reconociendo las articulaciones con el concepto de *régimen*, define al *modelo de acumulación* a través de tres núcleos conceptuales constitutivos: las políticas económicas, las variables económicas y las fracciones de clase, observando el cambio en sus relaciones de fuerza. Esta conceptualización resulta especialmente útil a los fines de nuestro análisis, con el objeto de no sesgar y limitar la reflexión en torno un proyecto político concreto, sino poder pensar las características estructurales y las inercias que se presentan en la conformación de las políticas territoriales. Al respecto el autor señala:

*“Es justamente la relevancia de las variables económico-estructurales lo que nos impide asimilar el modelo de acumulación a la acción estatal o al proyecto político que la conduce. Así las políticas constituyen no la totalidad del modelo sino un elemento central junto a otros dos: las variables económicas y las fracciones de clase”.* (Varesi, 2012, p. 36).

Asimismo, señala que mientras que la idea de régimen alude a recortes espaciales y temporales amplios, el concepto de modelo de acumulación remite a recortes temporales más cortos y alcances espaciales específicos. De esta manera, habría un mayor grado de especificidad y menor nivel de abstracción en la noción de modelo de acumulación, siendo posible identificar diversos modelos de acumulación en el marco de un régimen o patrón de acumulación que los contiene. En síntesis el autor define el concepto de *modelo de acumulación* como:

*“un recorte espacio-temporal del proceso de reproducción ampliada del capital en el cual se observan un conjunto de relaciones sociales regulares*

---

<sup>43</sup>

Cursiva en el original.

*que interactúan de modo relativamente coherente entre sí durante un período determinado, relaciones ligadas a tres núcleos constitutivos fundamentales: las políticas económicas, las variables económicas y las fracciones de clases. A su vez un modelo se diferencia de otro por el distinto orden de prelación de las relaciones y variables que aparecen como relevantes y características del modelo de acumulación en estudio.” (Varesi, 2012, p. 54)*

### **2.3. Modelos de acumulación en Argentina y planificación territorial 1955-2014**

#### **2.3.1. Planificación regional y crisis desarrollista (1955 – 1976)**

El régimen de acumulación vigente en Argentina a partir del periodo iniciado con el golpe de Estado en 1955, puede considerarse como un régimen de acumulación basado en un proceso de profundización del modelo sustitutivo de importaciones (ISI) que daría lugar a un modelo de acumulación “desarrollista” encarnado principalmente en los gobiernos de Frondizi – Guido (1958-1962).

En este contexto, Basualdo (2006) señala que una vez culminada la integración de la industria pesada a la estructura económica local se inició la década de crecimiento económico e industrial más acentuado e ininterrumpido de la historia argentina. Así, entre 1963 y 1974 el PBI se expandió un 54%, que es equivalente a una tasa de crecimiento anual acumulativa del 5,8%. Más acentuado aún fue el aumento del PBI per cápita al llegar al 82%, lo que supone una tasa de crecimiento anual acumulativa del 6% (Basualdo, 2006, p.123)

Sin embargo, en el marco de este régimen, el crecimiento económico y el proceso sustitutivo encontrarían rápidamente sus límites estructurales. Dadas las peculiaridades de la *Estructura Productiva Desequilibrada* propia de la Argentina, Diamand (1972) percibió que por la manera en que se definía la política económica en

general y la cambiaria en particular, el comportamiento económico resultaba cíclico a modo de “péndulo”. Durante la expansión de la economía las divisas obtenidas por el sector más competitivo no alcanzaban a financiar las importaciones requeridas por las manufacturas. La solución a la que se recurría en este caso era la devaluación, que al encarecer los productos de la canasta familiar y estar acompañada por una restricción monetaria y fiscal, generaba una transferencia de ingresos cuya consecuencia era el inicio de un proceso recesivo, que permitía volver a alcanzar el equilibrio en el balance de pagos. Diamand explicaba de esta manera las recurrentes crisis económicas del país a partir de 1952. Consideraba, a su vez, que la devaluación luego de cada crisis era un paso necesario, pero que tal como fueron realizadas, sólo sirvieron para frenar las importaciones. Esto generaba que una vez pasado el primer efecto reequilibrante, el ciclo expansión – recesión volvía a aparecer. En Argentina, el modelo sustitutivo hacia finales de la década de 1960 y durante 1970 comenzó a mostrar signos de agotamiento, no sólo por la imposibilidad de “sustituir todo” con escalas de producción inadecuadas en muchos casos, sino porque además dio origen a los procesos de “stop and go” que implicaban luego de algún período de fuerte crecimiento económico una crisis generalmente originada en estrangulamientos del balance de pagos externos que acarrearía recesión e inflación por la devaluación inevitable de la moneda doméstica. A este estrangulamiento recurrente del balance de pagos Marcelo Diamand (1972) lo denominó *restricción externa*.

Por su parte, Portantiero (1973) ofrece una línea interpretativa interesante para pensar la crisis final del régimen que nos ocupa, complementando la perspectiva económica expuesta. Así, el autor considera que las fuerzas políticas en pugna son resultado de un proceso de arrastre que se remonta a los inicios del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, a mediados de la década del 50. En efecto, señala, a partir de la década del 60 culmina un proceso de monopolización de los sectores fundamentales de la economía y de creciente control de las actividades productivas y financieras por parte del capital extranjero. *“Dicho proceso instala como fracción de clase predominante en el interior de los grupos propietarios a la gran burguesía industrial, financiera y comercial monopolista, extranjera o asociada al capital*

*extranjero, desplazando de su predominio tradicional a la gran burguesía agraria.”*  
(Portantiero, 1973, p. 2)

A partir de esta característica, la contradicción principal en la Argentina se establece por el antagonismo entre dos campos de interés, dos alianzas de clase, lideradas respectivamente por el capital imperialista enraizado en la estructura productiva y por la fracción del proletariado directamente explotada por él. Esta contradicción entre burguesía monopolista y proletariado industrial, en el espacio de la fábrica dominada por el capital imperialista, constituiría -claramente desde los años 60- el "nudo estructural" de la sociedad, el terreno de constitución de las principales fuerzas en pugna (Portantiero, 1973). A su vez, el autor caracteriza a esta situación como una situación de *"empate hegemónico"* fase en la cual no habría, desde 1955, una *"correspondencia entre dominación económica y hegemonía política, en el marco de un escenario de crisis orgánica"* (Portantiero, 1973, p. 7), dando lugar en junio de 1966 al golpe de Estado que interpreta como un decidido intento de la fracción dominante en el campo económico para convertir a su favor la crisis orgánica, transformando su predominio en hegemonía. Sobre esta etapa Portantiero señala:

*"Si desde la perspectiva de los asalariados el plan monopolista trae apareada una política de shock que desde sus primeros tramos rebaja brutalmente sus ingresos reales, en el interior de las clases dominantes la hegemonía de la fracción monopolista en la Argentina 1966 supuso una transferencia en la distribución de la plusvalía en perjuicio de la burguesía pequeña y mediana y de la llamada "oligarquía agropecuaria", proceso al que se superpuso un flujo constante de ingresos en favor del Litoral en detrimento del Interior. Una política de tal modo agresiva, que busca quebrar una situación de "empate", no puede desatarse sino a través del respaldo de la violencia desnuda, montada sobre una estructura vertical, autoritaria del Estado (Portantiero, 1973, p. 13).<sup>44</sup>*

---

<sup>44</sup> Comillas en el original

Ahora bien, la situación de crisis al interior de los bloques dominantes, y el intento de clausurar el juego político con el golpe de 1966 fracasarían en 1969 cuando la situación de crisis da lugar a una “situación revolucionaria” ilustrada por el Cordobazo del 29 de mayo de dicho año. En el marco de una profunda crisis hegemónica, una crisis estructural del modelo sustitutivo, y un recrudecimiento de la conflictividad social tendiente a la radicalización con fuertes componentes socialistas, el proceso social en Argentina derivaría en la clausura del régimen con el golpe de Estado perpetrado en 1976.

En el marco del contexto expuesto, el periodo va a estar caracterizado por una mayor intervención del Estado en la planificación del territorio, en relación a los periodos precedentes. Tal como plantea Coraggio (1994), la planificación comienza a institucionalizarse a gran escala en América Latina bajo el paradigma desarrollista Cepalino y el modelo sustitutivo de importaciones. En ese marco, en Argentina se desarrollan los instrumentos de planificación regional, con la incorporación de modelos de polos de desarrollo. Sin embargo, este renovado interés en la planificación resulta más formal que concreto, con amplias ausencias de acciones planificadoras instrumentadas en el territorio en tanto marcos regulatorios generales; desplegando el Estado solamente una serie de políticas explícitas o implícitas de fomento o desaliento de actividades productivas, especialmente orientadas a las industrias pesadas y semipesadas (Clichevsky y Rofman, 1989). Un rápido repaso por iniciativas del periodo con bajo o nulo nivel de concreción, nos llevan a mencionar el Plan de Desarrollo Nacional 1965-1969 formulado durante el breve periodo de reformismo democrático (1963-1966), el Sistema Nacional de Planeamiento<sup>45</sup> en 1967, el Organismo de Región Metropolitana dependiente del Consejo Nacional de Desarrollo CONADE en el mismo año, y el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975. Aún con sus matices, dichas iniciativas constituyen un arsenal de programas de planificación tendientes a buscar un desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, apuntando al desequilibrio espacial en la distribución de la población, producción y riqueza como factores estructurales que impiden el desarrollo, y que por ende, hay que modificar.

---

<sup>45</sup>Ley 16.964, bajo el gobierno militar de Onganía.

Aún con iniciativas relativamente novedosas para la época, con críticas a los libros plan y el inicio de la conceptualización de la planificación como proceso, las experiencias desarrolladas no logran superar las dificultades comunes a la planificación territorial en Argentina: escasa o nula participación de la comunidad, visión del espacio como objeto autónomo de la sociedad, intervención fiscalista mediante inversión en infraestructura y bajo nivel de concreción, entre otras. A pesar de estas limitaciones, dichas iniciativas orientadas a promover polos regionales para la industrialización resultan coherentes con los lineamientos generales de la acumulación capitalista que se despliegan en el marco de este modelo.

En este mismo período, pero a escala local, la planificación urbana se centra en preocupaciones sobre el control del crecimiento rápido y desordenado de la población, privilegiando concepciones racionalistas y funcionalistas. Así, la planificación urbana, desde esta mirada, se centraba en instrumentos reguladores y normativos de visión tecnocrática y espacialista (Reese, 2006). Los planes reguladores y códigos, desarrollados en esta época, constituyen un modelo físico idealizado para minimizar las problemáticas existentes y las posibles emergentes. Tratándose de planificaciones más formales que reales que, aún incorporando análisis sofisticados y sistémicos, no abandonan la visión positivista de las ciencias (y por ende de la intervención en el territorio) que redundan en planificaciones reduccionistas de bajo impacto real en el territorio. Dichas planificaciones presentan un sesgo común: la idea de ordenar el crecimiento urbano impulsado por las migraciones rural-urbanas y el crecimiento industrial de las grandes urbes.

### 2.3.2. Planificación por regulación-omisión en el régimen neoliberal (1976-1989)

Tras la breve etapa democrática 1973-1976, el periodo iniciado con el Golpe de Estado de 1976 puede caracterizarse como el del inicio de un *régimen neoliberal de acumulación*, en el cual, de manera esquemática podemos reconocer la conformación de dos modelos de acumulación claramente diferenciados: el *modelo liberal corporativo* (1976-1983) y el *modelo de convertibilidad* (1989-2001), siendo que

durante el periodo de gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) no se llegarían a conformar rasgos distintivos para la conformación de un modelo singular de acumulación.

El modelo liberal estaría caracterizado, siguiendo a Castellani (2009) por seis rasgos fundamentales que lo distingue del modelo precedente: a) la modificación en el eje de valorización del capital, que se desplazó desde el sector industrial hacia el financiero; b) el inusitado proceso de centralización del capital, que se manifestó en el crecimiento y diversificación de los grupos locales y conglomerados extranjeros; c) la transformación regresiva y heterogénea del aparato industrial, que implicó una importante reducción del producto sectorial y un aumento del grado de concentración de la producción; d) la consolidación de una estructura de distribución de los ingresos profundamente regresiva, e) la existencia de una crisis externa y fiscal sin precedentes, derivada, entre otras razones, del alto nivel de endeudamiento público, de la estatización de los pasivos privados y de un persistente proceso de “fuga” de activos líquidos; y f) la transferencia de cuantiosos recursos públicos al capital concentrado local. A pesar de estas profundas transformaciones inspiradas en las corrientes liberales y ortodoxas del pensamiento económico, con un fuerte impacto en la economía y sociedad argentina, las políticas desarrolladas durante este modelo resultarían en apariencia contradictorias, dando un perfil no estrictamente liberal a la intervención. Esto daría lugar a un alto grado de ambigüedad en las políticas implementadas, que incluyeron medidas orientadas a disminuir el peso del aparato estatal en la economía con otras que suponían una importante intervención económica, entre las que destacan: planes de obras públicas, promoción industrial, la ampliación del complejo militar-industrial, etc. Tal como señala la autora, esta aparente contradicción resultó ser completamente funcional a los intereses materiales y políticos de una fracción de la clase capitalista: la integrada por las grandes empresas nacionales y extranjeras estrechamente vinculadas al accionar estatal. La generación de *ámbitos privilegiados de acumulación* que fortalezcan la posición material de estas fracciones del capital asociadas directamente al Estado puede explicar, entonces, estas aparentes ambigüedades y ciertas continuidades con respecto al régimen de acumulación previo. (Castellani, 2009)



Cabe destacar que el cambio en el patrón de acumulación se logró con un alto grado de intervención estatal aunque con una orientación diferente al período precedente, generando a través de un férreo disciplinamiento social (mediante mecanismos represivos ilegales) una significativa transferencia de ingresos en varias direcciones. En síntesis, a partir de lo expuesto por Castellani, encontramos que dichas transferencias se han producido: a) desde los trabajadores hacia los capitalistas, b) desde el sector público hacia el sector privado, c) desde el sector industrial hacia el agropecuario, d) desde los pequeños y medianos propietarios hacia los más grandes, e) desde los productores de bienes transables hacia los de bienes no transables; y finalmente, e) desde el Estado Nacional hacia los acreedores externos. Todas estas características han generado una reestructuración de las diversas fracciones del capital, resultando en un reposicionamiento privilegiado para los grupos económicos locales vinculados a las actividades estratégicamente favorecidas por el Estado.

Culminado el proceso dictatorial, el primer gobierno de la transición democrática, encarnado en el Dr. Alfonsín, debía enfrentar el desafío de recomponer la capacidad de gestión de un Estado que frente a las crecientes demandas, a la estructura socioeconómica fuertemente polarizada, la inflación creciente, y el poder de los grupos económicos locales de presión, aparecía como amenazado.

Luego de intentar sin éxito un plan de corte “nacional-desarrollista” (Plan Grinspun) Alfonsín modificó su estrategia lanzando un programa de ajuste heterodoxo, generando una relativa continuidad en cuanto al mantenimiento de los rasgos más perversos de la orientación económica estatal de la dictadura, que llevaron a la consolidación de un pequeño grupo de grandes firmas estrechamente vinculadas al accionar del Estado. Es decir que a pesar de los cambios en el régimen político y en el contexto internacional, durante esos años se mantuvieron y profundizaron los principales ámbitos privilegiados de acumulación generados en la etapa anterior y esto permitió la consolidación de una poderosa fracción empresaria en detrimento de los sectores populares.

En el contexto socioeconómico y político brevemente expuesto, la planificación territorial pierde centralidad como proyecto global de alcance nacional y/o regional. Las referencias explícitas a la planificación del territorio pierden lugar en los discursos y documentos de la época y en el rol ejercido por el Estado. Sin embargo, las acciones y proyectos puntuales, las regulaciones sectoriales, las normas regulatorias de los ámbitos urbanos, e incluso las omisiones pueden considerarse como una forma de planificación del territorio tendiente a facilitar la realización en el espacio de los principios que caracterizan al modelo de acumulación liberal corporativo.

En este sentido, el periodo autoritario iniciado en 1976 cancela algunos interesantes debates y críticas sobre la planificación territorial que comenzaban a esbozarse en Argentina, dando lugar a una etapa en la cual la planificación del territorio a nivel nacional y regional pierde centralidad, mientras que la planificación territorial a nivel local se lleva adelante mediante instrumentos normativos desarrollados por gobiernos locales, con leyes (decretos) y códigos de ordenamiento en el marco de la planificación urbana.

Durante este período se sancionaron una serie de normas tendientes a reorganizar el territorio, sobre todo en Capital Federal y Buenos Aires. En 1976 se sancionó la ley de locaciones urbanas liberando al mercado de alquileres con claro perjuicio para los sectores populares. De la misma forma, la sanción de la ley 8912, de 1977, que regula el uso, subdivisión, ocupación y equipamiento del suelo en Buenos Aires, provocó un importante encarecimiento en el suelo urbano, dificultándole a la clase subalterna el acceso al mismo. Articulado con estas normas de neto corte elitista, se llevan a cabo las políticas de erradicación de villas de la Capital Federal, y se implementa en febrero de 1977 el código de planeamiento que contiene importantes instrumentos de regulación del sector privado y de inversiones por parte del sector público. Entre las inversiones más importantes que dicho código propone se encuentran las playas de estacionamiento y las autopistas, junto a un tratamiento especial para los clubes de campo. Es evidente que en su conjunto estas normas tienden a acrecentar la segregación socioterritorial y son claramente regresivas con respecto a los logros sustitutivos. Estas políticas de planificación del territorio constituyen instrumentos que han tenido, y aún mantienen, un fuerte impacto (restrictivo) en el acceso al suelo para

la mayor parte de los sectores populares urbanos del país.

Durante la vigencia de este modelo, en coherencia con la perspectiva neoliberal asumida por el proyecto, se plantea el retiro del Estado como agente principal de la planificación del territorio, dando lugar a la preeminencia del mercado como mecanismo de asignación, a la desregulación y privatización de las ciudades, al cuestionamiento de la planificación como herramienta válida y a la priorización de proyectos autónomos como dispositivos para la transformación territorial (Reese, 2006). Al respecto Tobio (2010, p. 3) señala *“el tránsito de un modelo a otro remite, de manera fundamental, a decisiones de orden político institucional que fueron decisorias para emprender el desmantelamiento de las perspectivas e instrumentos de planificación territorial”*. Por lo tanto, señala el autor, en esta etapa cae en desuso cualquier instrumento de planificación territorial de escala nacional o regional.

Sin embargo, dicho retiro de la planificación por parte del Estado pasa a ser parcial en la medida que se mantienen y profundizan una serie de medidas sectoriales orientadas a proteger y fomentar determinados nichos y espacios regionales. En este contexto, los regímenes de promoción industrial<sup>46</sup> espacialmente selectivos que se mantienen, reformulan y profundizan en esta etapa constituyen experiencias de planificación del territorio que aún desde una perspectiva cualitativamente distinta al desarrollo regional promovido durante el modelo desarrollista, resultan ilustrativas de la vigencia de la planificación del territorio en este período. En este sentido, dichos incentivos fiscales promueven y facilitan las extraordinarias vinculaciones de grupos empresarios locales con el Estado, en el marco de conformación de ámbitos privilegiados de acumulación, al tiempo que priorizan ámbitos espaciales en las cuales la fuerza de trabajo presenta escaso nivel de sindicalización y organización política.

### 2.3.3. Planificación a escala local y modelo de convertibilidad (1989-2001)

---

<sup>46</sup> Acerca de los detalles y características de los distintos regímenes de promoción industrial implementados en esta etapa véase: Azpiazu (1987, 1988); Azpiazu y Basualdo (1990); Castellani (2004), entre otros.

La crisis hiperinflacionaria que terminaría con el gobierno de Alfonsín sería oportunamente interpretada por el bloque de poder dominante como el resultado de la crisis terminal de un modelo intervencionista de Estado, planteando a la ineficiencia económica y la rigidez de la pugna distributiva en la relación capital – trabajo propia del modelo sustitutivo como parte de los pilares fundamentales de la crisis. A partir de dicha interpretación, mediada por los intelectuales orgánicos como representantes de las fracciones consolidadas, la propuesta de salida de la crisis sería enarbolada bajo la bandera de la profundización de los principios neoliberales.

En este marco, la presidencia de Menem a partir de 1989 va a dar lugar a una serie de transformaciones estructurales profundas que incluyen la desregulación económica, la reforma del Estado, la privatización de las empresas estatales, la flexibilización del mercado de trabajo y la instauración del régimen de convertibilidad como principales políticas, con fuertes implicancias en la estructura económica, política y social de la Argentina. (Castellani y Gaggero, 2011). Teniendo a estas medidas como pilares fundamentales, Basualdo (2003) destaca la generación de una *“comunidad de negocios”* donde convergen los grupos económicos locales, las firmas extranjeras ingresantes y los acreedores externos, potenciando la expansión de los sectores dominantes y disciplinando al conjunto social. En este contexto, la extranjerización de la economía argentina alcanza niveles inéditos, incluyendo un proceso de fuga de capitales muy significativo, alcanzando al final del ciclo una fuerte reprimarización de la economía, desindustrialización, desempleo masivo, pobreza, indigencia y extremo endeudamiento externo. Durante la vigencia del modelo de convertibilidad *“se consolidan las tendencias hacia la desindustrialización y reestructuración sectorial que se ponen en marcha a partir de la dictadura militar, provocando el tránsito de una economía industrial a otra que puede considerarse como financiera, agropecuaria y de servicios.”* (Basualdo, 2003, p. 52). Asimismo, el autor identifica una modificación sustancial del comportamiento estatal en relación con la década anterior, acorde con la nueva relación de fuerzas tanto entre el capital y el trabajo como entre las distintas fracciones sociales que conviven dentro de los sectores dominantes en la Argentina. En términos de las finanzas estatales, se despliega un replanteo de la política vigente durante la década anterior que jerarquizaba a la fracción dominante local (grupos

económicos locales y conglomerados extranjeros) como la principal receptora de las transferencias de los recursos estatales, incluyendo promoción industrial, estatización de la deuda externa, sobrepagos en las compras estatales, etcétera. (Basualdo, 2003)

Luego de un período inicial de crecimiento económico y auge de la convertibilidad (1991-1993) le seguiría un período (1994-1998) de profundización de los lineamientos donde se empiezan a manifestar los límites del modelo y sus nefastas consecuencias sociales. Asimismo, el último período del modelo de convertibilidad (1998-2001), ante un escenario de crisis estructural de la sociedad argentina y un nuevo gobierno (De la Rúa), da lugar a una contienda por la construcción de un nuevo bloque hegemónico post-menemista. Se ponen en marcha dos propuestas de alternativa al régimen vigente. La alternativa propuesta por los capitales extranjeros tiene como objetivo profundizar el régimen vigente, reemplazando la Convertibilidad por la dolarización. La otra propuesta, impulsada principalmente por los grupos económicos tiene como objetivo salir de la convertibilidad mediante una devaluación de la moneda. Siguiendo a Basualdo (2003) la potencia de esta propuesta, que será finalmente la prevaleciente, radica en que no se sustenta únicamente sobre los intereses particulares de la fracción del capital que la impulsa sino de la oligarquía argentina en su conjunto, porque los efectos redistributivos de una devaluación también la beneficia.

Durante este modelo, a partir de la perspectiva neoliberal asumida, se plantea el retiro del Estado Nacional como agente principal de la planificación del territorio, dando lugar al cuestionamiento de la planificación como herramienta válida. Se da una multiplicidad de proyectos autónomos, desarticulados y carentes de una visión integral liderada por el Estado. Asimismo, en el contexto de las ideas hegemónicas del neoliberalismo durante el período referido se puede caracterizar al entorno institucional en que se inscriben estas experiencias, dentro de lo que Catenazzi y Reese (2001) han denominado "*municipalización de la crisis del estado*". En este contexto, el municipio surge como el agente que debe asumir el liderazgo de sus procesos de desarrollo territorial mediante la generación y gestión de sus políticas territoriales, dando lugar al surgimiento de una verdadera constelación atomizada de experiencias de planificación en ámbitos locales, bajo los supuestos de la Planificación Estratégica (PE), el desarrollo local y endógeno. En este marco de territorios competitivos, la

“planificación” se realiza en función de conceptos como capital social, gobernanza, y fertilidad territorial relativa, de fuerte impronta neoliberal. (Tobio, 2011). Así, en el marco de un eclecticismo metodológico notable y diferente a los períodos anteriores, la planificación es entendida como una plataforma de despliegue de estrategias generales de desarrollo (Reese, 2006) en el marco de un escenario nacional de competitividad entre los territorios, libre mercado y multiplicación de experiencias de planificación estratégica y marketing urbano como expresión de la lucha y competencia interurbana (Ciccolella y Mignaqui, 2009) con fuerte impronta economicista liberal y de gestión empresarial.

En este contexto, la importación de perspectivas provenientes de las ciencias de la administración empresaria conforma el núcleo de la PE, trasladada directamente a la planificación territorial atomizada. Al respecto López (1999) es categórico al postular que la PE no supera las limitaciones de sus predecesoras, sino que por el contrario reformula muchas de sus limitaciones bajo una lógica que prima el crecimiento económico y el control social, con fuertes disfunciones respecto a la participación social y la cuestión ecológica. En este sentido, destaca la imposición de una racionalidad de mercado a los intereses públicos generales, subordinando la racionalidad ecológica de reproducción sustentable a una lógica economicista y competitiva. El agudo análisis propuesto por el autor lleva a considerar una de las debilidades intrínsecas de la PE, ya mencionada, en mayor detalle. En este sentido, López analiza en profundidad la dimensión social y política de este enfoque en relación a la participación de colectivos dominados en los procesos de planificación. Al respecto, señala que la PE no resuelve estas asimetrías ni resuelven los conflictos sociales asociadas a ellas. El autor destaca que la PE asume un paradigma posmoderno neoliberal de participación como consenso y compromiso (o contrato) sin resolver los conflictos ni las numerosas exclusiones de colectivos que no son convocados a los procesos de planificación, cuyas pautas de comportamiento social solo infrecuentemente se vinculan con los procesos planificadores. En relación a estas limitaciones, en el plano epistemológico y metodológico, la PE sigue asumiendo un presupuesto del individuo moderno ciudadano de un Estado que se asocia

formalmente para defender sus intereses, y que ese individuo es a su vez un actor económico racional que colabora con el progreso económico de su entorno. El autor concluye señalando las implicancias de estos dos presupuestos subyacentes en las formas (limitadas y excluyentes) de participación social en la planificación, mecanismo que desconoce deliberadamente el *momento estructural de las relaciones de fuerzas*, referida a “una relación de fuerzas sociales estrechamente ligada a la estructura, objetiva, independiente de la voluntad de los hombres” (Gramsci, 2003, p. 57 citado en López, 1999)

#### 2.3.4. Planificación estratégica nacional y régimen neodesarrollista (2003-2014)

Como ya hemos señalado, la finalización del modelo de convertibilidad estuvo enmarcada en una profunda crisis, en cuyo contexto dos fracciones se disputarían el control hegemónico para conducir a su favor la forma en que la crisis se saldaría. El *grupo productivo*, tal la denominación utilizada por Ortiz y Schorr (2007) conformado por los principales bloques de empresarios industriales, sectores agropecuarios, sectores del PJ y el sindicalismo, encontró en la movilización popular el arma fundamental para lograr imponer sus intereses mediante la salida “productiva” vía devaluación. Para ello se hizo fundamental la identificación de un enemigo (el “sector financiero”, la “especulación”, la “extranjerización de la economía”, etc.), que pudo ser vinculado al elemento detonante de la crisis (el corralito bancario) y una propuesta difusa que retomaba valores positivos para proyectarlos en una superación de las dificultades (“la Nación”, “el trabajo”, etc.). Esta perspectiva no hizo más que retomar, a partir de un nuevo nivel del tipo de cambio (muy superior, en términos reales, al vigente durante la convertibilidad), la vieja teoría del “derrame”, según la cual la recomposición de las ganancias de una parte de la gran burguesía local y de otras fracciones de los pequeños y medianos empresarios productores de bienes transables se trasladaría en parte a los asalariados y a la creación de empleo. Sin embargo, la “distribución del ingreso” tal como lo planteaban los sectores devaluacionistas implicaba que la masa de ganancias generada por la economía argentina se redistribuyera –a partir de los efectos generados por la devaluación– hacia las grandes

empresas exportadoras y, en muy menor medida, hacia las pequeñas y medianas industrias que habían logrado sobrevivir a la convertibilidad. Por tanto, el impacto de la devaluación sobre los ingresos de los sectores populares sería absolutamente regresivo. (Ortiz y Schorr, 2007). La salida devaluacionista triunfante, a su vez, se articularía con un conjunto de otras medidas políticas para dar lugar a la conformación de un nuevo modelo de acumulación post-convertibilidad. Este nuevo modelo desarrollado a partir de 2002 habría empezado a configurar nuevas relaciones al interior de las clases dominantes, y estaría conformado por un núcleo de seis políticas fundacionales que según Varesi (2010) consisten en: devaluación monetaria, retenciones a las exportaciones primarias, pesificación asimétrica de las deudas privadas, “salvataje” al sector financiero, cesación de pagos externos, y control de las tarifas de los servicios públicos. A estas políticas fundacionales, Castellani (2010) agrega los planes de obras públicas motorizado por la gestión kirchnerista, la reimplantación de subsidios diversos a la producción de ciertos bienes y servicios, y la intervención directa en las actividades productivas a través de procesos de “reestatización” o de creación de empresas públicas. Todas estas medidas constituyen mecanismos de transferencia de ingresos públicos hacia las diversas fracciones del capital, en la búsqueda de un equilibrio de fuerzas que favorecería a ciertas fracciones dominantes del capital, y posicionaría a otras fracciones hasta entonces subordinadas en lo que Castellani denomina “capitalismo de amigos”. En el marco de dichas relaciones entre Estado y empresas se han realizado durante el desarrollo del modelo de postconvertibilidad importantes erogaciones en materia de obra pública, canalizadas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, entre los que se destacan el Plan Federal de la Vivienda y el Plan Federal de Transporte Eléctrico.

Por último, podemos resumir algunas características generales del modelo postconvertibilidad. Siguiendo los postulados de Ortiz y Schorr (2007), el modelo de “dólar alto” ha permitido reconfigurar al interior del bloque dominante las posiciones hegemónicas y subordinadas respecto al modelo anterior, permitiendo que la burguesía como clase restableciera las bases de su dominación al resolver las dificultades para su acumulación y reproducción ampliada del capital. En el mismo



sentido, la fuerte transferencia de ingresos generada en favor del capital y detrimento del trabajo ha permitido morigerar los enfrentamientos al interior del bloque y construir hegemonía, por lo menos hasta el año 2008 en que los enfrentamientos entre las diversas fracciones del capital en torno a la política de retenciones y el conflicto “del campo” vuelve a conformar un escenario de disputa.

Las transferencias hacia el capital no se han dado solo mediante una política de devaluación controlada, sino también a través de subsidios directos e indirectos, compensaciones, y el mantenimiento de ámbitos privilegiados de acumulación. Por otro lado, señalan los autores que el *boom* económico-industrial oculta el carácter regresivo y heterogéneo de la reactivación fabril post-devaluación, ya que los sectores de mayor crecimiento y la oferta productivo-exportadora de la industria no se fundan en actividades de importante demanda de mano de obra. Asimismo, señalan que se ha cristalizado la concentración del comercio exterior en un grupo selecto de firmas asentadas en actividades de muy baja generación de valor agregado doméstico (agroindustria, petróleo, industria automotriz, siderurgia, minería) y fuertemente transnacionalizadas.

En este contexto la fracción productivo exportadora del capital constituye un eje central del modelo, en tanto contribuye de manera significativa a la conformación de sus dos principales pilares de estabilidad: el superávit comercial y fiscal. (Varesi, 2012). En este marco, la exportación mayoritaria centrada en productos primarios y agroindustriales, se complementa con un sector industrial polarizado entre grandes empresas, y un tejido de pymes de gran importancia en la generación de empleo pero con problemas de rentabilidad y bajos salarios. Dada la centralidad de estas fracciones del capital para el modelo, este puede denominarse como *modelo productivo exportador* en el marco de un nuevo régimen de acumulación denominado *régimen neo-desarrollista*. (Varesi, 2012).

Las redefiniciones post crisis 2001, brevemente sintetizadas en los párrafos precedentes, han llevado a un conjunto de transformaciones estructurales en lo

referente al escenario de las políticas públicas y el rol del Estado en sus distintos niveles jurisdiccionales en materia de planificación territorial. Las políticas macroeconómicas que empiezan a desarrollarse en Argentina en los años 2002 y 2003 dan lugar a la redefinición de un conjunto de prácticas reflexivas en torno a las problemáticas del territorio y de los instrumentos para intervenir en dichas dinámicas. De esta manera, se recuperan viejas preocupaciones y enfoques sobre la cuestión de la intervención y planificación territorial mediante instrumentos específicos, así como se incorporan parcialmente nuevas miradas sobre la temática. El debate sobre la planificación territorial en Argentina actualmente recupera las discusiones que han estado presentes, en diferentes grados, en las últimas décadas. Siguiendo a Reese (2006) el debate ha estado centrado en siete grandes ejes: 1) el rol del Estado en la planificación y gestión del territorio, 2) enfoques procesuales contra enfoques tradicionales de plan, 3) la disyuntiva entre lo integral y lo sectorial, 4) las consideraciones ambientales, 5) la participación-gestión multiactoral, 6) la cuestión local y la descentralización, 7) el papel de los distintos instrumentos de planificación y sus articulaciones.

Estos debates, y prácticas de planificación territorial, se despliegan actualmente en un contexto de amplio desarrollo de la temática con activa participación de las instituciones y diversos niveles jurisdiccionales del Estado nacional, provincial y municipal. El desarrollo y aplicación del PET Plan Estratégico Territorial Argentina 2016<sup>47</sup> del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la sanción en 2009 de la Ley Provincial N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza, las acciones del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial COFEPLAN, El anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial<sup>48</sup>, la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la ley de acceso justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires<sup>49</sup>, constituyen algunos ejemplos de iniciativas que actualmente configuran la arena

---

<sup>47</sup> PET Plan Estratégico Territorial "Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa" bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

<sup>48</sup> Aprobado por la VII Asamblea de COFEPLAN, San Miguel de Tucumán, el día 1ero de noviembre de 2012

<sup>49</sup> Ley N°14.449. Ley de acceso justo al hábitat, Promulgación: Decreto 28/13 del 9/1/13. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

donde confluyen las problemáticas de la planificación territorial del desarrollo en Argentina. En este sentido, estas experiencias responden a una intención de recuperar el rol planificador por parte del Estado con una perspectiva de escala nacional. En este escenario, el énfasis está puesto en la planificación de inversiones en infraestructura y equipamientos sobre el territorio. Asimismo, se busca la motorización de actividades productivas, la generación de encadenamientos productivos de alto valor agregado y el acceso de toda la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el equilibrio regional (Plan Estratégico Territorial, 2008, 2011). Dichos objetivos de planificación territorial, que articulan las instancias provinciales y subregionales con un proyecto de planificación centralizado, constituyen mecanismos de transferencias coherentes con las características del modelo de acumulación analizado para el periodo.

#### **2.4. Los debates en torno a la ineficacia, los éxitos y los fracasos de las políticas de planificación territorial.**

Hemos planteado en este capítulo la centralidad del Estado como actor fundamental en la planificación del territorio, aún en contextos en los cuales las concepciones liberales han abogado por su retiro de estas funciones. También hemos argumentado acerca de las funciones primordiales de dicho Estado, el cual sin dejar de representar de manera predominante los intereses de la clase o fracción hegemónica asegura el interés político general del conjunto del bloque en el poder, y procura la construcción de hegemonía respecto del conjunto de la formación social, tanto de las fracciones dominantes como subalternas (Poulantzas, 1981). Por otra parte destacamos el tradicional rol que las dimensiones espaciales han tenido en las políticas de planificación, siendo sistemáticamente subordinadas a las dimensiones económicas. Considerando esas propuestas, podemos abordar a las políticas de planificación territorial como un tipo especial de política que desarrolla el Estado, por acción u omisión, buscando desplegar y favorecer diferencialmente en el espacio un sistema de transferencias de recursos que compensen intereses entre las fracciones de clase en su búsqueda de construir hegemonía. De esta manera, la dimensión territorial de la planificación se encontraría subordinada a los objetivos primarios del Estado, y en ese

sentido sería una herramienta más orientada a facilitar la realización del capital sobre el territorio.

Consideramos así, por tanto, que la planificación territorial debe ser evaluada a partir de estas imbricaciones con las funciones estatales capitalistas. En este sentido podremos avanzar en un análisis crítico de dichas políticas, superando los debates en torno a la “ineficiencia” o los “fracasos” de las mismas para lograr los objetivos eufemísticamente expresados en términos de desarrollo, equilibrio, sustentabilidad, etc.

Ahora bien, planteamos al inicio el problema de las vinculaciones entre los modelos de acumulación que las contienen y las políticas de planificación territorial implementadas, asumiendo que dicha relación no podía establecerse de manera simplista pero que nos sería posible encontrar algunos puntos de reflexión.

En ese sentido, hemos visto que las políticas implementadas han tenido características y sesgos particulares vinculados a los modelos de acumulación vigentes al momento de su implementación. El modelo desarrollista, por su parte, ha dado lugar a prácticas de planificación donde se priorizan en la meso escala las economías regionales, los polos de desarrollo vinculados a las industrias estratégicas y las prácticas urbanas tendientes al ordenamiento de los problemas derivados de un proceso de urbanización acelerado.

El modelo liberal corporativo nos ha mostrado dos tipos de sesgos fundamentales en sus políticas territoriales, fuertemente vinculadas a sus principios rectores. Aquellas políticas de promoción orientadas a generar ámbitos privilegiados de acumulación espacialmente diferenciados, por ejemplo mediante los instrumentos de promoción de radicación industrial; y aquellas políticas orientadas a regular los mercados de suelo arbitrando y generando transferencias en favor de las fracciones dominantes del capital, en detrimento del acceso al suelo urbano de los sectores subalternos.

Por su parte, el modelo de la convertibilidad ha dado lugar a la atomización de la planificación territorial, planteando herramientas conceptuales que conforman un escenario propicio para que los territorios en competencia ofrezcan en base a sus disponibilidades de recursos y potencialidades, mayores facilidades y atractivos para la inversión de capitales.

Por último, el modelo productivo-exportador ha dado lugar a la conformación de un esquema de planificación territorial de carácter federal y fuerte presencia institucional, con un énfasis en la inversión estatal en infraestructura y el desarrollo de sistemas locales de *clusters* industriales y encadenamientos productivos de base evolucionista.

Como podemos observar, hay aspectos específicos que vinculan a las políticas territoriales implementadas con las particularidades de cada modelo de acumulación. Pero se hace evidente también, que dichas vinculaciones no son lineales, sino que las políticas de planificación del territorio muestran también un componente inercial importante con respecto a las instituciones, los actores vinculados al diseño de las mismas y las propias dinámicas del campo académico de la planificación territorial.

Por otra parte, podemos observar en este tipo de políticas una serie de características que trascienden los diversos modelos y forman parte de una matriz común. Nos referimos a tres dimensiones articuladas: la concepción acerca del territorio y su intervención, la participación social, y la apropiación de los “beneficios” resultantes de la implementación.

En primer lugar, la consideración del territorio como un escenario pasivo, un receptáculo en el cual desplegar inversiones, supone una característica presente que podemos llamar *utopías de la forma espacial* (Harvey, 2003) en la cual se asume que la transformación de las formas espaciales y de entorno constructivo puede solucionar problemas territoriales.

En segundo lugar, la participación social<sup>50</sup> en el desarrollo e implementación de las políticas de planificación territorial ha estado, o bien ausente, o bien escenificada. Ausente en la planificación normativa racional propia del desarrollismo y en la antidemocrática planificación durante el modelo liberal corporativo. Mientras que en los últimos dos modelos descritos, los procesamientos políticos de la planificación territorial ha estado supeditada a escenarios de participación en torno a instrumentos fetichizados de participación multiactoral sumamente acotados y sesgados. Por último, y a modo de cierre de estas reflexiones, en todas las políticas territoriales analizadas encontramos que hay implícito un presupuesto de derrame, en el cual se prioriza la realización del capital mediante las actividades económicas facilitadas y no se exponen mecanismos para la apropiación social de los excedentes generados.

En ese sentido, parte de la literatura reciente que aborda otras experiencias de planificación en Argentina<sup>51</sup>, hace referencia a procesos con resultados “exitosos” de planificación, argumentando acerca de los beneficios de los procesos participativos, de la priorización democrática de proyectos, del incremento de la conciencia colectiva y la capacitación de los actores, a procesos de integración regional, al reposicionamiento local en un contexto regional y global competitivo, entre otros elementos. Como señala Tobio (2010, p.18) muchas de esas experiencias resultan en la aplicación de planes externos que invitan sólo a la participación, lo que puede derivar en reunionismos retóricos y estériles.

Sin negar que algunos de los elementos “exitosos” destacados en estas experiencias pueden ser deseables; y considerando que los procesos territoriales son sumamente complejos como para reducirlos a un exitismo ingenuo o un pesimismo fatalista, se sostiene en estas reflexiones finales los argumentos desarrollados acerca de la escasa o nula capacidad de transformación real que muestran este tipo de experiencias de planificación en las estructuras territoriales (y por ende socioeconómicas) locales.

---

<sup>50</sup>Al respecto véase Barrera (2009), Massiris Cabeza (2012), Chiarella Quinhoes (2005), López (1999), entre otros.

<sup>51</sup>Véase Erbiti *et al* (2005), PECRE (2000-2005), Mihura *et al* (2013), Caminotti (2003), entre otros.



## PARTE II. PLANIFICACION TERRITORIAL A ESCALA MUNICIPAL: EL PARTIDO DE QUILMES

### CAPITULO 3: Caracterización territorial del partido de Quilmes.

*"En aquel Imperio, el Arte de la Cartografía logró tal Perfección que el Mapa de una sola Provincia ocupaba toda una Ciudad, y el Mapa del Imperio, toda una Provincia. Con el tiempo, estos Mapas Desmesurados no satisficieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un Mapa del Imperio, que tenía el Tamaño del Imperio y coincidía puntualmente con él. Menos Adictas al Estudio de la Cartografía, las Generaciones Sigüientes entendieron que ese dilatado Mapa era Inútil y no sin Impiedad lo entregaron a las Inclemencias del Sol y los inviernos. En los Desiertos del Oeste perduran despedazadas Ruinas del Mapa, habitadas por Animales y por Mendigos; en todo el País no hay otra reliquia de las Disciplinas Geográficas."* Suárez Miranda: Viajes de varones prudentes, libro cuarto, cap. XLV, Lérida, 1658.

"Del rigor en la ciencia", Jorge Luis Borges.  
En: *El Hacedor*, 1960.

#### 3.1. Breve introducción al partido de Quilmes.

Quilmes (582.943 habitantes, INDEC 2010) es un partido del sector sur - sudeste de la Región Gran Buenos Aires<sup>52</sup>(mapa 1).Según la información del último Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda (CNPHyV) 2010, el Gran Buenos Aires congrega a 12.801.364 habitantes, conformando uno de los aglomerados urbanos más extensos y densamente poblados del mundo<sup>53</sup>. Por su parte, la Región Metropolitana de Buenos Aires tiene 14.819.137 habitantes, concentrando el 37% de la población del país. Es en el marco de esta macro región urbana y de sus procesos tendenciales, que el territorio de Quilmes encuentra su dinámica estructural, que manifiesta importantes transformaciones territoriales en las últimas décadas relacionadas a las dinámicas

---

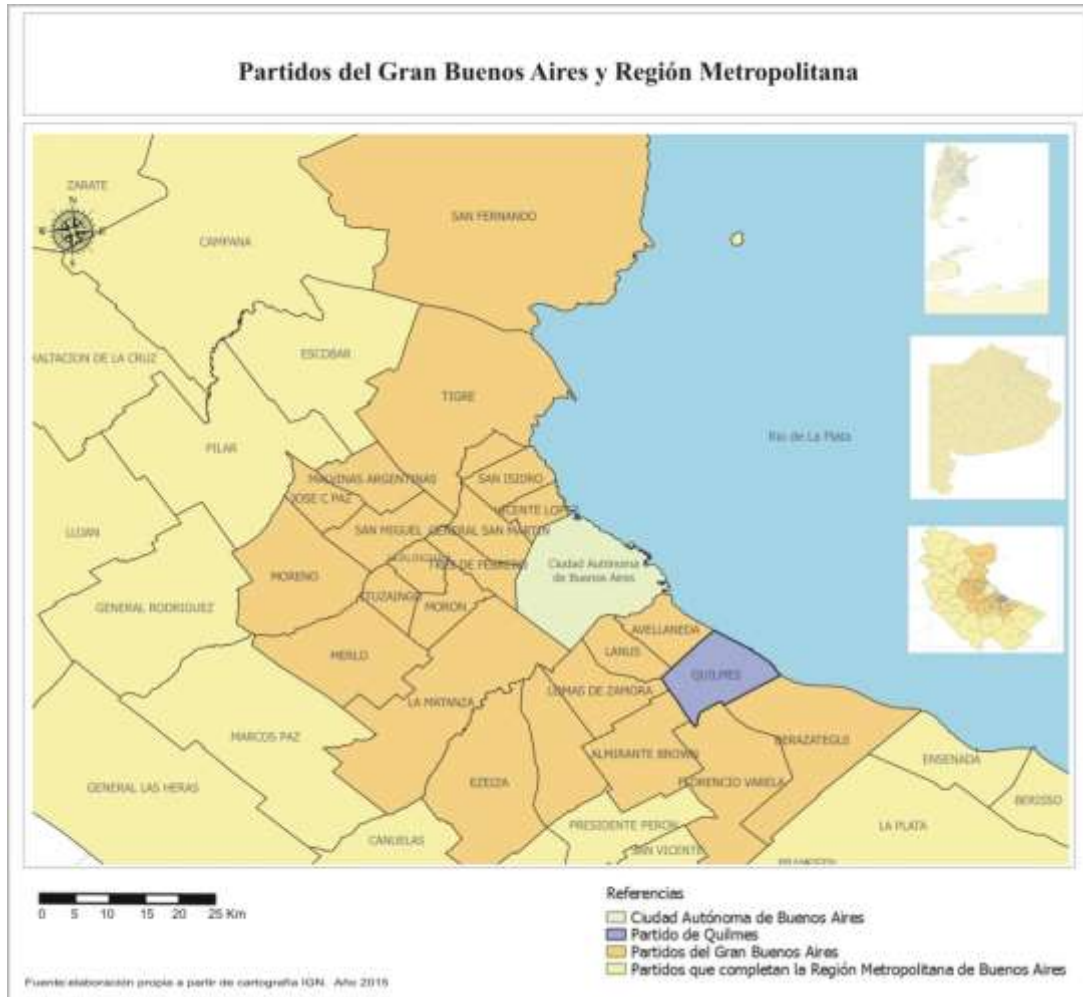
<sup>52</sup> El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INDEC, define a la Región Gran Buenos Aires como sinónimo de Gran Buenos Aires (GBA) que incluye el área de 3.833 km<sup>2</sup> integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 partidos completos que la rodean. Estos son: 1 Almirante Brown, 2 Avellaneda, 3 Berazategui, 4 Esteban Echeverría, 5 Ezeiza, 6 Florencio Varela, 7 General San Martín, 8 Hurlingham, 9 Ituzaingó, 10 José C. Paz, 11 La Matanza, 12 Lanús, 13, Lomas de Zamora, 14 Malvinas Argentinas, 15 Merlo, 16 Moreno, 17 Morón, 18 Quilmes ,19 San Fernando, 20 San Isidro, 21 San Miguel, 22 Tigre 23, Tres de Febrero, 24 Vicente López. Quilmes forma parte del llamado "segundo cordón" del GBA. Asimismo, esta región GBA se encuentra inmersa en la dinámica metropolitana de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Según INDEC y la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es el área geográfica que abarca a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 40 jurisdicciones municipales, sobre una superficie de 13.975 km<sup>2</sup>, incluyendo a los siguientes partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Luján, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, y Zárate.

<sup>53</sup> 2.891.082 habitantes residen dentro de los límites de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



industriales, los grandes equipamientos de consumo, las nuevas tipologías residenciales, la creciente tendencia en la densificación de su localidad cabecera, el incremento de la fragmentación espacial y de la informalidad urbana.<sup>54</sup>

Mapa N° 1. Partido de Quilmes en el contexto metropolitano.



Fuente: Elaboración propia

<sup>54</sup>Las tendencias estructurales y los procesos constitutivos recientes de la metrópolis han sido tratados por numerosos autores. No siendo el objeto central de este apartado, consideramos oportuno citar los aportes de Torres (1993 y 2001), Mignaqui y Szajnberg (2003), Ciccolella (2004), Lombardo, Di Virgilio y Fernández (2004), Lombardo y Di Virgilio (2006), Lombardo (2007), Vecslir, L. y Ciccolella, P. (2012), Cravino (2001), Narodowski (2008b), entre otros, para comprender dichas dinámicas tendenciales que afectan al partido de Quilmes. Sobre estas tendencias, es interesante destacar que no existiría un proceso de dualización como fenómeno urbano nuevo, sino que se trataría de la continuidad de un proceso histórico de fragmentación relacionado a una estructura económica rentista y dependiente; más que como un fenómeno postmoderno. Así, el problema de la ciudad carcelaria, las fronteras, el encapsulamiento, los barrios cerrados, surge como continuidad de un proceso exacerbado en las últimas décadas, donde cambian las pautas de consumo del espacio en sectores minoritarios de la población, con fuertes componentes estéticos vinculados a la postmodernidad, pero que no son resultados de modificaciones en las pautas laborales, en la complejidad de las tareas, y en la localización y características de los espacios de producción. (Narodowski, 2008b)

El partido de Quilmes se localiza a 17 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y limita con los partidos de Avellaneda al noroeste, Lanús, Almirante Brown y Lomas de Zamora, al oeste; Florencio Varela y Berazategui por el lado sur, sudeste. Sus principales límites están constituidos por el Río de la Plata, la ruta provincial N° 4 y el arroyo Las Piedras. Presenta las características típicas de partido ubicado en la segunda corona de la región metropolitana, con una clara estructuración territorial a lo largo del tendido ferroviario y de los grandes ejes de comunicación (autopista, avenidas y rutas), observándose que la trama urbana está significativamente consolidada en torno a las estaciones del tren de la línea General Roca, que comunica a la Ciudad de Buenos Aires con los partidos del sur del Gran Buenos Aires hasta llegar a la Ciudad de La Plata.

El territorio quilmeño presenta una superficie de 90 km<sup>255</sup>, con una densidad demográfica de 6.477 habitantes<sup>56</sup> por km<sup>2</sup> distribuidos desigualmente en nueve localidades: Quilmes, Quilmes Oeste, Bernal, Bernal Oeste, Ezpeleta, Ezpeleta Oeste, Don Bosco, San Francisco Solano y Villa La Florida, como puede observarse en la tabla N° 1 y en el mapa N° 2.

---

<sup>55</sup>El dato sobre superficie aquí presentado ha sido corroborado con la cartografía oficial del Instituto Geográfico Nacional (IGN) y es coincidente con los datos resultantes del sistema de información territorial construido para esta investigación. En diversas fuentes es posible identificar superficies del partido de Quilmes que oscilan entre los 90 km<sup>2</sup> (IGN), 91,4 km<sup>2</sup> (Atlas del Conurbano Bonaerense, <http://www.cecba.org.ar/atlasdelconurbano>), 94 km<sup>2</sup> ([www.Quilmes.gov.ar](http://www.Quilmes.gov.ar)) y 125 km<sup>2</sup> (INDEC, 2010, <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010>).

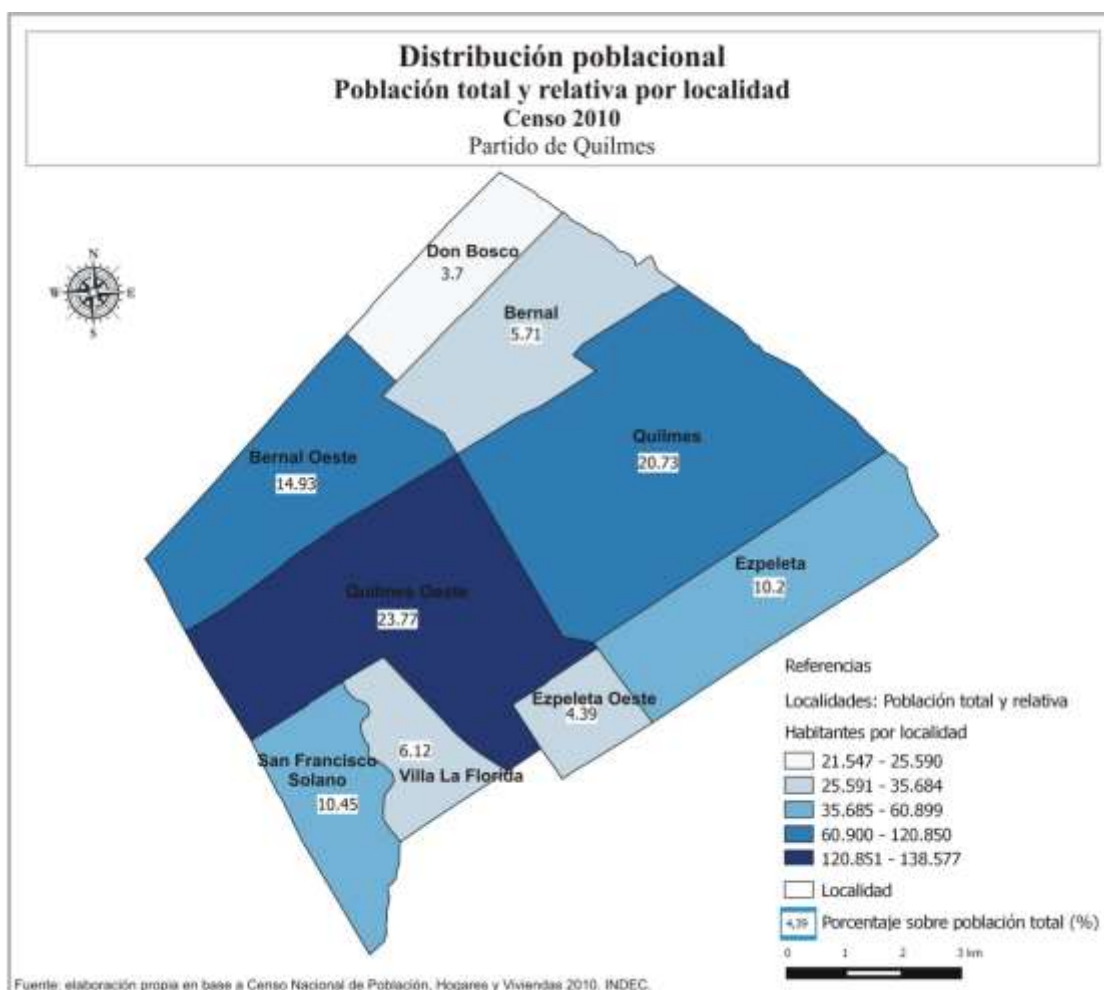
<sup>56</sup>El dato de densidad demográfica del partido aquí consignado difiere significativamente del publicado por INDEC como resultado del CNPhyV 2010 que es de 4.663,5 hab/km<sup>2</sup>. Dicha diferencia se funda en el diferencial respecto a la superficie considerada, señalado en la nota al pie anterior. Entendemos que se trata de un error de cálculo sobre la superficie del partido por parte de INDEC, subestimando de esta manera la densidad demográfica existente en el partido de Quilmes. En el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 INDEC estimaba una superficie de 94 km<sup>2</sup> y una densidad demográfica de 5.438 hab/km<sup>2</sup>.

Tabla N° 1. Distribución poblacional por localidad. Partido de Quilmes. Año 2010

Localidad	Población total	%
BERNAL	33269	5,71
BERNAL OESTE	87041	14,93
DON BOSCO	21547	3,7
EZPELETA	59485	10,2
EZPELETA OESTE	25591	4,39
QUILMES	120850	20,73
QUILMES OESTE	138577	23,77
SOLANO	60899	10,45
VILLA LA FLORIDA	35684	6,12
<b>TOTAL</b>	<b>582943</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC 2010

Mapa N° 2. Distribución poblacional absoluta y relativa por localidad.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC 2010

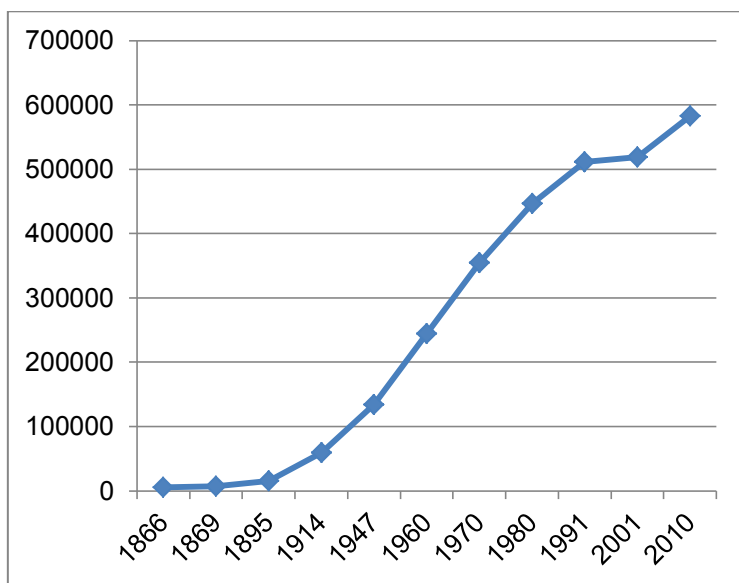
Quilmes, como parte integrante de la segunda corona de expansión del área metropolitana, ha mostrado un incremento poblacional histórico vinculado al promedio general de la región, mostrando un rápido crecimiento poblacional entre fines del siglo XIX y la década del '80 del siglo XX (Tabla N° 2 y Gráfico N° 1). Sin embargo, es posible identificar que en los últimos períodos intercensales la tasa de crecimiento ha disminuido, y la variación intercensal de la población se encuentra actualmente por debajo del promedio regional. (Tabla N° 3)

Tabla N° 2. Evolución temporal de la población. 1866 – 2010

Año	1866	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
Población	5.260	6.809	15.232	59.042	134.400	244.688	354.976	446.587	511.234	518.788	582.943

Fuente: Elaboración propia en base a Censos de Población y Vivienda. INDEC

Gráfico N° 1. Evolución temporal de la población. 1866 - 2010



Fuente: Elaboración propia en base a Censos de Población y Vivienda. INDEC

Tabla N° 3. Población total y variación intercensal absoluta y relativa por partido. GBA.

Partido	Población		Variación absoluta	Variación relativa (%)
	2001	2010		
<b>Total</b>	<b>8.684.437</b>	<b>9.916.715</b>	<b>1.232.278</b>	<b>14,2</b>
Almirante Brown	515.556	552.902	37.346	7,2
Avellaneda	328.980	342.677	13.697	4,2
Berazategui	287.913	324.244	36.331	12,6
Esteban Echeverría	243.974	300.959	56.985	23,4
Ezeiza	118.807	163.722	44.915	37,8
Florencio Varela	348.970	426.005	77.035	22,1
General San Martín	403.107	414.196	11.089	2,8
Hurlingham	172.245	181.241	8.996	5,2
Ituzaingó	158.121	167.824	9.703	6,1
José C. Paz	230.208	265.981	35.773	15,5
La Matanza	1.255.288	1.775.816	520.528	41,5
Lanús	453.082	459.263	6.181	1,4
Lomas de Zamora	591.345	616.279	24.934	4,2
Malvinas Argentinas	290.691	322.375	31.684	10,9
Merlo	469.985	528.494	58.509	12,4
Moreno	380.503	452.505	72.002	18,9
Morón	309.380	321.109	11.729	3,8
Quilmes	518.788	582.943	64.155	12,4
San Fernando	151.131	163.240	12.109	8,0
San Isidro	291.505	292.878	1.373	0,5
San Miguel	253.086	276.190	23.104	9,1
Tigre	301.223	376.381	75.158	25,0
Tres de Febrero	336.467	340.071	3.604	1,1
Vicente López	274.082	269.420	-4.662	-1,7

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Dicha desaceleración y estancamiento en el crecimiento poblacional del partido se relaciona, según Reese (2001) a dos fenómenos principales. Por un lado, el proceso de desindustrialización y de incremento sustantivo de los precios del suelo de los últimos años, lo que habría restado atractivo a la ciudad como destino de corrientes migratorias. Por otro lado, y en forma simultánea, los partidos de la tercera corona metropolitana han absorbido parte del incremento poblacional por migración, produciéndose un avance en el proceso de metropolización.

Al interior del partido, como puede observarse en el mapa N° 3 y mapa N° 4, dicha tendencia al desaceleramiento del crecimiento poblacional se manifiesta en la

existencia de grandes zonas del territorio que se mantienen estancadas en su crecimiento poblacional, o bien muestran signos de una leve retracción. Esto es especialmente evidente en la zona central del partido, que muestra niveles de densidad demográfica (mapa N° 5) y de compacidad en la trama urbana que no permiten avizorar tendencias al crecimiento de la población en dichas zonas. Por el contrario, es posible identificar que las zonas de mayor incremento poblacional en el período se asocian a los sectores periféricos de Quilmes, donde se encuentran las peores condiciones habitacionales y socioeconómicas del partido. Por el sector nor-noreste la zona de ribera y el sector lindante con el partido de Berazategui muestra incrementos poblacionales significativos, al igual que la zona centro - este del partido, donde es posible observar el mayor crecimiento poblacional del período analizado. Asimismo, la zona sudeste, centro - sur y la franja occidental del partido muestran incrementos poblacionales positivos, asociados fundamentalmente a *barrios informales*. Varela y Cravino (2009, p. 46) definen a los *barrios informales* como “*aquellos que tienen problemas de dominio, es decir, barrios sin escrituras (como los productos de los loteos que se realizaron particularmente entre las décadas del 40 y del 70), barrios mixtos (compuestos por zonas con problemas de dominio y ocupaciones de lotes, por ejemplo), villas, asentamientos, barrios producidos por el Estado donde nunca se otorgaron las escrituras o que se pensaron como alojamiento transitorio y que luego se consolidaron*”. Los autores diferencian el concepto de *urbanización informal*, reservado a toda forma de producción de suelo urbano por fuera de las normas urbanas y/o de la legalidad. En este marco, los *barrios informales* – como modalidad de hábitat popular- se diferencian de otras formas de urbanizaciones informales, como aquellas donde los actores que producen suelo urbano no son los mismos sectores populares que los habitan. Los asentamientos informales serían entonces las urbanizaciones informales producidas por los mismos sectores populares, siendo posible diferenciar, a partir de Cravino (2006) dos modalidades particulares: Villas<sup>57</sup> y

---

<sup>57</sup>Las “*Villas*” así llamadas por sus propios habitantes y otros actores, son urbanizaciones (o autourbanizaciones) informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar familias provisoriamente que: a) producen tramas urbanas muy irregulares, b) generalmente, cuentan con buena localización, en relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde es escaso el suelo urbano, c) se asentaron mayoritariamente en tierras de propiedad fiscal, d) Responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas planificadamente y en un solo momento inicial, e) las viviendas son construidas en su origen con materiales precarios o de desecho, f) poseen una alta densidad poblacional, g) los pobladores, por lo general, son en la actualidad trabajadores poco

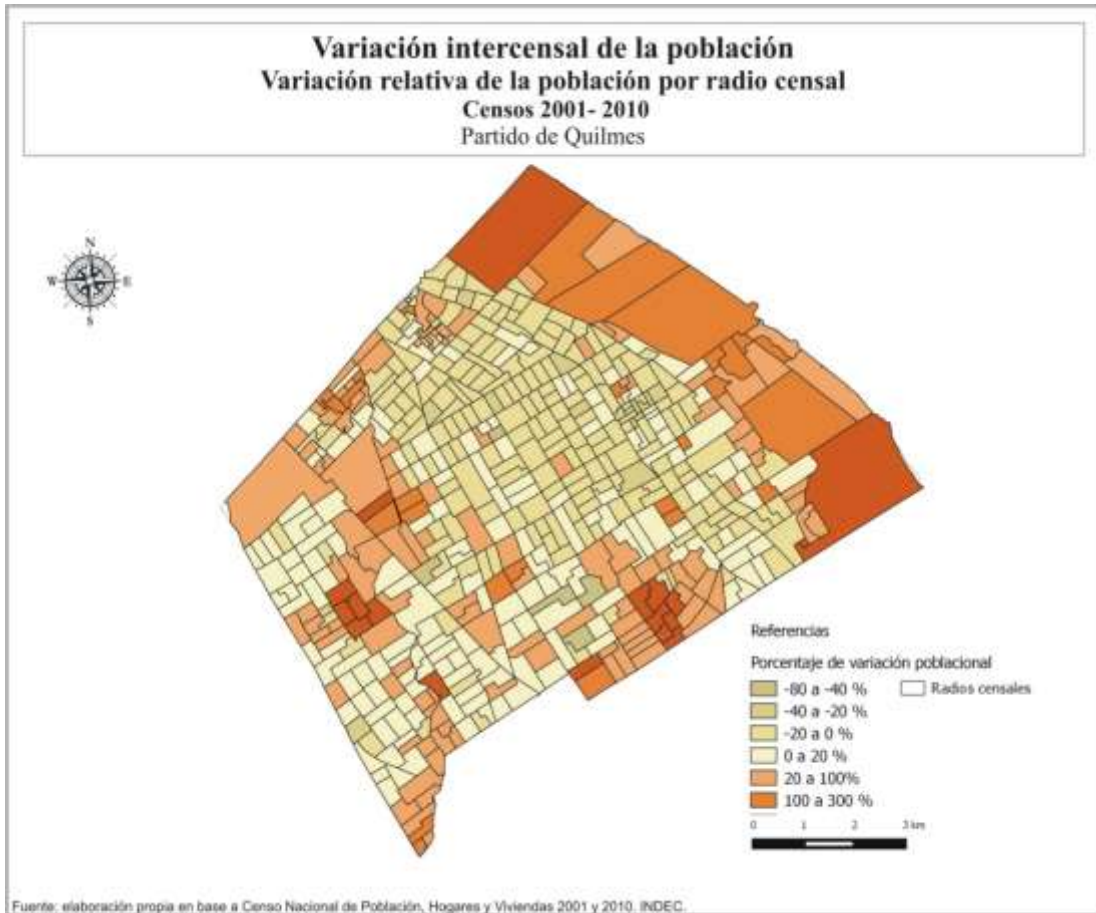
Asentamientos<sup>58</sup>. Estas categorías serán retomadas en los capítulos 4 y 5 de la tesis para el análisis de los *lugares* del partido de Quilmes. .

---

calificados o informales aunque también se encuentran algunos con oficios (albañiles, zapateros, costureros) que tienen a veces relación directa con las actividades productivas existentes en el entorno inmediato, h) el origen migratorio provocó que muchos equiparen “villeros” con “provincianos” o con inmigrantes de países limítrofes (particularmente bolivianos y paraguayos), a pesar de que en la actualidad la población es, generalmente, nacida en la región. Con los años aparecen las nuevas generaciones nacidas en las villas y la composición social de los villeros se complementa con los pobres urbanos del área metropolitana, i) Sus habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes por parte de la sociedad, j) cuentan con escaso o nulo espacio verde (plazas) y espacio no edificado en el ámbito privado de los lotes (patios-jardines), k) cuentan con una infraestructura que se autoproveyó en sus inicios, por lo general de forma clandestina, y que luego fue objeto de intervención por parte del Estado. (Cravino, 2006, Cravino *et al*, 2008)

<sup>58</sup> Por su parte, los “asentamientos” o *tomas de tierra* se distinguen por: a) Sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, semejando el amanzanamiento habitual de los loteos comercializados en el mercado de tierras, b) ser, en general, decididos y organizados colectivamente con una estrategia previa, c) estar ubicados, en su mayoría, sobre tierra privada que fuera vacante, sólo algunos se asientan en tierras fiscales (de los diferentes niveles del Estado). Los terrenos, por lo general, eran basurales, pajonales, o inundables, por lo que los dueños no tenían un interés o posibilidad en explotarlos económicamente o sufrían restricciones normativas para ello, d) una estrategia que, habitualmente, buscaba mediar con el Estado luego de la invasión del terreno demandando su “legitimación”, e) las viviendas, debido a que la ocupación de la tierra implica vivir allí, presentan una evolución en la calidad edilicia, f) sus pobladores, en todos los casos, son actores sociales previamente “urbanizados”, g) las características socio-ocupacionales, que no difieren de aquellas de los habitantes de las villas, h) la existencia, por lo general, de una organización previa que a menudo cuenta con apoyo de otras organizaciones, i) los espacios físicos públicos y privados, que son diferentes de los de las villas. Los espacios públicos en muchos casos fueron planificados. Así se reservaron lugares para plazas, centros de salud, escuelas, clubes, etc. Los espacios privados tuvieron como unidad lote-vivienda, es decir se contaba con un jardín o un fondo, j) la evolución de sus infraestructuras: en sus orígenes, al igual que las villas, carecían de infraestructura. Éstas fueron provistas de forma clandestina hasta que las empresas públicas y particularmente las privatizadas hicieron un “blanqueo” de las diferentes situaciones (Cravino, 2006, Cravino *et al*, 2008).

Mapa N° 3. Variación intercensal de la población. 2001-2010. Quilmes

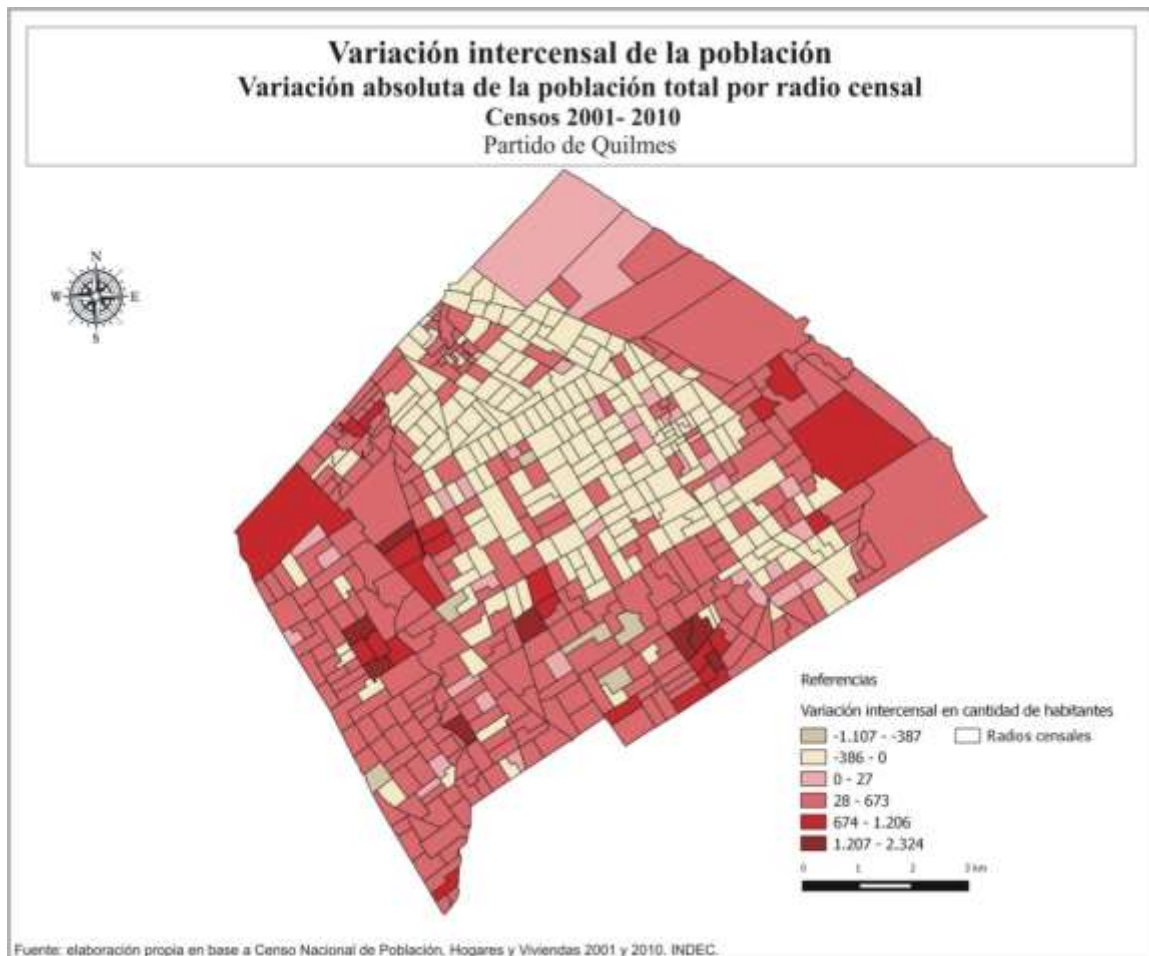


Fuente: Elaboración propia<sup>59</sup> en base INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

<sup>59</sup>La elaboración de los datos de variación absoluta y relativa de la población para el período 2001-2010 fue realizada a partir de los datos provenientes de los CNPhyV (INDEC) correspondientes. Dado que la compartimentación del territorio de Quilmes en ambos censos no ha sido coincidente (479 radios censales en 2001 y 557 radios censales en 2010) se realizó un procedimiento de asignación del dato 2001 a los radios 2010 según un criterio proporcional por área afectada. La población de cada radio 2001 ha sido distribuida proporcionalmente, reasignando a los radios 2010 los datos según la superficie que estos ocupan respecto al radio 2001. Dada la incompatibilidad directa de los datos de ambos censos al nivel de desagregación territorial de radio, dicho procedimiento, aún con sus limitaciones y posibles distorsiones, permite realizar una aproximación a las tendencias de crecimiento demográfico diferencial al interior del partido.

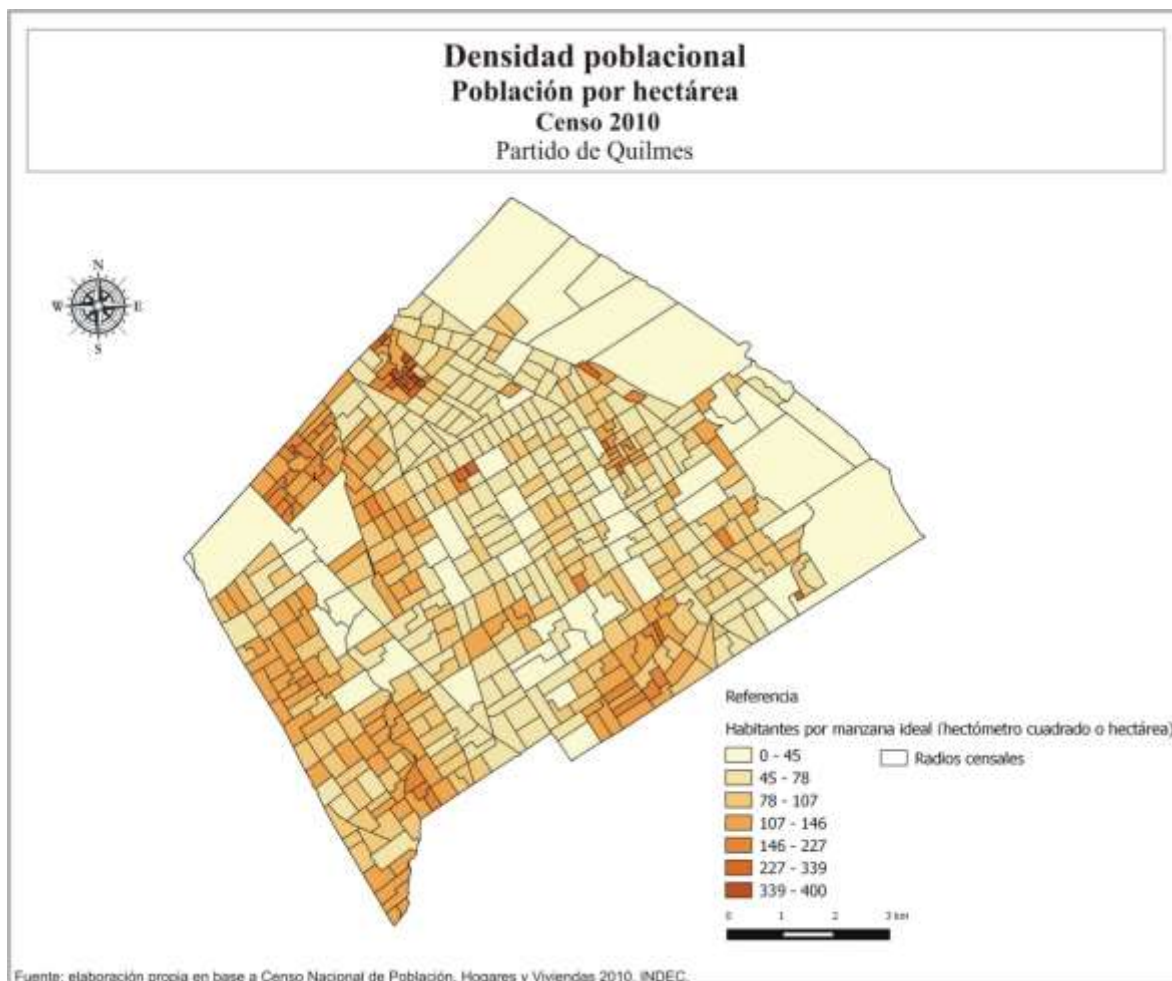


Mapa N° 4. Variación absoluta de la población. 2001-2010



Fuente: Elaboración propia en base INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

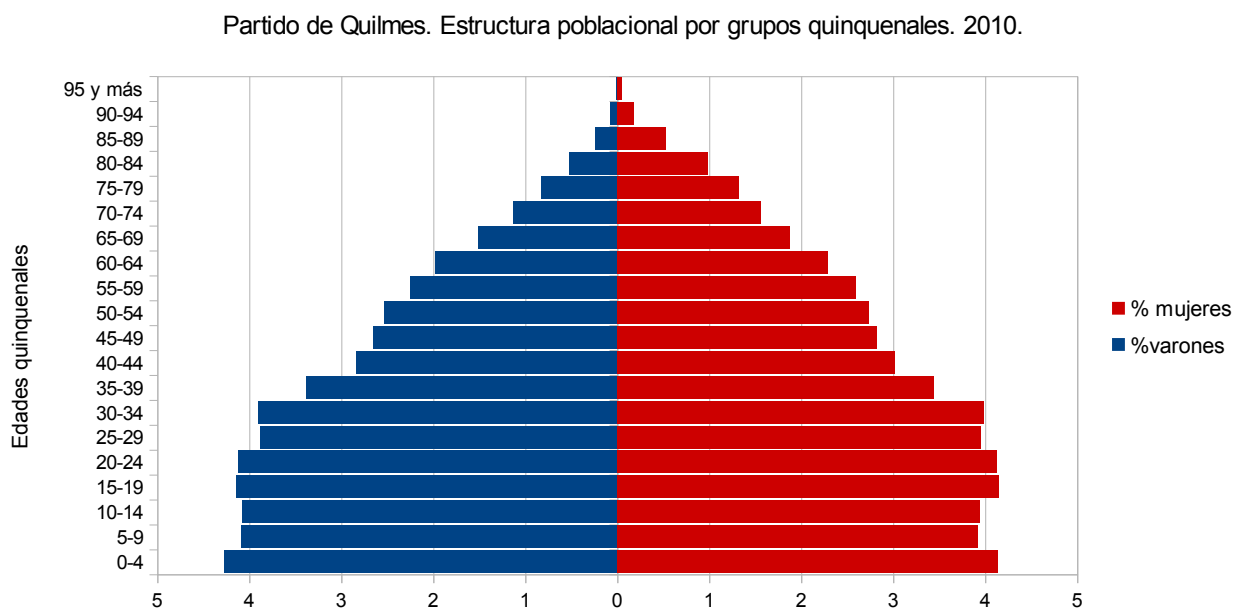
Mapa N° 5. Densidad de población por manzana. 2010



Fuente: Elaboración propia en base INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Asimismo, y relacionado a dicho freno en el incremento poblacional, la estructura etaria del partido de Quilmes (Gráfico N° 2) muestra actualmente signos de estabilización y tendencia al envejecimiento, característica compartida por el promedio regional y los partidos colindantes.

Gráfico N° 2. Estructura poblacional del partido de Quilmes. 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC 2010

Con respecto a las condiciones de vida de la población de Quilmes<sup>60</sup>, si consideramos al indicador NBI<sup>61</sup> como un indicador próximo a la pobreza estructural, podemos observar que Quilmes presenta una tendencia decreciente en la cantidad de hogares con Necesidades Básicas insatisfechas<sup>62</sup> en las últimas décadas. Sin embargo, al comparar con la evolución producida a escala nacional, provincial y regional, podemos identificar que Quilmes sigue presentado un desempeño en materia de NBI que lo muestra con valores relativamente elevados. Para el año 2010, el partido presenta un porcentaje superior al 9% de hogares, con necesidades básicas insatisfechas; mostrando valores similares a los presentes en el GBA en su conjunto; y siendo levemente superiores a los mostrados a nivel provincial y nacional. (Tabla N° 4). Para el año 2010, existían en

<sup>60</sup>Es oportuno señalar los antecedentes sobre esta temática presentes en Reese (2001), Censo social Quilmes (2010), Fidel *et al* (2008); así como también destacar las significativas restricciones para contar con datos actualizados a nivel municipal y submunicipal para el año 2015.

<sup>61</sup>Se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: 1) Hacinamiento: Hogares que habitan viviendas con más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico). 2) Vivienda: Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo). 3) Condiciones sanitarias: Hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua. 4) Asistencia escolar: Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela. 5) Capacidad de subsistencia: Hogares que tienen 4 ó más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario). INDEC 2010.

<sup>62</sup>El concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. Por medio de este abordaje se identifican dimensiones de privación absoluta y se enfoca la pobreza como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales. (INDEC)

Quilmes 16.130 hogares que no cubrían totalmente sus necesidades en materia habitacional, sanitaria, educativa y económica.

Tabla N° 4. Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). 1980-2010

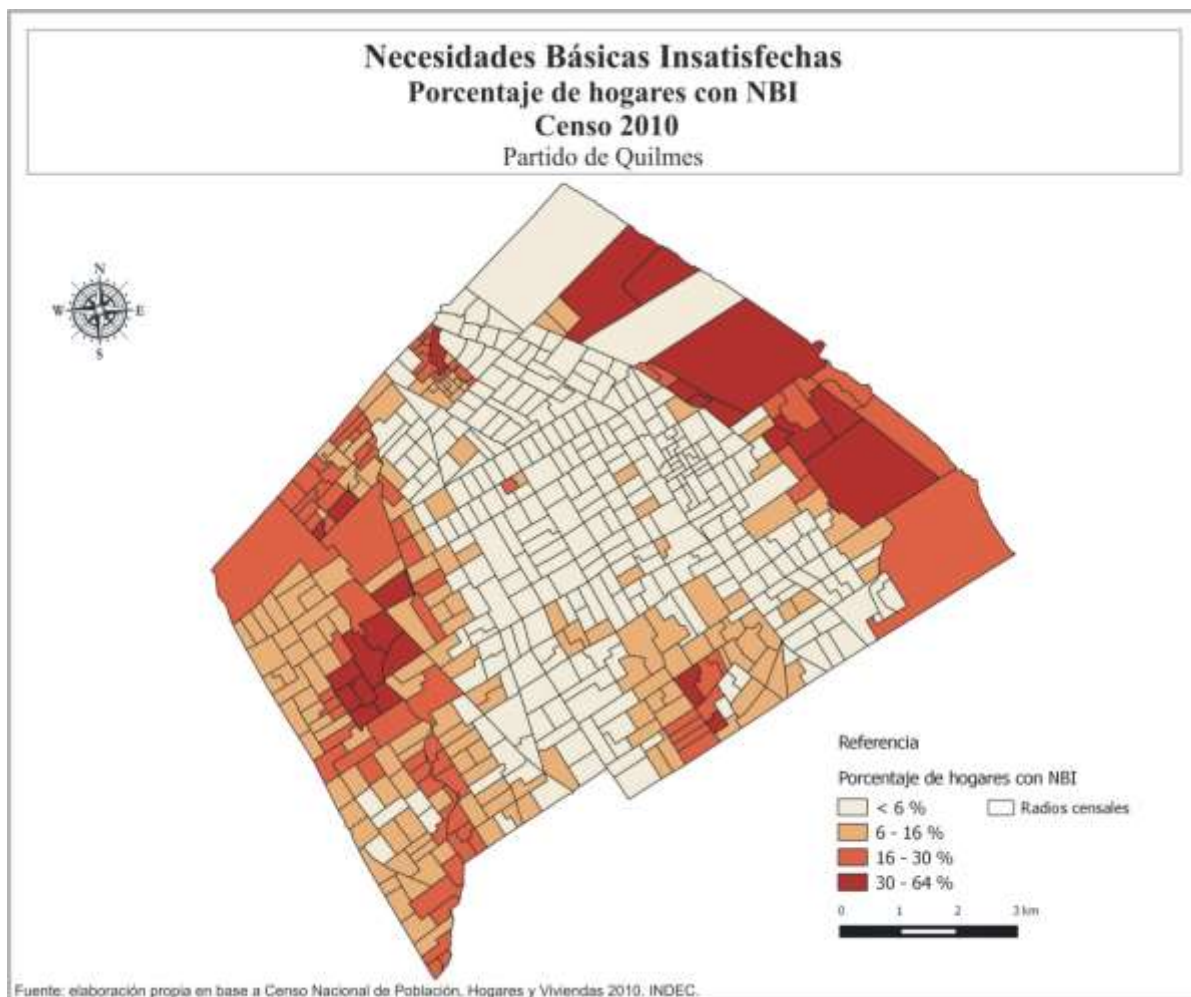
Jurisdicción	1980		1991		2001		2010	
	Total	Con NBI %	Total	Con NBI %	Total	Con NBI %	Total	Con NBI %
Total del País	7.103.853	22,3	8.562.875	16,5	10.075.814	14,3	12.171.675	9,1
Total Provincial	2.865.982	19,8	3.409.089	14,6	3.921.455	13,0	4.789.484	8,1
Total Partidos del GBA	1.755.277	21,7	2.088.005	16,5	2.384.948	14,5	2.934.373	9,2
Quilmes	27.421	23,6	246.475	18,2	21.266	14,7	16.130	9,2
Interior de la Provincia	1.110.705	16,9	1.321.084	11,7	1.536.507	10,5	1.855.111	6,4

Fuente: Elaboración propia en base a Censos de Población y Vivienda. INDEC

Como se desprende del mapa N° 6 la distribución de dichos hogares que no alcanzan a cubrir sus necesidades elementales es muy heterogénea. Los hogares NBI se concentran espacialmente en el partido de Quilmes en el eje nor-noreste (zona de ribera, al norte de la autopista Buenos Aires-La Plata) donde entre el 30 y el 64% de los hogares presentan necesidades básicas sin satisfacer. Estos valores elevados se encuentran también en el sector centro-este (Ezpeleta Oeste), y en la zona centro-norte (Villa Azul e Itatí), y en la zona sur de la localidad de Quilmes Oeste.

Por otra parte, valores relativamente más moderados que muestran carencias que afectan entre el 6 y el 30 % de los hogares quilmeños se observan en el eje sur sudoeste del partido, abarcando grandes extensiones de las localidades de Bernal Oeste y San Francisco Solano.

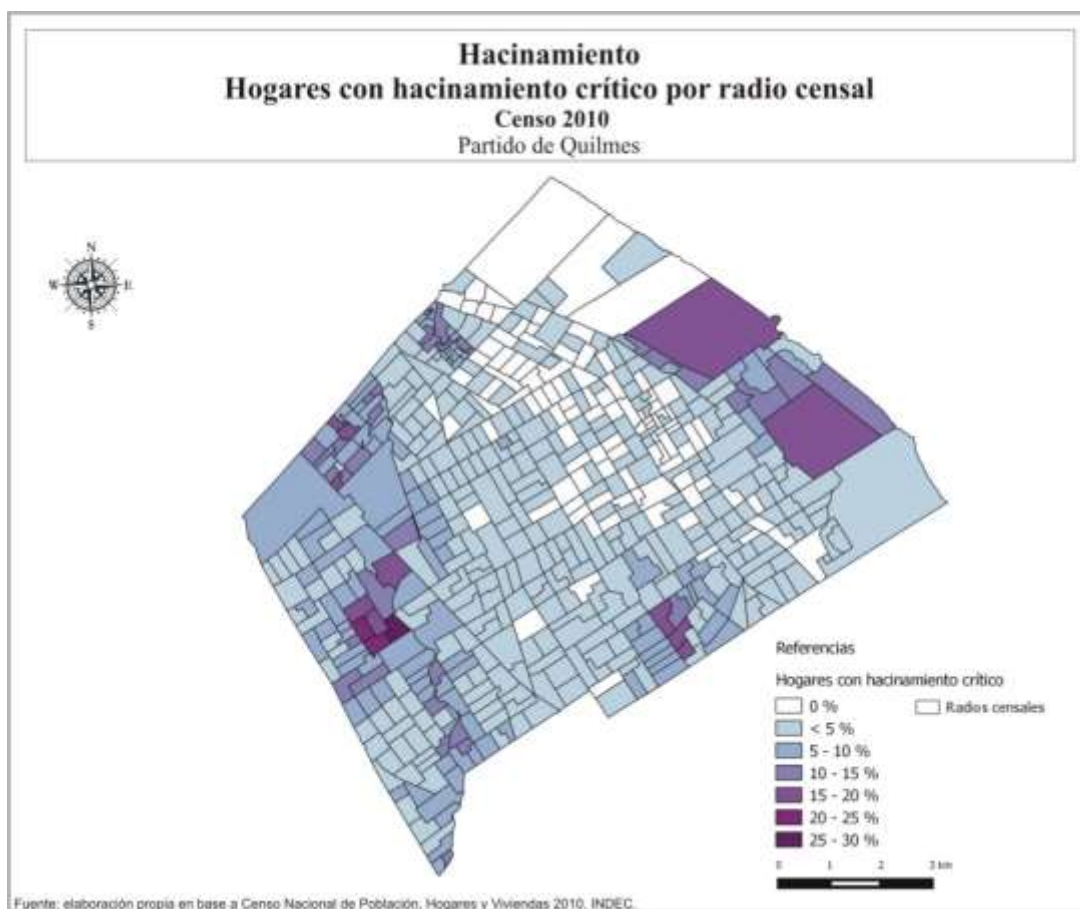
Mapa N° 6. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas por radio censal. 2010



Fuente: Elaboración propia en base INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

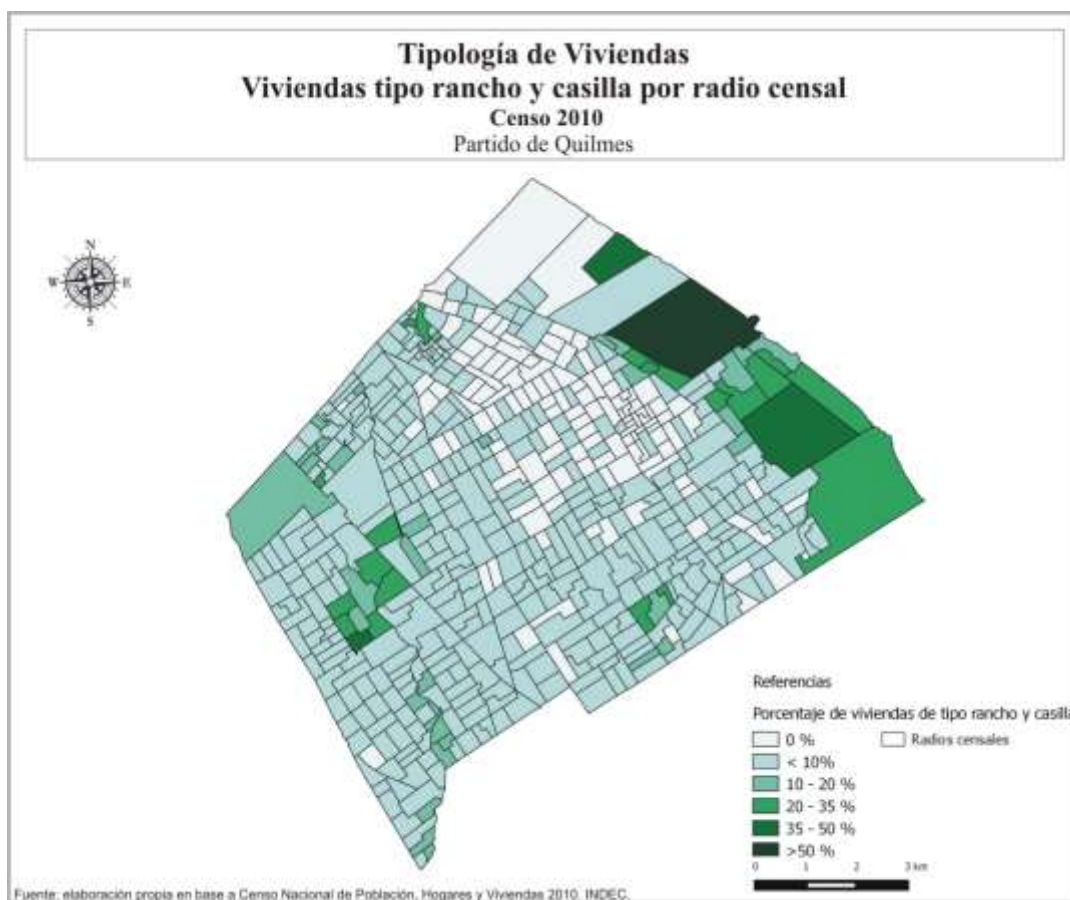
Estos indicadores y su distribución en el partido coinciden a grandes rasgos si aislamos dos de los indicadores considerados en el NBI, para abordar la cuestión habitacional: hacinamiento (mapa N° 7) y tipo de vivienda inconveniente (mapa N° 8).

Mapa N° 7. Hacinamiento crítico. Año 2010



Fuente: Elaboración propia en base INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Mapa N° 8. Tipo de viviendas: rancho o casilla. Año 2010



Fuente: Elaboración propia en base INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Al comparar algunos indicadores seleccionados (Tabla N° 5) Quilmes muestra un desempeño acorde a la realidad regional que lo contiene. Sin embargo, es posible identificar valores relativamente bajos respecto a indicadores de educación, mostrando una tasa de analfabetismo superior a la de la mayor parte de los partidos del GBA, y una tasa de desocupación que ubica a Quilmes como el noveno partido del GBA con mayor desocupación en el año 2010.

Tabla N° 5. Comparación de indicadores seleccionados. GBA por partido.

Partido	% hogares con desagüe del inodoro a red pública (cloaca)	% hogares al menos un indicador de NBI	Hogares sin agua por red pública	% hogares sin provisión de agua dentro de la vivienda	Tasa de Desocupación	Tasa analfabetismo
Almirante Brown	16,42	10,47	55,5	15	7,07	1,43
Avellaneda	68,2	5,8	0,9	4,2	6,24	0,94
Berazategui	68,56	10,44	6,3	7	7,66	1,23
Esteban Echeverría	20,14	10,77	53,4	16	7,18	1,32
Ezeiza	17,04	14,1	88,5	26,9	6,92	1,51
Florencio Varela	28,17	17,02	25	20,4	8,03	1,78
General San Martín	53,48	6,71	1,7	4,5	5,48	0,99
Hurlingham	11,39	6,85	71,3	7,3	6,48	1,01
Ituzaingó	8,51	4,91	92,3	5,8	6,08	0,83
José C. Paz	6,1	12	90,3	24,1	7,08	1,73
La Matanza	46,67	11,94	32,3	15,2	5,71	2,09
Lanús	38,26	4,96	0,7	3,9	6,36	1,04
Lomas de Zamora	31,75	8,91	2,8	11,1	6,01	1,55
Malvinas Argentinas	2,15	12,13	99,4	17	7,1	1,49
Merlo	21,07	11,49	58,9	18	6,97	1,42
Moreno	19,37	12,92	64	21,6	7,53	1,64
Morón	55,82	3,52	19,9	3,1	5,98	0,76
<b>Quilmes</b>	<b>60,8</b>	<b>9,21</b>	<b>1,4</b>	<b>7,5</b>	<b>6,79</b>	<b>1,32</b>
San Fernando	79,15	8,58	3	5,3	6,05	1,39
San Isidro	81,68	3,66	1,4	1,6	4,89	0,72
San Miguel	34,7	8,18	63,8	13,3	5,96	1,18
Tigre	17,6	11,04	39,4	11	5,95	1,25
Tres de Febrero	82,19	4,33	6,9	3	5,51	0,91
Vicente López	97,48	2,43	0,3	0,9	4,19	0,42
Total GBA	42,13	9,24	28,2	11,27	4,4	1,4

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC 2010

En términos generales, es posible establecer que hacia el sector oeste del territorio quilmeño, en dirección a los vecinos partidos de Almirante Brown y Lomas de Zamora, las condiciones de vida, el nivel socioeconómico, la calidad del espacio urbano y las



condiciones de infraestructura descienden progresivamente. Algo similar ocurre en sentido noreste con la zona ribereña del Río de La Plata, donde las condiciones se deterioran rápida y progresivamente desde la zona de barrancas hacia la ribera. Por último, el sector sur – sudeste del partido en dirección al partido de Berazategui, presenta una disminución significativa en las condiciones socioeconómicas y en la calidad urbana.

### **3.2. Consideraciones metodológicas para el análisis territorial del partido: articulación de “*territorii*” y “*Stlocus*”**

En este apartado se trabaja a partir de una adaptación e integración de dos métodos de investigación territorial: *Territorii* (Bozzano, 2009b) y *Stlocus* (Bozzano y Resa, 2009). Estos son asumidos como enfoques que presentan algunas indicaciones metodológicas y técnicas, y permiten una forma de organización de la información y el discurso<sup>63</sup>. Ambos enfoques son complementarios y no suponen un abordaje esquemático y rígido, sino constantes retroalimentaciones entre ambos<sup>64</sup>.

Mientras *territorii* permite un abordaje más cualitativo y vinculado a las formas de la escritura; *stlocus* permite un enfoque más vinculado a la triangulación con una preeminencia de técnicas de análisis espacial y una constante espacialización en la microescala.

Ambos métodos se esgrimen como herramientas geográficas útiles para reducir las distancias entre empiria y teoría en los trabajos de investigación, nutriéndose para ello de criterios y conceptos que orientan su aplicación. La implementación de los mismos permite discernir entre *territorios reales*, de lectura preferentemente descriptiva y naturaleza analítica, *territorios vividos* de fuerte base perceptiva y fenomenológica, *territorios legales* de orden prescriptivo, *territorios pensados* de naturaleza explicativa y

---

<sup>63</sup>Es necesario aclarar que la utilización que en esta investigación hacemos de ambos métodos supone una reformulación libre de los mismos. Agradecemos los permisos otorgados por sus autores para resolver de manera creativa las especificidades surgidas durante el proceso de implementación, permitiéndonos desarrollar una mirada personal sobre los mismos, muchas veces lejanas a los propuestos originalmente por ellos.

<sup>64</sup>Asimismo, suponen la necesaria reducción de la complejidad del objeto abordado a partir de la elección y priorización de algunos de sus elementos constitutivos, siendo conscientes de los riesgos de pretender una representación totalizadora tal como la que se describe en el epígrafe de este capítulo.

sintética, y *territorios posibles*, de carácter propositivo.

Los *territorios reales*, de naturaleza fundamentalmente analítica, dan cuenta de una instancia descriptiva que considera como variable fundamental a los usos del suelo reales, complementados por otras variables tales como la red vial, red hidrográfica, red de servicios e infraestructura, tamaño y disposición del parcelamiento urbano y/o rural, etcétera. Es interesante destacar que la elección de algunas variables en desmedro de otras supone la priorización de ciertos territorios reales por sobre otros<sup>65</sup>. “La teoría es el tamiz que clasifica los millones de datos, y sin ella, continuarían siendo un revoltijo sin sentido” (Burton Ian, en Pickenhayn J. 1994, p. 27).

Se asume, pues, una concepción constructivista respecto a la investigación y a la generación de las variables, indicadores y datos que nutren nuestra investigación. Siguiendo a Escolar, planteamos que durante el proceso de investigación se da una triple tensión entre la teoría, la subjetividad del investigador y la realidad que existe en forma independiente del proceso de investigación, “una selección de una parte de lo real a partir de una selección de una parte de la teoría y de los conceptos ordenadores que conforman el modelo teórico que sirve como orientador” (Escolar, 2000, p. 183). Es necesaria, entonces, la debida fundamentación y explicitación de dichas elecciones dentro de la opción epistemológica elegida, haciendo referencia explícita a los supuestos teóricos y metodológicos que subyacen en la elección de variables que representen unos *territorios reales* particulares.

Los *territorios vividos* son aquellos percibidos por los ciudadanos, los cuales son resultados de visiones subjetivas de base perceptiva, psicológica y fenomenológica, sobre los territorios que se experimentan en forma cotidiana desde una perspectiva de la construcción intelectual y sensorial que el sujeto realiza de su entorno. En ese sentido, los territorios vividos muestran importantes puntos de contacto con la propuesta de Vila Valentí sobre la existencia de una *Geografía Personal*, donde las vivencias subjetivas de cada individuo cobran protagonismo, y la conducta ambiental y las nociones topológicas y proyectivas son subjetivas y particulares (Vila Valenti, en

---

<sup>65</sup> Dicha priorización y jerarquización supone en forma incipiente una intención explicativa.

Pickenhayn J. 1994, p. 144).

Se trata de una instancia donde prevalecen los elementos subjetivos que refieren a la percepción sensorial, intuitiva, artística, emocional, simbólica e interpretativa, entre otras posibles. De esta manera se detectan necesidades, problemas, intereses o expectativas por parte de quienes viven los territorios, los cuales son espacializados de acuerdo a la construcción subjetiva de cada individuo. No obstante el carácter individual de las percepciones, el método propone en esta etapa aprehender aquellas percepciones que un gran número de sujetos comparte sobre un territorio determinado.

Los *territorios legales* se refieren a aquellos territorios de orden prescriptivo. Son aquellos que interpretan y espacializan, a partir de la priorización de criterios técnicos y racionales, la manera en que el territorio debe ser. Nos referimos aquí a aquellos territorios establecidos según ordenanzas con carácter legal, que establecen límites político-jurisdiccionales, usos permitidos y usos prohibidos, jurisdicciones viales, sanitarias, entre otros. En general se trata de construcciones elaboradas como herramientas legales procurando establecer un orden normativo en el territorio. Los territorios legales pierden sentido y eficacia en la medida que no guardan relaciones con los territorios reales y los vividos, constituyendo una interesante dimensión para el abordaje en la investigación, de manera de establecer grados de incompatibilidades e incongruencias entre los distintos tipos de territorios.

Los *territorios pensados* surgen de la correlación y síntesis de distintos territorios reales y vividos precedentes, así como de la incorporación de lógicas, vocaciones y tendencias no necesariamente espaciales, en una instancia donde predominan los elementos explicativos. Es posible asumir que existen tantos territorios pensados como sean explicados y fundamentados desde diferentes perspectivas teóricas. Es por eso que los territorios pensados se establecen como un importante componente sintético, incorporando los desarrollos precedentes, cuyas particulares elecciones ya fueron fundamentadas. De esta manera, recorriendo un sendero que propone cinco grandes

etapas<sup>66</sup> es posible arribar a una construcción intelectual que define lugares signados por particulares combinaciones entre territorialidades, racionalidades dominantes, vocaciones, procesos, tendencias, actores y lógicas, que en mayor o menor medida están presentes desarrollando relaciones *cooperativas, complementarias y contradictorias* (Santos, 1996a).

Los *territorios posibles* responden a una intención propositiva y/o alternativa que, reconociendo los elementos rescatados en el proceso de investigación, intenta integrar lo real, lo vivido y lo pensado en función de ofrecer alternativas territoriales superadoras. Se procura que los territorios posibles, partiendo del reconocimiento de tendencias y lógicas del presente, se proyecten al futuro en busca de generar territorios más equitativos y menos excluyentes. Supone, en el marco de esta investigación, la “*planificación*” del territorio presente en los actores que no forman parte de los “consensos” de la planificación territorial oficial, dando cuenta de miradas alternativas y proyectos invisibilizados.

El *método Stlocus* (Bozzano y Resa, 2009; Bozzano, *et al* 2012) consiste en un método de identificación de patrones de ocupación y apropiación territorial en la micro-escala que constituye una construcción teórico-metodológica desarrollada durante más de dos décadas de trabajo en proyectos diversos de investigación e intervención con fuertes componentes territoriales. El método se refiere a la posibilidad de sistematizar y definir *lugares*, entendiendo por este concepto:

*“patrón de ocupación y apropiación territorial en la micro y/o meso escala donde actores ponen en marcha continuamente -de manera conflictiva y solidaria- acontecimientos jerárquicos, homólogos y complementarios, resignificando conciencias, acciones y objetos de manera perpetua en instancias de un proceso de organización territorial. El lugar se redefine siempre.”*(Bozzano y Resa; 2007, p. 11; Bozzano, 2009a).

El *Lugar*, entonces, se refiere a la interacción dialéctica y dinámica que se establece

---

<sup>66</sup> Las mismas serán tratadas en detalle al referirnos al método *Stlocus*.

entre las acciones sociales y las manifestaciones materiales en ámbitos espaciales delimitados.

El desarrollo y aplicación de este método supone el tránsito por distintas etapas estructuradas con rigor, pero que no por ello carecen de la flexibilidad necesaria para aplicarlas de manera que permitan enriquecer el análisis, generando una dinámica donde cada uno de los pasos sucesivos permite replantear, pulir y mejorar el precedente.

Siguiendo a Bozzano y Resa, (2007, 2009) a continuación se ofrece, una breve síntesis de las etapas del método *Stlocus* haciendo mención a las técnicas y fuentes principales, pero no excluyentes, que se aplican en cada una de ellas. La aplicación de este método se organiza en 5 etapas: 1) territorialidades y territorios. 2) vocaciones y pre- lugares. 3) racionalidades, procesos, tendencias y actores. 4) mapeo de lugares. 5) matriz síntesis: “Lugares, conceptos y variables”.

En la primera etapa referida al territorio y las territorialidades a escala meso, se investiga y mapea de manera preliminar cuatro territorialidades: urbanas, periurbanas, rurales y naturales. Durante la segunda etapa se estudian vocaciones –central, residencial, industrial, agropecuaria y otras- con el propósito de espacializarlas de manera preliminar en la microescala. De esta manera se obtiene un mapa de “prelugares”, es decir, la definición preliminar de lugares en términos de patrones de ocupación y apropiación territorial identificando matices y variantes en cada vocación. En esta etapa se identifican los usos reales del suelo y los usos legales. En la tercera etapa, se investiga sobre racionalidades, procesos, tendencias y actores presentes en cada “prelugar” o lugar preliminar; se elabora un registro provisorio donde se consigna la presencia y significación de cada concepto y cada variable. La cuarta etapa se caracteriza por realizarse el mapeo definitivo de lugares, a partir de la elaboración previa de pre-lugares e incorporando las racionalidades, procesos, tendencias y actores definidos. Se realiza el mapeo final de los lugares y su definición de acuerdo a sus rasgos más significativos. Durante la etapa final, se construye una matriz donde se sintetizan, en un eje todos los lugares, y en el restante, todos los conceptos y variables,

precisando y ajustando el registro preliminar de la tercera etapa referido a la presencia y significación de cada concepto y cada variable en tres rangos: importante, secundaria y poco relevante o ausente. Esta matriz es interpretativa del proceso de investigación realizado y aporta elementos para definir el concepto operacional de cada lugar reconociendo sus características más salientes.

A los fines de esta investigación, los *territorios pensados* de *territorii* y las etapas del método *stlocus* han sido integrados y resueltos bajo la forma de una construcción tipológica que se presenta y desarrolla en el quinto capítulo.

### **3.3. Territorios Pasados: sistema de eventos en el marco del proceso de organización territorial del partido.**

Al abordar el proceso histórico en la conformación territorial del actual partido de Quilmes, dando cuenta de los grandes ejes estructurantes y los eventos más significativos para comprender el escenario actual, parece necesario hacer un ejercicio de sistematización y reducción – necesariamente simplificadora- sobre dicho complejo proceso. Para ello, y en consonancia con los elementos conceptuales expuestos en el capítulo 1, consideraremos dos criterios analíticos: la noción de que los acontecimientos se realizan sobre formas preexistentes dando nuevos sentidos; y la idea de que dichos acontecimientos se dan en el marco de un proceso amplio que los contiene. Dicho proceso de *organización territorial* puede ser entendido, siguiendo a Resa *et al* (2000) y Bozzano (2009a) como compuesto por tres fases o momentos principales: a) *creación y expansión*, b) *consolidación y fortalecimiento*, c) *estancamiento y retracción*. Estas fases, entendemos, deben ser consideradas como procesos inacabados que se superponen y yuxtaponen dinámicamente, más que como compartimientos estancos idealmente realizados y concluidos. De esta manera, es posible pensar las fases de organización territorial con fines analíticos de sistematización, que simplifican – necesariamente – un proceso en constante evolución.

### 3.3.1. Creación y expansión de Quilmes.

En el marco del diverso y complejo repertorio institucional que suponen los más de dos mil estados que en Argentina llamamos “municipio”, Quilmes es un partido que responde al modelo de “municipio-distrito” (Bernazza, 2005), originándose en un reparto territorial a partir de una decisión del poder central de Buenos Aires que se remonta a la distribución de “suertes de estancias”.

La etapa de creación y expansión se define, siguiendo a Resa *et al* (2000), por un proceso de subdivisión del suelo y materialización de infraestructura y equipamiento en el territorio. En este sentido, la creación y expansión de Quilmes se encuentra fuertemente asociada al proceso fundacional de la ciudad de Buenos Aires y su expansión. Así, la historia de Quilmes tiene sus orígenes en el año 1580, cuando Don Juan de Garay luego de la Segunda Fundación de la Ciudad de Buenos Aires reparte las tierras colindantes. Hacia el año 1611 se empiezan a delimitar los llamados pagos de La Magdalena, región que se extendía con escasa población entre la margen sur del Riachuelo, el Río Salado y el pago de La Matanza. En 1666 se crea el primer poblado al sur del Riachuelo: la Reducción de la Santa Cruz de los Indios Kilmes, dando lugar en el año 1780 a una subdivisión en tres partes: Quilmes (que llegaba hasta Ensenada y comprendía las actuales Avellaneda, Lomas de Zamora, Florencio Varela, Berazategui y La Plata), Magdalena y San Vicente. (Colegio de martilleros..., 2015). A su vez, en 1784 la "Parroquia de Quilmes" se constituyó en "Partido de Quilmes" subdividido en seis cuarteles. En el mismo sentido, el origen centralizado del Quilmes se manifiesta en el decreto del Triunvirato que un 14 de agosto de 1812 dispone declarar extinta la Reducción y a su vez, la creación de la localidad (Craviotto, 1969).

En la primera década del siglo XIX, el partido de Quilmes tenía todavía la extensión de la parroquia creada en 1780, la que subsistió hasta la creación del partido de Barracas al Sud en 1852. Los límites eran el Río de la Plata, el arroyo del Gato, desde su desembocadura cerca de la Ensenada hasta sus nacientes, desde allí hasta el camino a Chascomús y el Riachuelo desde su desembocadura en una línea imaginaria hacia Chascomús. Esta era una extensión de más de 800 km<sup>2</sup> que incluía la Reducción con 20 km<sup>2</sup>. Quilmes era uno de los pueblos más importantes y cercanos a Buenos Aires en la

parte sur del Riachuelo. (El Quilmero, 2011)

A partir de lo expuesto, y siguiendo los aportes de los historiadores quilmeños, podemos considerar que Quilmes tiene tres hitos fundacionales de *creación*: a) la llegada al Pago de la Magdalena de los pueblos Kilmes y Acalianos y la formación de la Reducción de la Santa Cruz, b) la extinción de dicha reducción por el Primer Triunvirato el 14 de agosto de 1812 y la traza del ejido urbano, su campaña y la distribución de chacras y solares (figura N° 5); y c) la formación del Partido en 1852, al dividirse de las tierras que formarían Barracas al Sur (actual Avellaneda).

Figura N° 5. Plano del pueblo de Quilmes y sus chacras trazado por el agrimensor Francisco Mesura.



Fuente: Agrupación de historiadores El Quilmero<sup>67</sup>

En 1866 Quilmes tenía un total de 5.260 habitantes de los cuales 1.400 residían en el pueblo. La economía y la estructura social era para entonces eminentemente rural,

<sup>67</sup> Recuperado en <http://elquilmero.blogspot.com.ar/2011/05/don-andres-baranda-un-fundador-del.html>.



casi las tres cuartas partes de la población vivía en ese medio y había ya cierta presencia de inmigración francesa, alemana, y española (Lomban, 1990).

Hacia 1870 en el partido de Quilmes un tercio de la población del partido era urbana y en 1916 más del 70% habitaba la ciudad. Desde su fundación hasta fines del siglo XIX la región de Quilmes tuvo una vocación marcadamente rural, pero en ese periodo se transforma al ritmo acelerado de la industrialización y urbanización del país, acompañando una profunda metamorfosis de sus estructuras socioeconómicas.

Con la llegada del ferrocarril en 1872 se inician en Quilmes las grandes mutaciones territoriales de la mano de las infraestructuras de comunicaciones y transporte, lo que daría un gran impulso a la *etapa de expansión* en su organización territorial.

Para el trazado de las vías, fueron divididas las chacras comprendidas entre la Av. Yrigoyen, entonces última calle del pueblo, y las primeras chacras. En 1904 se inauguraron los servicios de la empresa tranviaria que unía Buenos Aires y Quilmes, para transporte de pasajeros y cargas. Y para la misma época, la sociedad Fioritto Hnos. comenzó a construir la línea de tranvía eléctrico que partía de la estación del ferrocarril hasta la ribera.

Parte del desarrollo que trae consigo el arribo del ferrocarril se ve reflejado hacia el año 1888 con la instalación de la Cervecería Argentina Quilmes en las proximidades de la estación Quilmes del ferrocarril. Este acontecimiento tendrá una profunda huella en la organización territorial del partido, incorporando donaciones de tierras para la instalación de vías, telégrafo, barrio Villa Argentina, parque recreativo y otras mejoras en el equipamiento, la educación y la salud de la población circundante y los trabajadores (Estévez, 2010). El censo provincial de 1881 señalaba para el partido de Quilmes: 60 fábricas o talleres, incluyendo herrerías, molinos, hornos de ladrillos, carpinterías, zapaterías, una cervecería y una destilería. Como señala Russo (2000) la industrialización del partido adquirió un impulso definitivo con la inversión de Otto Bemberg y Cía. y la fundación desde 1886 de la destilería de alcohol de grano de Las Conchitas la primera gran industria del partido, la destilería Franco-argentina, hoy

Primera Maltería. Este emprendimiento, obligó a realizar dos desvíos del ferrocarril de la Ensenada, además de caminos de acceso y otras innovaciones. La construcción de la Cervecería comenzó en 1888 iniciando la radicación de un polo industrial en medio de chacras y quintas frutales que poblaban el partido hacia fines de siglo. Con el tiempo, la fábrica quedó englobada dentro de los límites de la ciudad de Quilmes, gestándose una interacción positiva entre la empresa y la urbe. Tres fueron las determinantes principales de esta localización: la pureza del agua, la cercanía del ferrocarril de Buenos Aires a Ensenada, y la relativamente corta distancia del mercado en expansión que representaba la ciudad de Buenos Aires (ibíd.).

Producto de la misma dinámica expansiva vinculada al ferrocarril y la incipiente industrialización, se lotean las actuales localidades de Bernal en 1850 y Ezpeleta en 1891. Asimismo, fueron creadas las estaciones de tren de Bernal y Berazategui, dando lugar a pequeños centros a inmediaciones de la estación y sobre la ruta a Buenos Aires. Dichas transformaciones seguirían profundizándose de la mano de la urbanización y la industria.

La dinámica de integración económica de Quilmes en este período se vincula fundamentalmente con la expansión del mercado interno impulsado por la ciudad de Buenos Aires y su tendencia expansiva. En este contexto, entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX Quilmes se transformaría, con una tendencia constante de crecimiento y expansión de sus infraestructuras, en uno de los principales centros industriales y turísticos de la región. En dicho marco, la construcción de un balneario y rambla a orillas del Río de La Plata, con equipamientos para el ocio y esparcimiento que atraía ingentes colectivos de turistas, constituiría una impronta particular para la zona. En este marco, el 2 de agosto de 1916 Quilmes fue declarada ciudad (Craviotto, 1941) constituyendo un nuevo y decisivo hito en la expansión territorial de Quilmes que impulsaría dicha tendencia hasta mediados de la década del '40 del siglo XX. Durante esta etapa de creación y expansión desarrollada, reconocemos las etapas de la evolución urbana de Quilmes propuestas por Oliva (2010) incluyendo los períodos denominados La Suerte (1580-1666), La reducción (1666-1810), El Pueblo (1810-1872), El ferrocarril (1872-1890), La Fábrica (1890-1916) y La Ciudad (1916-1945).

En este proceso los condicionantes naturales han jugado un papel preponderante, siendo las tierras altas el espacio privilegiado para asentar el centro poblacional original y sus diversas manifestaciones, así como los principales ejes de comunicación vial y ferroviaria. Por el contrario, la franja ribereña de Quilmes constituye una zona baja e inundable que sería relegada para la ocupación y expansión durante esta etapa, de igual manera que los sectores sur-sudoeste del partido, en la cuenca de los arroyos San Francisco y Las Piedras. Como señala Reese (2001) la configuración urbana del partido siguió un sentido Este-Oeste a partir del casco fundacional y de las primeras extensiones surgidas a lo largo del ferrocarril. Mientras que el crecimiento en franjas longitudinales determinadas por las trazas de las grandes vías de comunicación hacia el sur determinaría la tendencia expansiva de la siguiente etapa.

### 3.3.2. Consolidación y fortalecimiento de Quilmes.

La fase de *consolidación* está asociada a la tendencia al completamiento de las redes de infraestructura, mientras que el *fortalecimiento* está relacionado en mayor medida con el incremento, la diversificación y el aumento en la complejidad de las funciones económicas y sociales propias de la ciudad (Resa *et al*, 2000). De esta manera, el avance y la expansión iniciada en la etapa anterior tiende a consolidarse, dando lugar a una expansión urbana constante que progresivamente desdibuja los espacios periurbanos en el marco de un proceso de suburbanización. En esta etapa, el modelo de crecimiento, señala Reese (2001) se basó en el proceso industrializador y los loteos populares, tierras a bajo precio con escaso o nulo nivel de infraestructura lo que dio lugar a una estructuración espacial desordenada en el marco de escasas y dispersas reglamentaciones. El territorio de Quilmes, como parte de la creciente tendencia metropolitana de Buenos Aires, se enmarca en esta etapa en un proceso expansivo de consolidación y fortalecimiento de su organización territorial en el contexto de la etapa de *suburbanización popular* propuesta por Torres (2001, 2006) para el período 1940-1960. Al respecto el autor señala que los trabajadores urbanos protagonizaron un proceso de suburbanización, localizándose en la segunda corona de la RMBA, a través

de la consolidación de los “*barrios de loteo económico*”. Este proceso fue posibilitado por los cambios en la gestión del transporte público, nacionalizado en esta época, con precios fuertemente subsidiados.

En este contexto, los loteos populares se constituyeron en la principal forma de acceso legal a la propiedad de la tierra en toda el área metropolitana, dinámica de la cual Quilmes no ha estado exento<sup>68</sup>. Este suelo subdividido carecía en términos generales de la infraestructura y del equipamiento básico y se localizaba en el territorio de acuerdo a las relaciones de mercado, al no existir una normativa de suelo. Los loteos económicos o populares de las décadas de 1940, 1950 y 1960 posibilitaron la suburbanización masiva de los trabajadores urbanos, consolidando amplias zonas ocupadas por barrios autoconstruidos, carentes de servicios y de cualquier forma de planificación urbanística (Catenazzi *et al*, 2003). Al respecto, Pirez (1994) señala que la provisión de infraestructura urbana quedó totalmente a cargo del Estado, y se concretaría posteriormente en respuesta a la presión ejercida por los habitantes. Asimismo, el funcionamiento del mercado inmobiliario, prácticamente sin regulación ni control estatales, dio como resultado un crecimiento urbano sin restricciones, en tierras no siempre adecuadas, sin infraestructura ni servicios, dejando intersticios desocupados y alejándose del centro tradicional de la ciudad y de los nacientes subcentros (*ibíd.*).

En el marco regional expuesto, Quilmes experimentó durante esta etapa un rápido crecimiento horizontal, discontinuo y desestructurado con escasa infraestructura resultante de los loteos populares, especialmente en la zona de las actuales localidades de Bernal Oeste, Quilmes Oeste, y San Francisco Solano<sup>69</sup>. De esta forma, la importante presencia de lotes no ocupados caracterizó el paisaje de la periferia en un contexto de expansión urbana creciente.

---

<sup>68</sup>La mayor parte de la población que accedió a la propiedad de la tierra mediante esta modalidad fueron sectores populares, población de clase media y baja atraída por la accesibilidad en el tipo de pago -a tiempo prolongado en forma de cuotas no indexadas- mediante las cuales los promotores vendían los lotes en la periferia.

<sup>69</sup>El pueblo de San Francisco Solano se origina en un loteo del año 1948, siendo considerado 1949 el año de su fundación, debido al reconocimiento oficial por parte del Municipio de Quilmes.

La fragmentación producida a escala regional entre el centro de Buenos Aires y la creciente periferia metropolitana, se reproducía al interior del partido de Quilmes. Mientras los sectores periféricos crecían al ritmo de los loteos populares y la industria sustitutiva de importaciones -mayormente localizadas sobre los ejes de Camino General Belgrano y Avenida Calchaquí-; el área central del partido consolidaba sus estructuras al tiempo que fortalecía y complejizaba sus funciones urbanas, consolidando aún más la centralidad física y funcional, y la preeminencia en la estructuración del espacio quilmeño. En el marco de dicho proceso, durante la primera parte de la década de 1960 comienza a manifestarse un proceso de densificación del área central de Quilmes a partir de la extensión de la propiedad horizontal mediante la construcción de edificios en altura.

### 3.3.3. Estancamiento y retracción de Quilmes.

Como ya hemos señalado, las etapas de organización territorial se superponen conformando un proceso sumamente dinámico, imposible de delimitar claramente en etapas cerradas. Por lo tanto, podemos considerar que las tendencias antes expuestas continúan manifestándose, en mayor o menor medida, durante esta etapa.

Siguiendo a Resa *et al* (2000) consideramos que el *estancamiento* en la organización de un territorio o sus fragmentos es difícilmente identificable, pero que se asocia a la perpetuación de pautas de asentamiento en barrios sin crecimiento demográfico pero con una importante consolidación de sus identidades. Por otro lado, la *retracción*, es generalmente de pequeña escala y se vincula a la desaparición de grandes industrias y equipamientos; y/o a su refuncionalización.

A partir de lo expuesto, podemos considerar que desde mediados de la década del '60, y especialmente a partir de mediados de la década siguiente, se produjeron mutaciones estructurales fundamentales para comprender la dinámica territorial del partido de Quilmes.

En términos generales, es posible establecer cierto estancamiento demográfico en las áreas centrales del partido y en los barrios aledaños más cercanos a dichas zonas, que de manera progresiva comienzan a estancarse en su crecimiento en la medida que consolidan finalmente sus infraestructuras y sus identidades.

Al mismo tiempo, en el marco de la etapa que significaría el *fin del loteo económico* (Torres, 2006) entre 1960-1980, se produce un estancamiento en la expansión suburbana de sectores populares en el partido de Quilmes bajo esta modalidad<sup>70</sup>.

El golpe de estado de 1976 significó el fin de un modelo de Estado (Estado benefactor) y el fin de un modelo de desarrollo de Industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en favor de un modelo aperturista, basado en los supuestos del liberalismo económico, centrado en la desarticulación sistemática de todos los logros populares en cuanto a participación económica y política. El modelo aperturista significó un quiebre radical respecto al modelo anterior, pasando de una economía semicerrada orientada al mercado interno, con fuerte intervención estatal, con una industria creciente, y una estructura distributiva progresiva, a un proyecto caracterizado por la liberalización de los mercados, la apertura externa, la destrucción del aparato productivo, la sistemática desarticulación del aparato estatal, creciente endeudamiento externo, la estatización de la deuda privada y una estructura distributiva fuertemente regresiva (Vallejo y Cirio, 2009).

Durante este período se sancionaron una serie de normas tendientes a reorganizar el territorio, sobre todo en Capital Federal y Buenos Aires. Además de la ley de locaciones urbanas sancionada en 1976, que liberó al mercado de alquileres con claro perjuicio para los sectores populares; la provincia de Buenos Aires sancionó el Decreto ley N° 8.912, en 1977<sup>71</sup>, que regula el uso, subdivisión, ocupación y equipamiento del suelo

---

<sup>70</sup>La desarticulación de los programas de financiamiento a la construcción de vivienda individual que habían caracterizado a la etapa precedente y las restricciones normativas que se impondrían a los loteos contribuyen a explicar dicho estancamiento.

<sup>71</sup>En cuanto a las restricciones que esta ley efectivamente plantea a la expansión suburbana, se refieren a características de las zonas (por ejemplo no estar por debajo de determinadas cotas de nivel en zonas inundables), a la reglamentación de las dimensiones de las parcelas y la disposición de las manzanas, a los coeficientes de usos del suelo, a las normas de edificación de las construcciones y a la obligación de que en las nuevas subdivisiones se contemple la provisión de servicios (agua, cloacas, electricidad) y la pavimentación de las calles principales; las

en la provincia. Esto provocó un importante encarecimiento en el suelo urbano, dificultándole a la clase popular el acceso al mismo. Estos fenómenos impactaron fuertemente en el partido de Quilmes, generando un estancamiento en las formas de urbanización expansiva con acceso formal a la ciudad para grandes sectores de la población.

Por otro lado, la aplicación de políticas de ajuste estructural y de apertura ensayadas a nivel nacional, tuvieron un fuerte impacto regional y local sobre la dinámica previa de industrialización. Así, mientras Quilmes había sido uno de los partidos, junto a Avellaneda, en observar un fuerte crecimiento industrial durante la etapa sustitutiva, dichas estructuras industriales tendieron a la retracción, generando consigo un impacto negativo tendiente a la *retracción* en la organización territorial del partido, afectando especialmente a las zonas de mayor concentración industrial del partido y a los antiguos corredores industriales. Desde mediados de la década del '70 esta dinámica reactiva se iría profundizando para alcanzar durante los años '90 y '2000 los mayores niveles de estancamiento y disminución industrial. Sobre esta decadencia y su impacto territorial Narodowski (2008a, p. 159-160) señala:

*“En lo que a la industria se refiere, Quilmes tuvo un desarrollo muy importante, basado en un conjunto de grandes empresas de gran nivel, sobre todo textiles, alimentos y bebidas, papel, metal-mecánica, además un tejido fuerte de PyMEs en alguno de esos sectores y en plásticos, esa estructura productiva ha sufrido una decadencia alarmante que tiene un reflejo espacial fuerte. La mayor parte de las grandes empresas vinculadas a los “buenos tiempos” de Quilmes, ya no existen. Incluso, en los últimos años es fundamental analizar el auge y al mismo tiempo la “desnacionalización” de la cervecería. En 1993, la industria quilmeña sólo representaba el 3.81% del VBP de la RMBA (incluyendo la tercer corona) y el 10.20% de la industria del conurbano sur.”*

Por otro lado, a la dinámica estancada de los sectores centrales del partido y los loteos populares de la periferia; y a la dinámica de retracción manifestada por la industria y los sectores asociados -con sus consecuentes impactos territoriales-, hay que

---

subdivisiones, además, deben estar de acuerdo con planes reguladores municipales que deben ser aprobados a nivel provincial (Torres: 2006).

contraponer otros procesos tendenciales que se manifiestan desde mediados de la década del '80, y se harán más fuertes durante las décadas siguientes. Nos referimos, en primer lugar, a lo que Torres (2006) ha denominado *suburbanización de las elites*. En el marco de las políticas aperturistas mencionadas, la ampliación, remodelación y desarrollo de la red de autopistas y accesos metropolitanos van a ser los disparadores de los nuevos procesos de urbanización y de los cambios en el patrón de metropolización (Mignaqui, 1998). En este contexto, la inauguración en 1995 del tramo de la autopista Buenos Aires-La Plata que unía al partido de Quilmes con estos dos grandes nodos regionales, significaría un cambio profundo en la dinámica territorial del partido, contribuyendo a un proceso de densificación y encarecimiento del suelo que se profundizaría y expandiría a toda el área central de Quilmes y Bernal. En el marco de este proceso de refuerzo de la consolidación y centralidad de estas dos localidades en el partido, la inauguración de la Universidad de Quilmes (UNQ) en Bernal durante el año 1991<sup>72</sup> contribuyó a profundizar las tendencias mencionadas.

Los *Nuevos Objetos Urbanos* (Ciccolella, 1999) asociados a este proceso de suburbanización de elites impactarían en Quilmes a través de tres formas particulares: los barrios privados, los *countries en altura* (como modalidades de urbanización cerrada)<sup>73</sup>, y los complejos comerciales. Los primeros, fuertemente cuestionados y resistidos por grandes sectores de la población quilmeña, han mostrado un desarrollo moderado en comparación con otros partidos de la región metropolitana, siendo quizá el caso más emblemático el del reciente Nuevo Quilmes<sup>74</sup>. Los segundos, muestran un desarrollo menor, con localizaciones puntuales en los complejos Terrazas de Quilmes y Bernal. Por último, los complejos comerciales que incluyen grandes hipermercados, shopping - centros de compras, cines y patios de comidas, han tenido un desarrollo

---

<sup>72</sup>La UNQ fue creada por ley nacional N° 23.749 en el año 1989, teniendo su primer ciclo lectivo en 1991.

<sup>73</sup>En el área suburbana de Buenos Aires aparecieron complejos de viviendas unifamiliares llamados Barrios Privados, mientras que en lugares centrales surgieron edificios altos comercializados habitualmente con el nombre de Torres Jardín o *countries en altura*. La tendencia hacia la vivienda vigilada y segura se convirtió en el factor determinante del crecimiento de la superficie de la metrópolis. Solo en el área suburbana se originaron más de 400 complejos habitacionales de acceso restringido que ofrecen espacio a más de medio millón de personas (Janoschka, 2002).

<sup>74</sup>Se trata de un emprendimiento inmobiliario de gran escala ubicado en el sector norte del partido, sobre el trazado de la autopista y a escasos minutos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El proyecto, iniciado en 2008, ha estado envuelto en innumerables conflictos e irregularidades normativas vinculadas al potencial impacto ambiental, a la regularización dominial de las tierras y a los impuestos correspondientes. Pese a dichos conflictos, el proyecto no deja de crecer y consolidarse como un conjunto de barrios cerrados de alto estándar.



amplio en el partido. La mayor parte de estos emprendimientos comerciales<sup>75</sup> se han implantado en antiguas locaciones industriales o bien en espacios intersticiales en los corredores viales que supieron concentrar estas actividades tales como Avenida Calchaquí y Avenida La Plata. En este sentido, las protestas populares de movimientos de trabajadores desocupados realizadas durante los años 2001 y 2002 frente a estos establecimientos resultan paradójicamente ilustrativos de un proceso de estancamiento y retracción productivo-industrial, con un fuerte impacto social<sup>76</sup>. La refuncionalización de dichos espacios en función de nuevas pautas de consumo orientadas a ciertos sectores de la población, y la creciente modificación del perfil productivo de los corredores viales en función de espacios preponderantemente comerciales y de servicios son indicadores de un proceso que consideramos de estancamiento y retracción territorial, pese a los discursos modernizantes del crecimiento basado en el consumo. Por otro lado, también vinculado al consumo, pero de sectores populares, los espacios abiertos de comercio minorista informal, tales como la feria de Solano, crecen en extensión e importancia, constituyendo también hitos significativos en la conformación del territorio quilmeño.

En segundo lugar, a partir del contexto de crisis de inicios de los años 2000 y como contrapartida de los procesos expuestos, en Quilmes se han generado algunas experiencias de *economía social*<sup>77</sup> particularmente significativas, que también entendemos tienen un impacto importante en el proceso de organización territorial del partido. La recuperación de fábricas por sus trabajadores (25 de Mayo, Vinil Plas, Cooperativa de Trabajo Felipe Vallese ex Polimec, Acetato Argentino, entre muchas otras), el inicio de la Red de Trueque en el ex espacio industrial de La Bernalesa y los muchos clubes asociados; y la experiencia de la Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Ltda<sup>78</sup> constituyen procesos significativos de formas alternativas en la

---

<sup>75</sup>Incluyendo a Carrefour, cines Showcase, Walmart, Auchan, Makro, Home Depot, el complejo Quilmes Factory que concentra a Easy, Jumbo, cines Hoyts, entre otros.

<sup>76</sup>A título ilustrativo, puede consultarse una mirada sobre parte de los hechos aquí mencionados en: <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-12/01-12-18/PAG03.HTM>

<sup>77</sup>La economía social (Coraggio, 2002) supone una modalidad productiva mixta donde se dan múltiples articulaciones posibles entre los subsistemas capitalista, estatal y de economía popular en el marco de la cual confluyen estas tres lógicas (Dieguez, 2009). Coincidiendo con lo planteado por Coraggio (2002), se entiende que la separación de estas lógicas se realiza sólo con fines analíticos, y que en la realidad están profundamente imbricadas.

<sup>78</sup>Al respecto véase Mutuberría Lazarini y Narodowski (2010) y Cravino y Mutuberría Lazarini (2011).

organización territorial del partido.

Por último, las tendencias en la ocupación residencial del partido y en las formas de acceso al suelo de los diversos sectores de la población en Quilmes son, en esta etapa, fuertemente contrapuestas y polarizadas.

Por un lado, el incesante proceso de densificación en altura del centro de la localidad cabecera del partido se vería profundizado a partir del año 2006 y especialmente a partir de 2008<sup>79</sup>, acompañado con las modificaciones normativas respectivas que facilitaron el proceso. Esta tendencia por primera vez se expandiría con fuerza a otros centros y subcentros tales como Bernal, especialmente a partir de la inauguración de la bajada Espora de autopista Buenos Aires La Plata en el año 2006, y Ezpeleta, además del propio Quilmes. La dinámica inmobiliaria, la especulación, los precios del suelo tendencialmente crecientes<sup>80</sup>, la escasez de suelo vacante, la orientación del mercado a sectores de altos ingresos, llevan a constituir un escenario de densificación que tiende a segregar socialmente, fragmentando el partido. Producto de estos procesos, el acceso formal al suelo urbano para los sectores bajos y medios de la población es cada vez más difícil en el partido de Quilmes.

Como contrapartida, las formas de hábitat popular bajo las modalidades de villas y asentamientos constituye un fenómeno en Quilmes que si bien es de larga data<sup>81</sup>, muestra una tendencia creciente como resultado de los procesos mencionados en el párrafo precedente. Con más de cinco décadas de antigüedad, el fenómeno de villas y asentamientos en el partido se relaciona a las tendencias de la región durante el final del período sustitutivo de importaciones, a partir de las migraciones masivas internas, la migración limítrofe y la política de erradicación de villas de capital federal instaurada en la última dictadura cívico-militar. Asimismo, las tendencias socioeconómicas

---

<sup>79</sup>A pesar de que la tendencia creciente es manifiesta y reconocida tanto por autoridades municipales como por diferentes actores vinculados a la construcción y la ciudad, no hemos podido acceder a estadísticas confiables que permitan una aproximación a la cuantificación y dimensionamiento del fenómeno. Los datos relevados en las distintas entrevistas realizadas y las fuentes consultadas representan estimaciones muy dispares y poco sistemáticas sobre la cuestión de la expansión en altura y densificación del partido.

<sup>80</sup>Estos tres factores son citados por Oliva (2010) para explicar la tendencia a la demolición de edificios con valor arquitectónico y zonas con valor patrimonial.

<sup>81</sup>Las primeras villas del partido, tales como la de El Monte, se inician a mediados de la década del '50.

regresivas implementadas desde 1976, la profundización de dichas características durante la década de los '90, la profunda crisis estructural de los años 2000, y la insuficiencia de las políticas habitacionales del periodo 2003-2014 para revertir la situación deficitaria de los sectores populares, confluyen para conformar un escenario donde la ocupación, la autoconstrucción y la informalidad son muchas veces las únicas alternativas existentes para vastos sectores de la población.

En este marco, Cravino *et al* (2008) a partir de un relevamiento propio identificaban en Quilmes, para el año 2001, un total de 20 villas y asentamientos con un total de 45.991 habitantes, lo que representaba el 8,8% del total poblacional del partido. Por su parte, para el año 2008 el Equipo Info Hábitat de la Universidad de General Sarmiento contaba en su base de datos 16 villas y 32 asentamientos del partido de Quilmes, lo que constituía un total de 48 villas y asentamientos con 120.097 habitantes (Figura N° 6)

Figura N° 6. Villas y asentamientos en Quilmes. Año 2008.



Fuente: Equipo Info Hábitat UNGS<sup>82</sup>

Por otro lado, para el año 2010 el Censo Social realizado en el Municipio de Quilmes relevó un total de 101.028 personas viviendo en zonas de villas, asentamientos o viviendas en zonas precarias, lo que equivalía al 17,4% de la población de Quilmes en dicho año. En dicho relevamiento se identifican y relevan 31 barrios<sup>83</sup> y 24.087 hogares en situación de vulnerabilidad social (Censo Social de Quilmes, 2010).

Si bien las definiciones operativas de los distintos estudios cuyos datos aquí presentamos no son exactamente iguales, y por ende no son comparables directamente, nos permiten una aproximación al fenómeno. En este sentido, los datos resultantes del censo social parecerían subestimar una realidad habitacional que en 2008 ya era de mayor magnitud, sin que haya indicios que permitan pensar en una reducción del universo de villas y asentamientos, con la mejora habitacional que eso traería aparejado. Por el contrario, para el año 2013 el informe de asentamientos informales realizado por la fundación TECHO Argentina consignaba un total de 57 asentamientos que albergaban a 35.160 familias, convirtiendo a Quilmes en el segundo distrito con más asentamientos del área metropolitana de Buenos Aires<sup>84</sup>. Asimismo, para el mismo año 2013 la cifra oficial aportada por el entonces Director de Tierras del municipio<sup>85</sup>, registraba un total de 67 villas y asentamientos, mostrando un incremento en tres años (2010-2013) de 36 nuevas tomas y asentamientos en Quilmes, según los registros oficiales.

### **3.4. Territorios Reales**

#### **3.4.1. Usos reales del suelo.**

Los *territorios reales* son abordados a partir del relevamiento de usos reales del suelo

---

<sup>82</sup>Recuperado en <http://www.infohabitad.com.ar/web/cnt/es/mapas/>

<sup>83</sup>Se consideran barrios en condición de vulnerabilidad social, sin diferenciar entre villas o asentamientos, e incorporando también la noción de zonas precarias.

<sup>84</sup>En primer lugar se encuentra el partido de La Matanza con 89 asentamientos informales

<sup>85</sup>Sr. Rafael Lopardo. [http://www.perspectivasur.com/2/nota\\_1.php?noticia\\_id=32092](http://www.perspectivasur.com/2/nota_1.php?noticia_id=32092)

dominantes por manzana o fracción, entendidos como un indicador sintético de los sistemas de objetos y acciones.

Entre los aspectos centrales a considerar al estudiar usos del suelo, como hemos expuesto en un trabajo precedente (Bozzano *et al*, 2008) cabe mencionar los enfoques, los fines o propósitos y las clasificaciones. A partir de Rhind y Hudson (1980), López González *et al*. (2002), plantean tres diferentes enfoques en el estudio de los usos del suelo: a) un enfoque funcional, según el cual el uso del suelo se cartografía en función de la actividad que se desarrolle en él, siendo el uso, el derivado de ella; de esta forma se clasifica el suelo según su asociación con alguna de las funciones que cumple para el hombre, en cuanto a la satisfacción de sus necesidades; b) un enfoque formal, que identifica el uso del suelo con la ocupación del mismo y el análisis se lleva a cabo a partir de determinadas características derivadas de su aspecto visual: el tono, la textura, la densidad, la forma, el color; y c) un enfoque multidimensional, que supone la combinación de la funcionalidad de los usos y de las características visuales de los mismos.

Los fines o propósitos en las clasificaciones de usos del suelo varían según se trate de territorios reales, legales o posibles; y a la vez, según se trate de proyectos de diferente naturaleza: códigos urbanos y/o territoriales, planes turísticos, planes ambientales, programas agrícolas o agropecuarios, planes estratégicos, etc. Por lo general, mientras los territorios reales se refieren a usos reales del suelo por parcela, manzana o por otra unidad de análisis territorial, los territorios legales se refieren a usos del suelo establecidos por legislaciones y normativas variadas, no coincidiendo éstos necesariamente con los usos reales. En nuestro caso, el relevamiento realizado tuvo como *propósito* el conocimiento detallado de los usos y características del territorio, considerando que dicho relevamiento constituía un insumo fundamental para la construcción de patrones territoriales.

En nuestro caso, hemos implementado un *enfoque multidimensional* combinando funcionalidad, aspectos visuales y aspectos vinculados a las acciones sociales para el relevamiento de usos del suelo, entendiendo que se trata de una aproximación empírica a través de un indicador que pueda dar cuenta del concepto de *forma*

*contenido* propuesto por Santos (1996a), el cual hemos desarrollado en el capítulo 1.

#### 3.4.2. Clasificación, relevamiento y unidades de análisis.

En relación a la clasificación de los usos, se reconoce una notable variedad en cuanto a la desagregación de categorías, entre otros aspectos en función del territorio analizado, de los materiales utilizados para la lectura y de los objetivos del mismo.

En el caso que nos ocupa, se sistematiza el relevamiento de 6.039 manzanas y fracciones urbanas y periurbanas mediante una técnica combinada de observación no participante, fotointerpretación de imágenes satelitales y análisis de cartografía temática e inventario. A partir de una clasificación preliminar de 24 tipos de usos del suelo, el proceso de relevamiento permitió progresivamente ir puliendo y desagregando la clasificación preliminar.

Como resultado, la clasificación utilizada consta de un listado de 37 tipos de usos del suelo dominantes por manzana o fracción equivalente, a saber:

- 1- Residencial densidad alta: Uso residencial predominante sin presencia de edificación en altura. Presenta más del 70% de Superficie Edificada (SE).
- 2- Residencial densidad alta con edificación en altura. Presenta más del 70% de SE
- 3- Residencial densidad media con edificación en altura. Presenta entre un 20 y un 70 % de SE
- 4- Residencial densidad media. Presenta entre el 20% y el 70% de SE
- 5- Residencial densidad baja. Uso residencial predominante hasta 20% de SE.
- 6- Residencial con valor patrimonial
- 7- Residencial mixto. Uso residencial combinado con otros usos no residenciales
- 8- Residencial cerrado
- 9- Conjunto de viviendas planificadas en altura
- 10- Conjunto de viviendas planificadas
- 11- Barrio parque y “residencial jardín”

- 12- Asentamiento precario y/o villa de emergencia<sup>86</sup>
- 13- Comercial predominante
- 14- Comercial y servicios exclusivo
- 15- Corredor comercial y/o servicios. Uso mixto que presenta más del 50% de lado de manzana (frente) con uso comercial y/o servicios combinado con uso residencial predominante en la manzana
- 16- Espacio verde de uso público
- 17- Gran equipamiento urbano
- 18- Equipamiento sanitario
- 19- Equipamiento educativo y/o cultural
- 20- Equipamiento de transporte y logística
- 21- Equipamientos de seguridad
- 22- Equipamiento deportivo y recreativo
- 23- Equipamiento comercial y servicios
- 24- Otros equipamientos
- 25- Establecimientos industriales y logística
- 26- Industrial y logística mixto
- 27- Industrial planificado
- 28- uso mixto de baja ocupación
- 29- Manzana Baldía
- 30- Fracción sin uso aparente (fracciones de tamaño superior a la manzana)
- 31- Suelo degradado
- 32- Bañado o área anegada
- 33- Relleno sanitario
- 34- Forestal natural o inducido
- 35- Producción intensiva
- 36- Reserva Natural

---

<sup>86</sup>Se han considerado en esta clasificación sólo las manzanas y fracciones que presentan formas claramente identificables y diferenciables respecto a la trama urbana formal, tanto en el caso de villas como de asentamientos que presentan dichas características. Se han omitiendo los asentamientos cuyos grados de consolidación – progresiva- y planificación de su trazado dificultan su diferenciación respecto a otros barrios populares formales. En este sentido, dichos asentamientos han sido considerados en otras categorías residenciales, a los fines de la construcción tipológica. De esta manera, dicha clasificación de este tipo de uso responde a los objetivos propios de esta etapa de la investigación, no pretendiendo constituir un relevamiento del universo de villas y asentamientos del partido.

### 37- Espejo de agua

En el Anexo N° 1 se definen operativamente cada uno de estos usos, se presenta su distribución espacial en el partido, y se exponen ejemplos fotográficos y satelitales de los mismos. A título ilustrativo, a continuación se enseñan los primeros dos ejemplos del anexo correspondiente:

#### USOS REALES DEL SUELO

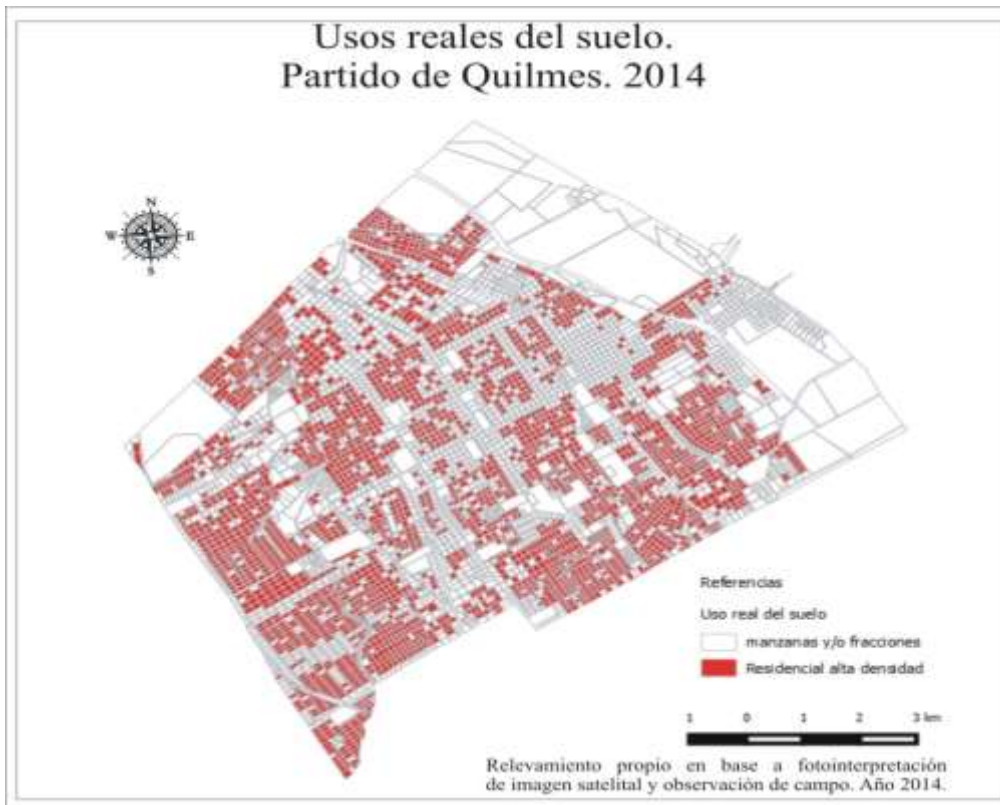
Clasificación de usos reales relevados. Definición operativa, distribución espacial y ejemplos (imágenes satelitales y fotográficas).

##### 1 - Residencial alta densidad:

Uso residencial predominante sin presencia de edificación en altura. Presenta más del 70% de Superficie Edificada (SE). La unidad puede presentar de manera minoritaria usos comerciales minoristas.



Mapa N° 9. Usos del suelo Residencial densidad alta.



Fuente: Elaboración propia.

Figura N° 7. Uso residencial alta densidad. (Satélite)

Figura N° 8. Uso residencial alta densidad



Fuente: Google Earth. 2014

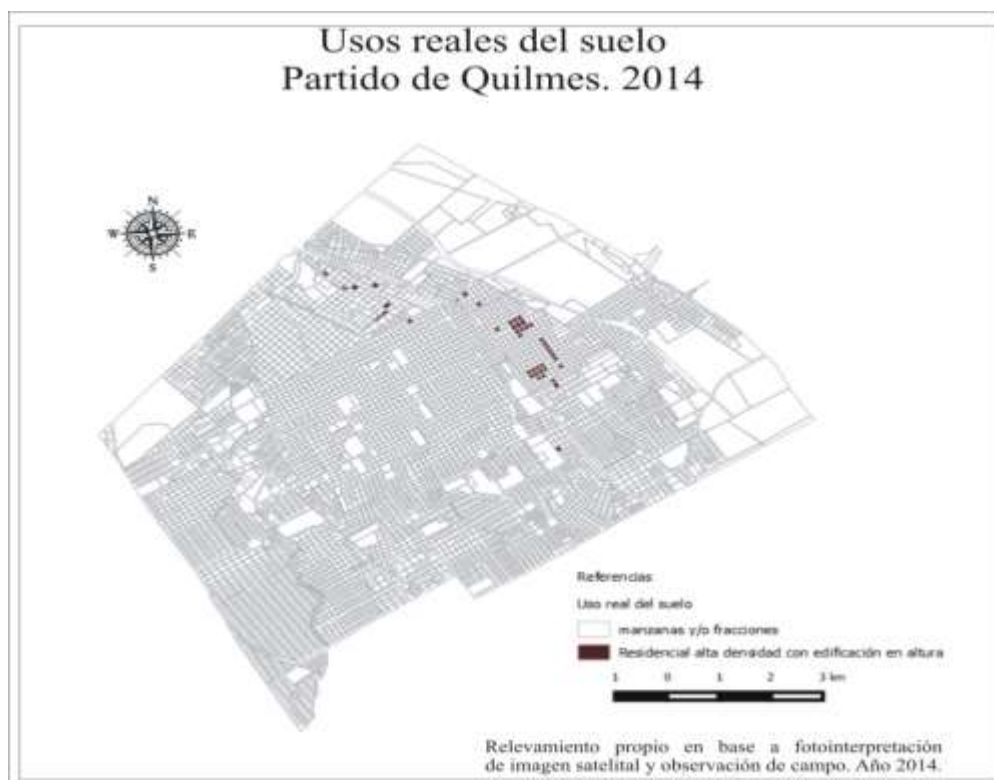


Fuente: fotografía del autor, 2014.

## 2 - Residencial densidad alta con edificación en altura

Uso residencial predominante con presencia de edificación en altura. Presenta más del 70% de SE. Se considera edificación en altura a aquellos edificios que superan las cuatro plantas. La unidad puede presentar de manera minoritaria usos comerciales minoristas.

Mapa N° 10. Usos del suelo residencial densidad alta con edificación en altura.



Fuente: Elaboración propia.

Figura N° 9. Usos residencial densidad alta con edificación en altura (satélite)

Figura N° 10. Usos residencial densidad alta con edificación en altura



Fuente: Google Earth. 2014



Fotografía del autor, 2014

Figura N° 11. Usos residencial densidad alta con edificación en altura (satélite)(I)

Figura N° 12. Usos residencial densidad alta con edificación en altura (II)



Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: fotografía del autor. 2014.

### 3.4.3. Mapeo y análisis de usos reales del suelo.

Como puede observarse en el mapa N° 11, Quilmes es un partido que actualmente muestra un significativo grado de ocupación residencial con alta densidad respecto a la superficie edificada. Las 3.299 manzanas que ostentan este tipo de uso dominante del suelo representan el 54,6% de las unidades relevadas, ocupando más de 2.480 hectáreas (tabla N° 6). Junto a las unidades residenciales de menor densidad, las residenciales mixtas y otras formas de ocupación residencial -tales como los conjuntos de viviendas, barrios parque y las villas y asentamientos-, son absolutamente

mayoritarias en el partido. Esta característica será analizada en mayor profundidad en los capítulos siguientes.

Por otro lado, es posible observar la preponderancia que los corredores comerciales y de servicios tienen en la estructuración y el uso del suelo, destacando las arterias que atraviesan el sector central del partido. En este sentido, la centralidad de las Avenidas Calchaquí - Los Quilmes, Avenida La Plata, San Martín, Mitre y Andrés Baranda en sentido paralelo a la ribera del Plata es manifiesta; siendo de menor magnitud e importancia aquellas con sentido transversal como las Avenidas Zapiola, Rodolfo López y 12 de Octubre.

Otro elemento destacable que nos permite visualizar el mapa de usos del suelo, es la distribución y magnitud de los espacios vinculados a la industria y la logística. Sumando los usos industriales y logísticos exclusivos, los mixtos y los planificados, encontramos que ocupan 144 unidades territoriales con un total de más de 533 hectáreas, lo que equivale al 7,3% del total de hectáreas analizadas. Destaca en este sentido, la agrupación conformada en el sector sudoeste del partido. A la magnitud espacial del sector planificado del Parque industrial Tecnológico Quilmes, se suma el agrupamiento que se produce a lo largo del eje constituido por el Camino General Belgrano. Por otro lado, el resto de las manzanas y fracciones vinculadas a la industria y logística se distribuyen de manera heterogénea en el territorio, destacando la locación central que aún mantiene el complejo de la tradicional cervecería de Quilmes.

Los usos comerciales vinculados a procesos de centralidad muestran agrupamientos significativos en la localidad de Quilmes y en menor medida en Bernal, mientras que una distribución de dichos usos con menor grado de densidad y exclusividad se encuentran en las localidades de Ezpeleta y Solano.

Los usos mixtos, que combinan residencias bajas con galpones, pequeños talleres y comercios minoristas se distribuyen con gran heterogeneidad en toda la extensión del partido, ocupando un total de 896 manzanas con una superficie de más de 918 hectáreas.

Los equipamientos deportivos, recreativos y espacios verdes públicos muestran una distribución relativamente concentrada en las áreas centrales más consolidadas del partido, con un claro gradiente que disminuye con la distancia a la cabecera del partido. En total, ocupan 122 manzanas y fracciones con una superficie de más de 200 hectáreas, las cuales representan apenas poco más del 2% de la superficie total analizada, lo que manifiesta una relación desequilibrada respecto a la población y la existencia de espacio público para el esparcimiento<sup>87 88</sup>.

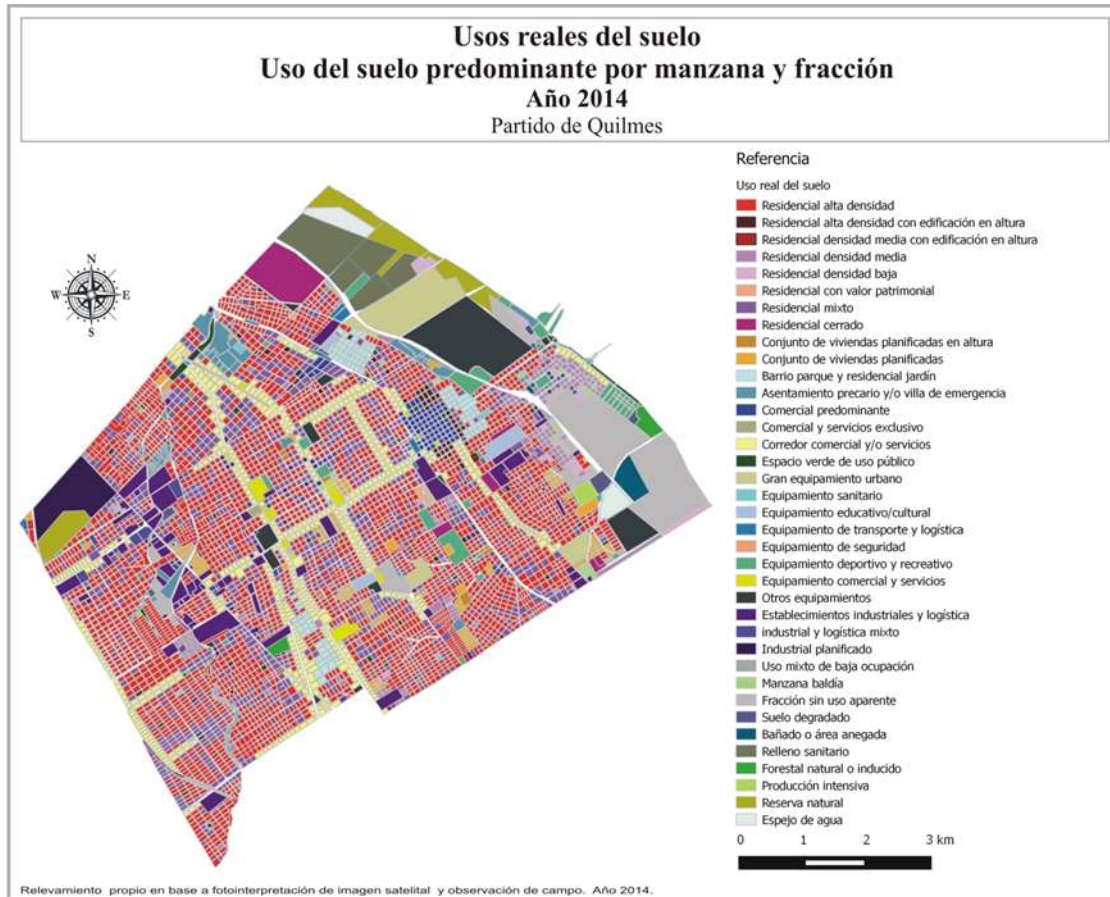
Por último, el mapa nos permite visualizar la discontinuidad que se da en el territorio respecto de los usos del suelo en la franja ribereña, más allá de la barrera que establece (actualmente) la autopista Buenos Aires - La Plata. Es notorio en este sector ribereño el aumento del tamaño medio de las fracciones y el dominio de usos vinculados a equipamientos, reservas naturales, rellenos sanitarios, grandes fracciones sin uso aparente y suelos degradados. Excepción a esta dominancia señalada la constituyen los usos residenciales. Los mismos presentan características antagónicas: por un lado aquellos vinculados a la zona de ribera de condiciones ambientales y socioeconómicas vulnerables; por otro lado destaca por su magnitud la superficie afectada por el emprendimiento Nuevo Quilmes, a la vera de la autopista.

---

<sup>87</sup>La Organización Mundial de la Salud considera a la superficie de las ciudades destinada a espacios verdes por habitante como un indicador de calidad de vida urbana, recomendando como valor medio de este indicador a la relación 10 a 15 m<sup>2</sup> de espacios verdes por habitante. En general, las ciudades argentinas se encuentran por debajo de dicha relación (Tella y Potocko, 2009).

<sup>88</sup>Quilmes muestra una relación que se encuentra por debajo de los 4 m<sup>2</sup> por habitante.

Mapa N° 11: Distribución de usos reales del suelo. Año 2014



Fuente: Elaboración propia.

Tabla N° 6. Unidades y superficie por tipo de usos del suelo dominante

Uso del suelo	Cantidad de unidades (manzanas y fracciones)	Superficie ocupada (hectáreas)
1	3299	2483,14
2	44	36,61
3	1	1,26
4	196	166,16
5	44	58,95
6	12	9,66
7	896	918,38
8	7	142,36
9	14	15,08
10	160	118,7
11	115	102,57
12	81	151,39
13	74	61,72
14	9	7,1
15	621	536,55
16	61	53,22
17	5	195,35
18	5	6,91
19	18	45,48
20	16	23,24
21	1	0,08
22	61	149,8
23	16	49,9
24	48	339,29
25	105	360,53
26	38	52,25
27	1	123,33
28	2	2,7
29	30	23,61
30	28	441,62
31	9	25,84
32	6	39,18
33	5	230,15
34	2	28,29
35	1	14,64
36	6	181,84
37	2	66,79
<b>TOTAL</b>	<b>6039</b>	<b>7263,67</b>

Fuente: Elaboración propia

### 3.5. Territorios vividos.

3.5.1. Consideraciones metodológicas: Instrumento de recolección, muestreo e implementación.

Como fue expuesto en el apartado de estrategia metodológica (capítulo 1), la dimensión perceptiva del territorio es abordada mediante una técnica de encuesta y el mapeo resultante, buscando realizar una aproximación a la percepción y valoración de los habitantes del partido sobre el territorio quilmeño. Este enfoque nos permitió construir información para responder a dos cuestiones fundamentales: las valoraciones diferenciales del espacio en la microescala a partir de diversas variables indagadas; al mismo tiempo y obtener un panorama respecto al nivel de conocimiento y participación en las políticas de planificación territorial ensayadas.

El instrumento estandarizado, denominado “*Encuesta Territorios vividos de Quilmes*” posee tres bloques temáticos, veintisiete ítems y tres mapas de referencia. Los bloques refieren, en primer lugar a la caracterización del encuestado. En segundo lugar, a las percepciones subjetivas y valoraciones diferenciales sobre el territorio quilmeño a partir de indagar en diferentes tópicos sobre la ciudad, el medio ambiente y las transformaciones territoriales. Por último, el tercer bloque temático refiere a las políticas de planificación territorial y urbana llevadas a cabo en el partido, considerando el conocimiento, participación y valoración de las mismas.

La implementación de la encuesta mediante una modalidad autoadministrada online<sup>89</sup> (con formulario activo y mapas interactivos) fue realizada durante un período de siete meses. La ejecución consistió en una primera etapa de prueba piloto, con dos versiones mejoradas del formulario, y una segunda etapa de lanzamiento abierto con el formulario definitivo<sup>90</sup>. El lanzamiento de la encuesta en diciembre de 2014 fue realizado mediante diversos canales de difusión<sup>91</sup>, obteniendo un total de 412

---

<sup>89</sup>Es necesario destacar que también se realizaron pruebas piloto bajo la modalidad presencial con formularios en papel. Sin embargo, la experiencia resultante demostró que el mecanismo para la identificación y diferenciación espacial a través de los mapas papel resultaba inadecuada para los fines perseguidos. De allí que se haya optado por la modalidad expuesta, a pesar de ser conscientes de los sesgos que dicha decisión técnico-metodológico pudiese generar (véase al respecto el punto 1.4. Estrategia metodológica, en capítulo 1)

<sup>90</sup>La primera etapa de prueba piloto fue realizada en los meses de octubre y noviembre de 2014, mientras que la segunda prueba piloto fue realizada en el período noviembre-diciembre del mismo año. Los resultados de ambas experiencias fueron utilizados solo a los fines de mejorar el instrumento, no considerando los formularios recibidos en el análisis final.

<sup>91</sup>Se ha difundido la encuesta a través de las listas de *mailing* de numerosas instituciones y dependencias. Entre las más destacadas, mencionamos a la Secretaría de Desarrollo Social, a la Subsecretaría de producción y economía social de Quilmes, a los Centros de Gestión Municipal, a la Universidad Nacional de Quilmes, a numerosos centros culturales y asociaciones de fomento del partido, a la Universidad Nacional de La Plata, sus facultades e institutos de investigación. Asimismo, las sedes locales de los colegios de arquitectos, de martilleros, y la cámara de comercio



respuestas entre el lanzamiento y abril de 2015, momento en el cual se alcanzó a cumplir con los casos requeridos.

El muestreo utilizado fue no probabilístico por cuotas, siendo la variable que conforma las mismas el lugar de residencia. Se establecieron 44 cuotas dadas por las fracciones censales del CNPHyV INDEC 2010, con el objeto de lograr una representatividad acorde a todo el territorio del partido estudiado. El tamaño de la muestra, calculado a partir de un margen de error de 5%, nivel de confianza de 90% y heterogeneidad de 50%, posee un mínimo de 271 que fue ampliado a 291 casos en virtud del criterio de redondeo decimal utilizado (tabla N° 7 y Mapa N° 12).

Tabla N° 7. Muestreo por cuotas según lugar de residencia.

(Parte 1/2. Continúa)

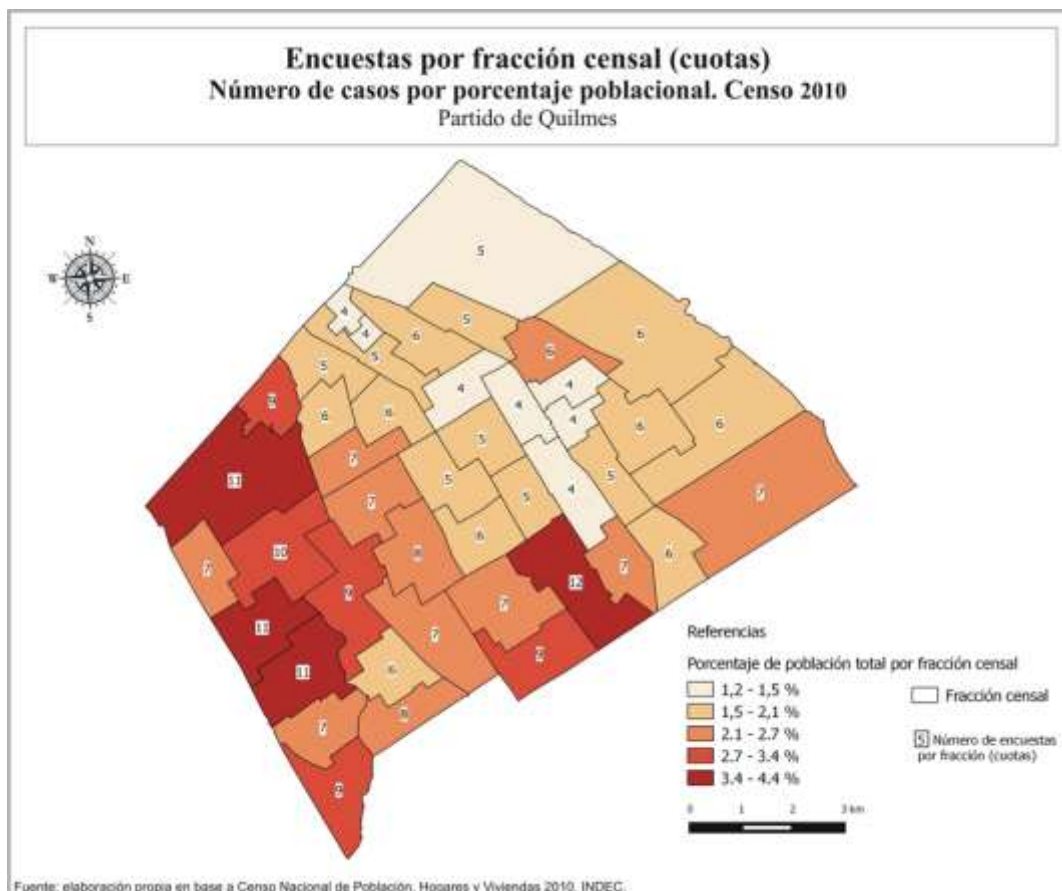
Fracciones censales	Cantidad de radios censales	Población 2010	% Población 2010	Casos por cuota	Casos por cuota final
01	13	8823	1,51	4,0921	5
02	12	12344	2,12	5,7452	6
03	11	12459	2,14	5,7994	6
04	15	14256	2,44	6,6124	7
05	14	11916	2,04	5,5284	6
06	12	9710	1,66	4,4986	5
07	11	11062	1,9	5,149	6
08	15	6840	1,17	3,1707	4
09	13	7158	1,23	3,3333	4
10	13	12775	2,19	5,9349	6
11	13	9114	1,56	4,2276	5
12	13	12202	2,09	5,6639	6
13	10	7218	1,24	3,3604	4
14	10	7468	1,28	3,4688	4
15	13	10276	1,76	4,7696	5
16	12	7819	1,34	3,6314	4
17	12	10449	1,79	4,8509	5
18	12	7554	1,29	3,4959	4
19	11	7203	1,23	3,3333	4
20	11	14574	2,5	6,775	7
21	16	25832	4,43	12,0053	12
22	11	10152	1,74	4,7154	5
23	12	11922	2,04	5,5284	6
24	12	10490	1,8	4,878	5
25	14	11832	2,03	5,5013	6

y de la construcción del partido facilitaron también la difusión del instrumento. Por último, las redes sociales constituyeron canales que también ayudaron a la difusión y conocimiento de la encuesta realizada.

Tabla N° 7. Muestreo por cuotas según lugar de residencia. (Parte 2/2)					
Fracciones censales	Cantidad de radios censales	Población 2010	% Población 2010	Casos por cuota	Casos por cuota final
26	10	10205	1,75	4,7425	5
27	16	17318	2,97	8,0487	9
28	10	11044	1,89	5,1219	6
29	12	14225	2,44	6,6124	7
30	12	14510	2,49	6,7479	7
31	13	15872	2,72	7,3712	8
32	13	13719	2,35	6,3685	7
33	13	18378	3,15	8,5365	9
34	13	14319	2,46	6,6666	7
35	10	12103	2,08	5,6368	6
36	14	18573	3,19	8,6449	9
37	13	19542	3,35	9,0785	10
38	16	22486	3,86	10,4606	11
39	10	13339	2,29	6,2059	7
40	17	22419	3,84	10,4064	11
41	15	23284	3,99	10,8129	11
42	13	15066	2,58	6,9918	7
43	12	15769	2,7	7,317	8
44	14	19324	3,31	8,9701	9
TOTAL	557	582943	99,93	270,8103	291

Fuente: Elaboración propia

Mapa N° 12. Distribución territorial del muestreo.



Fuente: Elaboración propia

Por último, con el objeto de ilustrar el instrumento utilizado, se ofrecen a continuación una serie de imágenes del formulario<sup>92</sup>:

<sup>92</sup>El formulario electrónico con los correspondientes mapas interactivos puede consultarse en el siguiente enlace. <https://docs.google.com/forms/d/1IoVkckPx6-rG2CWOqc06nFhMHkLQbgYZmpJprEpAWos/viewform>. Asimismo, se ha incluido un link alternativo y la versión pdf del mismo cuestionario en el Anexo N° 2.

Figura N° 13. Imágenes del formulario de encuesta.

### "TERRITORIOS VIVOS DE QUILMES". ENCUESTA PARA RESIDENTES DEL PARTIDO.

La siguiente encuesta pretende tener como objetivo conocer la opinión y experiencias de residentes del Partido de Quilmes sobre algunos aspectos relacionados a la ciudad, el territorio y el ambiente. La encuesta es parte de un trabajo de investigación sobre planificación urbana, dentro del área de planificación urbana como línea de estudio para una tesis doctoral en geografía. El investigador responsable, Lic. Martín Olin, desarrolla sus actividades en el espacio del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y UNLP (Universidad Nacional de La Plata). Esta encuesta no tiene vinculaciones con ningún partido político y se garantiza que la información brindada será utilizada exclusivamente con fines académicos.

**Objetivo:**

Esta encuesta no tiene vinculaciones con ningún partido político. La misma es anónima y de uso exclusivo para investigación académica.

#### BLOQUE I: CARACTERIZACIÓN DEL ENCUESTADO

Sexo \*

Edad \*

¿Participa o ha participado en la última década de alguna organización civil relacionada a temas urbanos - ambientales? \*

¿Su vivienda actual, ¿está vinculada a temas de planificación urbana? \*

¿Cuántos años hace que vive en el Partido de Quilmes? \*

¿En qué localidad vive actualmente? \*

**Mapa 1. Localidades partido de Quilmes.**

**Mapa N° 2. Zonas de residencia.**

Presione en el siguiente link para navegar el mapa.

#### BLOQUE II: SOBRE EL TERRITORIO QUILMEÑO

##### Ciudad, ambiente y transformaciones urbanas.

El cuestionario podrá contestarse una vez se presione sobre el territorio desde una y sus transformaciones sobre la ciudad, el ambiente y las transformaciones urbanas. Para ello deberá cargar el mapa N° 1 contestando a cada pregunta con el número de la zona que elige (ver mapa 3). Las preguntas tendrán 4 opciones. Puede elegir entre una y leer sobre para responder a cada pregunta.

**Mapa N°3.**

Presione en el siguiente link para navegar el mapa.

Conteste cada pregunta con el número de zona que elige (mapa 3)

De acuerdo a su conocimiento y experiencia, ¿Cuáles son las zonas del partido que más se han degradado? \*

De acuerdo a su conocimiento y experiencia, ¿Cuáles son las zonas del partido que más se han desarrollado? \*

En su opinión, ¿Cuáles son las zonas de mayor valor histórico - patrimonial del partido? \*

¿Cuáles son las zonas que percibe como propias, donde usted se siente a gusto e identificado? \*

¿Cuáles son las zonas del partido que usted NO percibe como propias, donde NO se siente a gusto? \*

¿Cuáles son las zonas con peor infraestructura urbana? \*

En su opinión, durante los últimos 10 años en Quilmes ¿En qué zonas se han producido más transformaciones positivas? \*

¿Qué zonas han tenido más cambios negativos en la última década? \*

¿Considera los temas trabajo (ciudad, ambiente e infraestructura) ¿Cuáles son las zonas en las que las políticas municipales han tenido MAYOR impacto? \*

¿Cuáles son las zonas donde esas políticas municipales han tenido MENOR impacto? \*

Fuente: Elaboración propia en base a Google forms y Qgiscloud.

Figura N° 14. Imagen del formulario de encuesta.

**BLOQUE III: ACERCA DE LA PLANIFICACION URBANA EN QUILMES**

¿Conoce usted alguna experiencia de planificación urbana en Quilmes, los municipios vecinales, los centros de comarcas o zonas de implementación, que considere que son de interés y que vale la pena ser replicada en otros lugares o ciudades de la zona o de otros países?

¿Existen alguna experiencia de planificación urbana - realizada en el pueblo de Quilmes que se haya implementado entre el año 2000 y la actualidad?

Sí  
 No

**¿Cuál?**

Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)  
 Plan Estratégico Quilmes 2011 - 2016 (PEQ)  
 Plan Comarcas Quilmes (PCQ)  
 Presupuesto participativo  
 Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)  
 Realización del estudio de ordenamiento urbano Quilmes, implementación de distribución de usos del suelo en vecindades (EUDOU)  
 Otro: \_\_\_\_\_

**¿Ha participado de alguna experiencia de planificación urbana - realizada en el pueblo?**

Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)  
 Plan Estratégico Quilmes (PEQ)  
 Plan Comarcas Quilmes 2011 - 2016 (PCQ)  
 Realización del estudio de ordenamiento urbano Quilmes, implementación de distribución de usos del suelo en vecindades (EUDOU)  
 Presupuesto participativo  
 Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)  
 No, no ha participado en ninguna  
 Otro: \_\_\_\_\_

**¿Cuáles son las participaciones en dicha experiencia?**

	Plan Urbano Ambiental (PUA)	Plan Estratégico Quilmes (PEQ)	Plan Comarcas Quilmes (PCQ)	Presupuesto participativo	Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)
Plan Urbano Ambiental (PUA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan Estratégico Quilmes (PEQ)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan Comarcas Quilmes 2011 - 2016 (PCQ)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Realización del estudio de ordenamiento urbano Quilmes, implementación de distribución de usos del suelo en vecindades (EUDOU)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Presupuesto participativo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**¿Cómo están las características de dicha experiencia?**

	Plan Urbano Ambiental (PUA)	Plan Estratégico Quilmes (PEQ)	Plan Comarcas Quilmes (PCQ)	Presupuesto participativo	Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)
Plan Urbano Ambiental (PUA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan Estratégico Quilmes (PEQ)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan Comarcas Quilmes 2011 - 2016 (PCQ)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Realización del estudio de ordenamiento urbano Quilmes, implementación de distribución de usos del suelo en vecindades (EUDOU)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Presupuesto participativo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**¿Qué otras las características de dicha experiencia?**

No ha sido  
 No se aplican  
 No hay tiempo  
 No hay recursos  
 No hay voluntad  
 Otros: \_\_\_\_\_

**¿Cómo califica el desempeño de los actores implicados en estas de planificación urbana? (Responde desde cero hasta 10 años en el pueblo de Quilmes)**

Se acuerda el 1 de febrero de 2013, la siguiente experiencia de desarrollo urbano comarcario, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias.

Se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias.

Se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias.

Se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias.

**En su opinión, ¿qué otras que son el aspecto de las acciones de planificación urbana en la transformación del territorio?**

Se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias, se acuerda la forma de implementación de estas experiencias.

**¿Cuáles son los actores que consideramos necesarios para el desarrollo del territorio urbano?**

gobierno municipal  
 comunidad organizadas vecinales  
 organismos no gubernamentales  
 instituciones financieras  
 organismos de planificación urbana  
 otras: \_\_\_\_\_

**Por último, si lo desea, puede agregar sus comentarios sobre los temas tratados por medio de formulario de la encuesta.**

Enviar

Este formulario está alojado en el sitio de Encuestas de Google

Fuente: Elaboración propia en base a Google Forms y Qgiscloud.

Como puede observarse en las figuras y enlaces de la encuesta ya expuestos, se han generado dos mapas navegables que dividen al territorio en fragmentos numerados con un identificador único, teniendo como base de referencia una imagen satelital híbrida con ejes de calles etiquetados para facilitar la ubicación espacial. El primero de los mapas divide al territorio en 44 fracciones, y permite al encuestado declarar su lugar de residencia. El segundo de los mapas, a partir del cual se responde el bloque temático 2, divide el territorio en 557 unidades<sup>93</sup> numeradas con un identificador único. El encuestado, a medida que navega el mapa, responde con dicho números según su apreciación y elección<sup>94</sup>.

### 3.5.2. Encuesta “territorios vividos de Quilmes”. Análisis de resultados.

A continuación se exponen los resultados y el análisis de los datos obtenidos. Para ello se da cuenta, en primera instancia, del bloque temático 1, abordando las características de la población encuestadas. En segunda instancia, se procede a la exposición y análisis de los resultados obtenidos en el bloque temático 2.

#### 3.5.2.1. Sobre las características de los encuestados

Como observamos en las tablas N° 8 y 9, y en los gráficos N° 3 y 4, la población encuestada se distribuye de manera equilibrada entre hombres y mujeres, con una leve preponderancia femenina, replicando lo que ocurre en la estructura poblacional del partido<sup>95</sup>. Por otro lado, el nivel educativo de la población encuestada presenta un sector mayoritario con estudios secundarios finalizados, que representan casi la mitad de la muestra realizada. Asimismo, se observa cierta sobrerrepresentación con respecto a los encuestados con educación universitaria (finalizada y no finalizada) lo que puede

---

<sup>93</sup>Para ello hemos utilizado los radios censales del CNPhyV. INDEC 2010.

<sup>94</sup>Es necesario aclarar que ambos mapas permiten ilimitados niveles de acercamiento (zoom), facilitando al encuestado la ubicación general en la región y el partido, así como la mirada detallada en la microescala.

<sup>95</sup>El índice de masculinidad es la relación entre el número de hombres y de mujeres en una población dada, expresada como el número de varones por cada 100 mujeres. En el caso de Quilmes para el año 2010 es de 93,4, mientras que la relación que surge de la población encuestada es de 94 hombres por cada 100 mujeres.

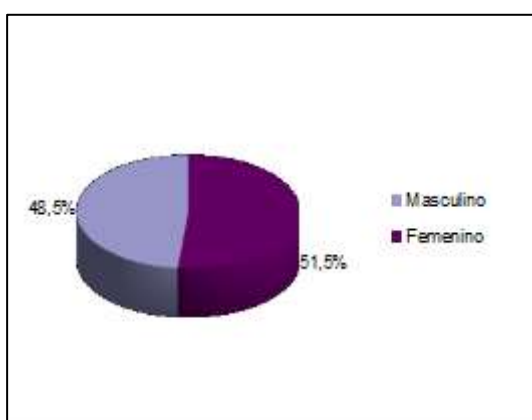
entenderse como producto de los sesgos anteriormente mencionados.

Tabla N° 8. Composición de la muestra por sexo

Sexo	Casos	Porcentaje (%)
Masculino	141	48,5
Femenino	150	51,5
Total	291	100

Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 3. Composición de la muestra por sexo



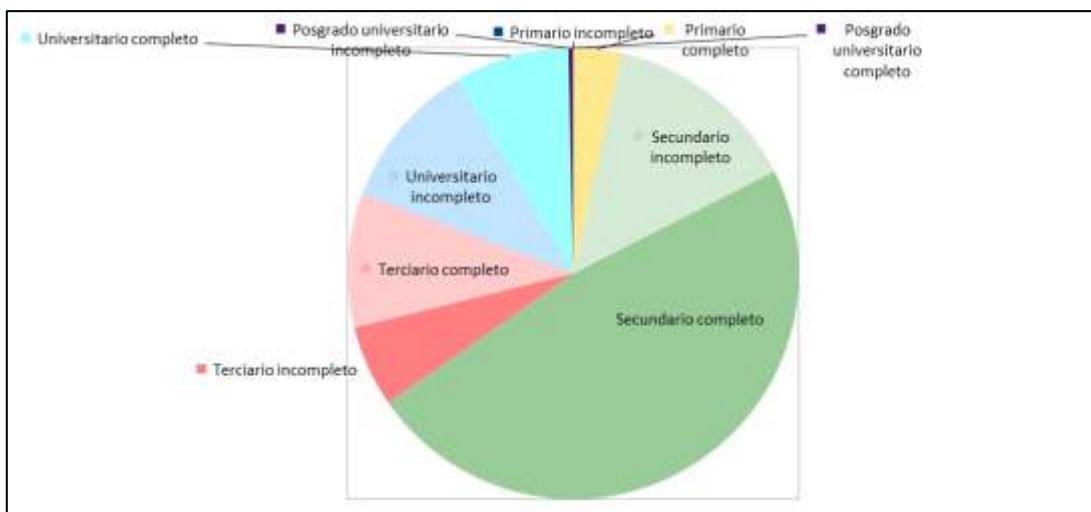
Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 9. Caracterización de los encuestados según nivel educativo

<b>Máximo nivel de estudios alcanzado</b>		
	Casos	%
Primario incompleto	0	0
Primario completo	10	3,4
Secundario incompleto	41	14,1
Secundario completo	139	47,8
Terciario incompleto	17	5,8
Terciario completo	28	9,6
Universitario incompleto	31	10,7
Universitario completo	24	8,2
Posgrado universitario incompleto	0	0
Posgrado universitario completo	1	0,3

Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 4. Nivel de estudios alcanzado



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la antigüedad de residencia de los encuestados en el partido, hemos condicionado la distribución de los parámetros resultantes mediante la decisión de establecer un mínimo de diez años de residencia en el partido para considerar la inclusión del caso<sup>96</sup>. De esta forma, garantizamos la pertinencia de las respuestas obtenidas para el total del periodo indagado (2004-2014). Así, observamos que la muestra se compone de un 67% de habitantes con más de veinticinco años siendo ciudadanos de Quilmes, mientras que más del 90% ha vivido más de quince años en el partido (Tabla N° 10 y gráficos N° 5 y 6).

Tabla N° 10. Antigüedad de residencia

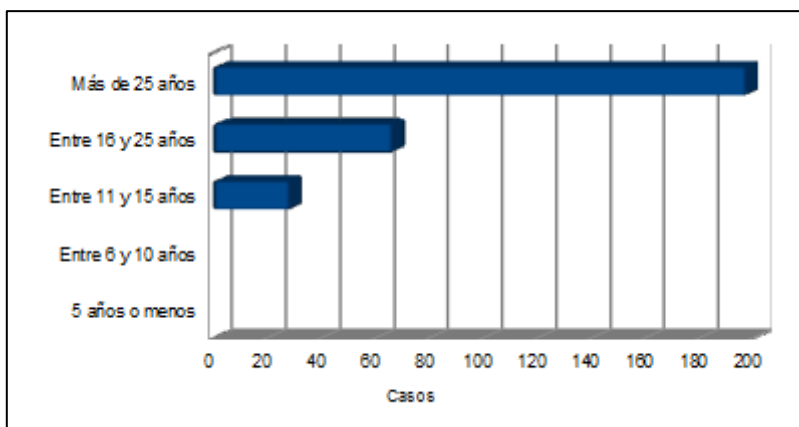
Antigüedad	Casos	%
5 años o menos	0	0,0
Entre 6 y 10 años	0	0,0
Entre 11 y 15 años	28	9,6
Entre 16 y 25 años	66	22,7
Más de 25 años	197	67,7

Fuente: Elaboración propia

<sup>96</sup>Y un mínimo de dieciocho años de edad.

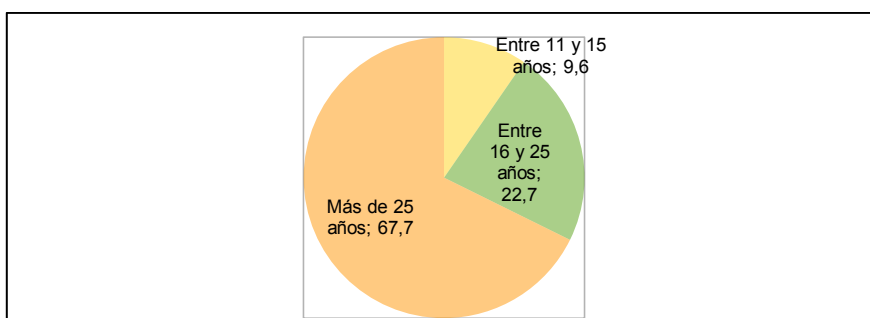


Gráfico N° 5. Antigüedad de residencia



Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 6. Antigüedad de residencia (%)



Fuente: Elaboración propia

Respecto a la localidad de residencia de los encuestados, observamos que la composición de la muestra presenta proporciones similares a las establecidas para el total de los habitantes del partido<sup>97</sup>, con mayor representación porcentual de Quilmes Oeste, Quilmes y Bernal Oeste (Tabla N° 11 y gráfico N° 7).

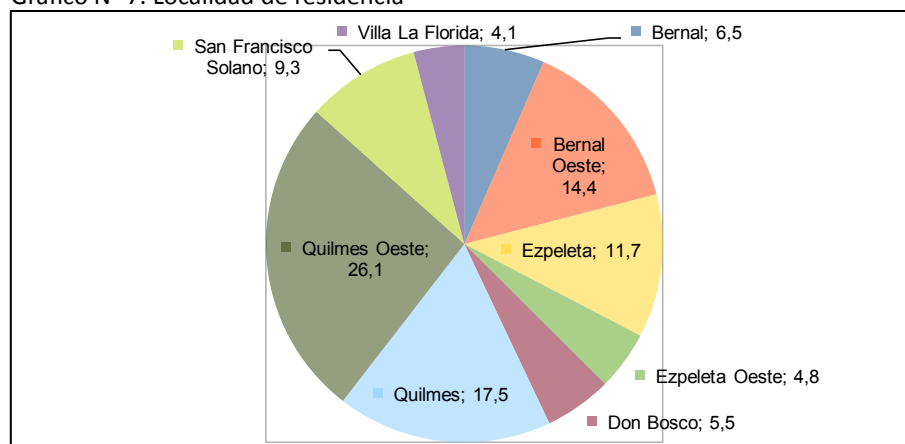
<sup>97</sup>Conviene recordar que la distribución de la muestra se hizo en función del porcentaje poblacional por fracción censal, que no necesariamente coincide con las agrupaciones a nivel de localidad.

Tabla N° 11. Localidad de residencia

Localidad	Casos	%
Bernal	19	6,5
Bernal Oeste	42	14,4
Ezpeleta	34	11,7
Ezpeleta Oeste	14	4,8
Don Bosco	16	5,5
Quilmes	51	17,5
Quilmes Oeste	76	26,1
San Francisco Solano	27	9,3
Villa La Florida	12	4,1

Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 7. Localidad de residencia



Fuente: Elaboración propia

Por último, con el objeto de establecer el tipo de vinculación que el encuestado pudiese tener con temas afines a la planificación del territorio y a la participación en experiencias vinculadas a temáticas pertinentes, se consultó sobre las experiencias en organizaciones civiles y la vinculación de las actividades del encuestado con la planificación urbana. De esta manera, encontramos que solo en tres casos el sujeto encuestado se encuentra vinculado directamente a temas de planificación (tabla N° 12), dato que nos sirve para controlar que la muestra no se encuentre excesivamente sesgada por especialistas en la materia. Por otro lado, se desprende de la tabla N° 13 que casi el 90% de los encuestados no tienen experiencias vinculadas a organizaciones civiles en temas urbanos ambientales, mientras que 35 casos sí manifiestan haber sido participes de organizaciones tales como

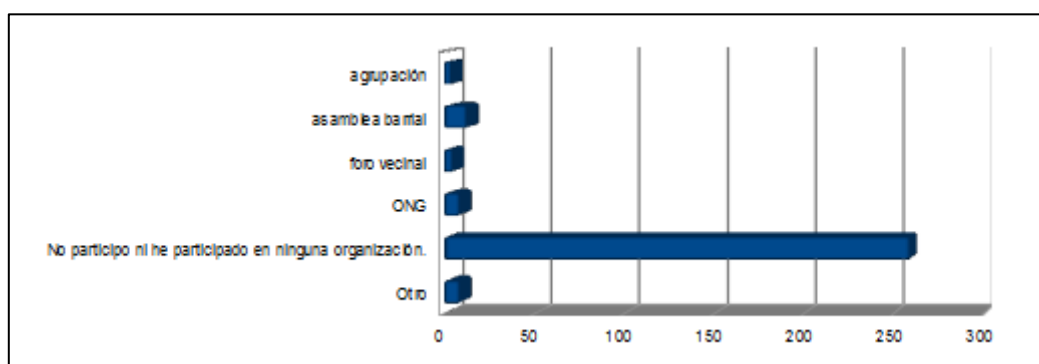
asambleas barriales, ONG's. foros vecinales y otras formas de organización.

Tabla N° 12. Experiencia en organizaciones civiles

Tipo de participación	casos
No participo ni he participado en ninguna organización.	259
ONG	8
foro vecinal	4
asamblea barrial	12
agrupación	3
Otro	8

Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 8. Tipo de participación



Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 13. Vinculación con temas de planificación.

	casos	%
No	288	98,97
Si	3	1,03

Fuente: Elaboración propia

### 3.5.2.2. Sobre las percepciones y valoraciones de los encuestados

En el siguiente apartado se presentan los resultados obtenidos a partir de las percepciones y valoraciones diferenciales que los encuestados hacen sobre el territorio quilmeño. Las mismas surgen de sus propias experiencias vitales, de sus construcciones simbólicas, del

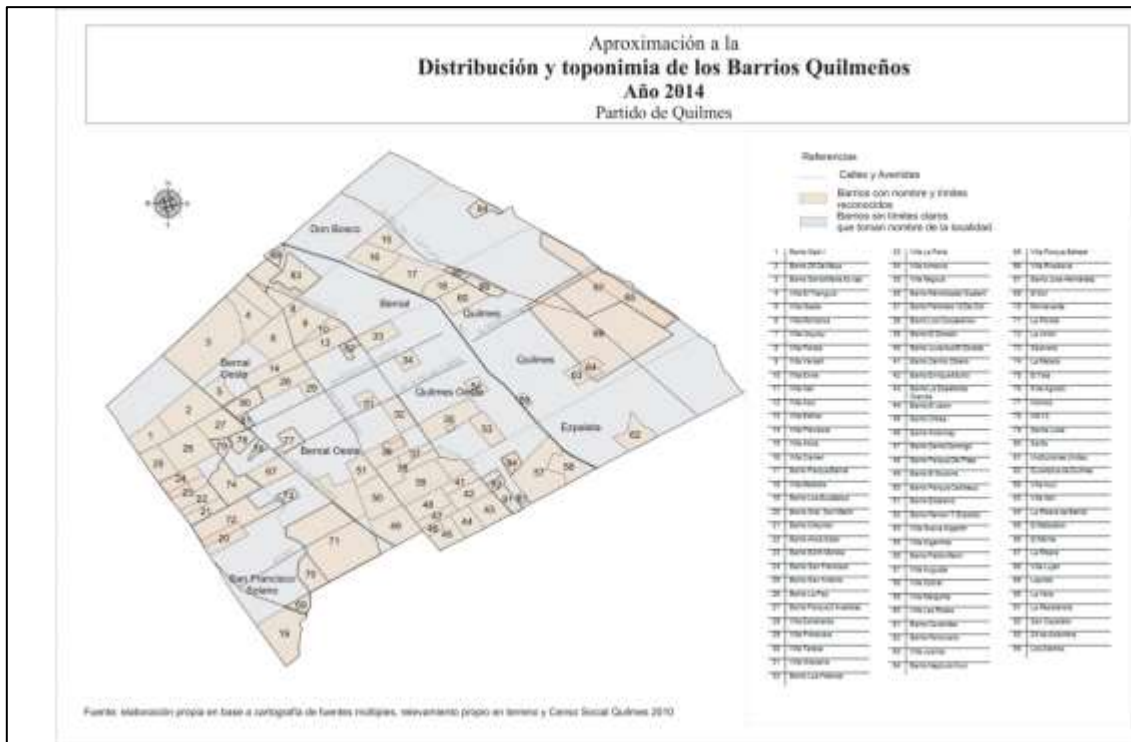
conocimiento –inherentemente subjetivo- que tienen de dichos *espacios vividos* y de la relación establecida con el instrumento mediador – en este caso un mapa online- que permite identificar los fragmentos del territorio y recorrerlo virtualmente, generando el surgimiento de valoraciones que son resultado combinado de nuevos y viejos saberes, de descubrimientos y redescubrimientos constantes durante el proceso de resolución de la encuesta. Los resultados obtenidos a partir del bloque 2 de la encuesta, denominado *“Sobre el territorio quilmeño. Ciudad, ambiente y transformaciones urbanas”* son utilizados en este apartado a partir de la representación cartográfica de las frecuencias de las respuestas, para obtener una aproximación a la valoración diferencial del espacio que a partir de subjetividades individuales, permiten reflejar – al menos parcialmente- una concepción colectiva sobre el mismo. Dichos resultados, aquí presentados y analizados, constituyen a su vez insumos fundamentales para el reconocimiento de los patrones de ocupación y apropiación territorial que se desarrollarán en los siguientes apartados de la tesis.

Con el objeto de facilitar la descripción y análisis de los mapas resultantes, ofrecemos a continuación el mapa N° 13 que servirá para ubicar las referencias barriales realizadas al analizar los mapas de las zonas elegidas por los encuestados<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup>Es de destacar, que en este apartado son las frecuencias y su manifestación en las diferentes “zonas” del territorio donde encontramos la riqueza analítica, más que en el análisis estadístico de casos y porcentajes.

Mapa N° 13.<sup>99</sup> Ubicación y nombre de barrios de Quilmes.



Fuente: elaboración propia en base a cartografía de fuentes múltiples, relevamiento en terreno y Censo Social Quilmes 2010.

Al abordar el eje ambiental, hemos procurado obtener información sobre las zonas del territorio percibidas como aquellas que presentan mayores niveles de contaminación y degradación ambiental y aquellas que resultan inundables, dado que se trata de un fenómeno recurrente en el partido. Los resultados, representados en los mapas N° 14 y 15, permiten observar una clara correlación entre ambas cuestiones, fuertemente vinculadas.

Destacan claramente cuatro grandes fragmentos del territorio percibidos negativamente a partir de sus condiciones ambientales y la recurrencia de inundaciones. En primer lugar, la

<sup>99</sup>En caso de que se dificulte la lectura de las referencias correspondientes, en el Anexo N° 7 “anexo cartográfico” se puede encontrar una versión de este mapa de mayor tamaño y definición. Cabe destacar que no existe una base de datos completa sobre barrios del partido. Asimismo, los barrios no tienen una formalización institucional ni una delimitación clara. Las fuentes son múltiples y divergentes. Este mapa es sólo a efectos de facilitar la ubicación del lector, sin tener por objetivo dar cuenta de la totalidad de los barrios existentes y límites, muchas veces imprecisos o inexistentes. .

franja ribereña es percibida como uno de los sectores del partido con peores características ambientales y de mayor vulnerabilidad ante eventos de inundaciones. Especialmente el sector central estructurado a partir de la Avenida Otamendi, en barrio La Ribera y Villa Parque Balneario. Asimismo, las zonas de Villa Luján, Barrio Neptuno, Villa Juanita y el sector noreste lindante al Arroyo Jiménez son también destacados por estas características. Por otro lado, las Villas El Matadero y El Monte, así como el asentamiento La Ribera de Bernal forman parte de estos espacios con peores condiciones según la percepción de los encuestados.

En segundo lugar, en la parte oeste del partido destaca el eje constituido por la cuenca de los arroyos San Francisco y Las Piedras donde las condiciones ambientales y los riesgos de inundación son percibidos por los habitantes del partido como significativos. Entre las zonas más afectadas por estas valoraciones, se encuentran los Barrios La Matera, José Hernández, KM 13, Santa Lucía, Villa Gaete, Villa Sarita y Villa Previsora.

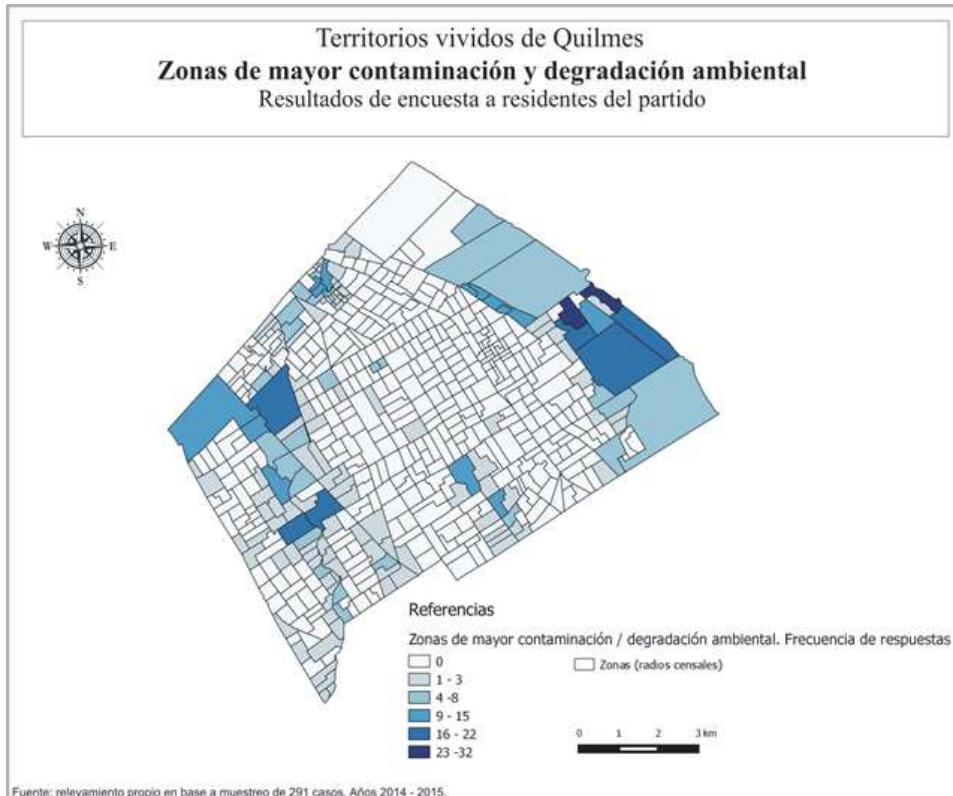
En tercer lugar, el sector norte- noroeste del partido en las zonas de Villa Azul, Villa Itatí y Villa Urquizu se destaca también como sectores de condiciones ambientales negativas y recurrencia de inundaciones. Asimismo, en el mismo cuadrante del partido, destaca el barrio de Villa Alcira como una de las zonas percibidas con mayores problemas de riesgo ante inundaciones.

En cuarto lugar, ciertos sectores de Ezpeleta Oeste son percibidos como afectados negativamente en sus condiciones de degradación y contaminación ambiental, y en menor medida por su vulnerabilidad ante eventos de inundaciones. En este sector, destacan las zonas de los barrios Centro Obrero, Enrique Muño, La Esperanza Grande, La Resistencia y San Cayetano.

Con una distribución más heterogénea y un énfasis más moderado, los encuestados han identificado también zonas como Villa La Florida, Los Eucaliptos y Los Eucaliptos de

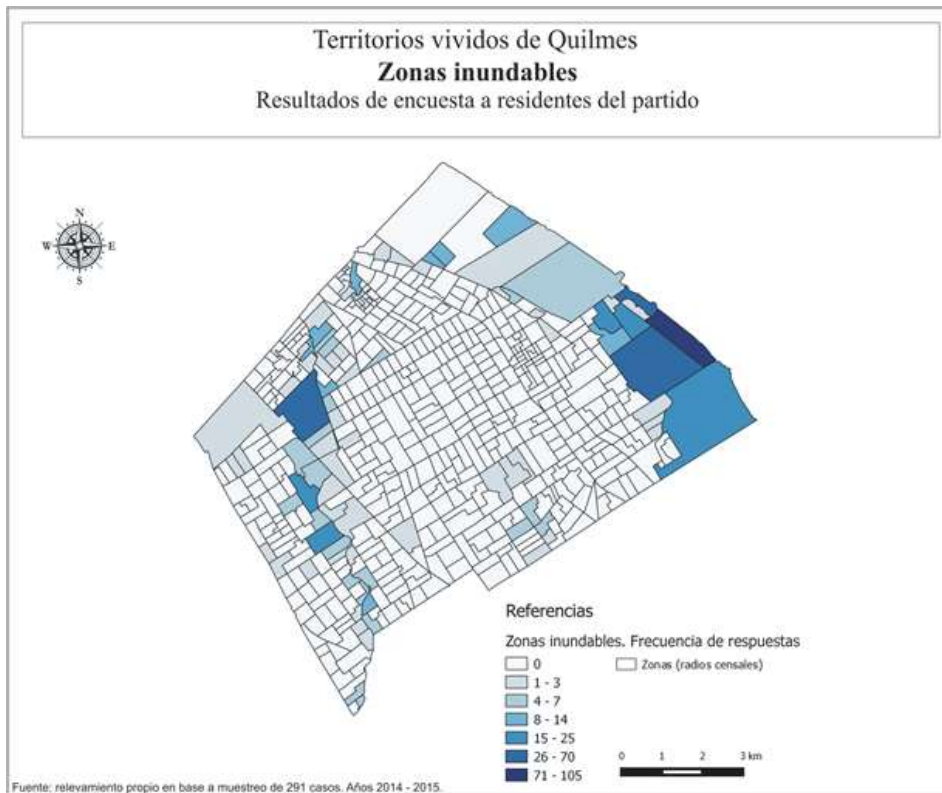
Quilmes como sectores ambientalmente degradados. Por otro lado, resulta significativa también la inclusión de la zona central comercial de la localidad de Quilmes como una de las zonas con condiciones de degradación y contaminación ambiental del partido.

Mapa N° 14. Contaminación y degradación ambiental.



Fuente: Elaboración propia.

Mapa N° 15. Zonas inundables.

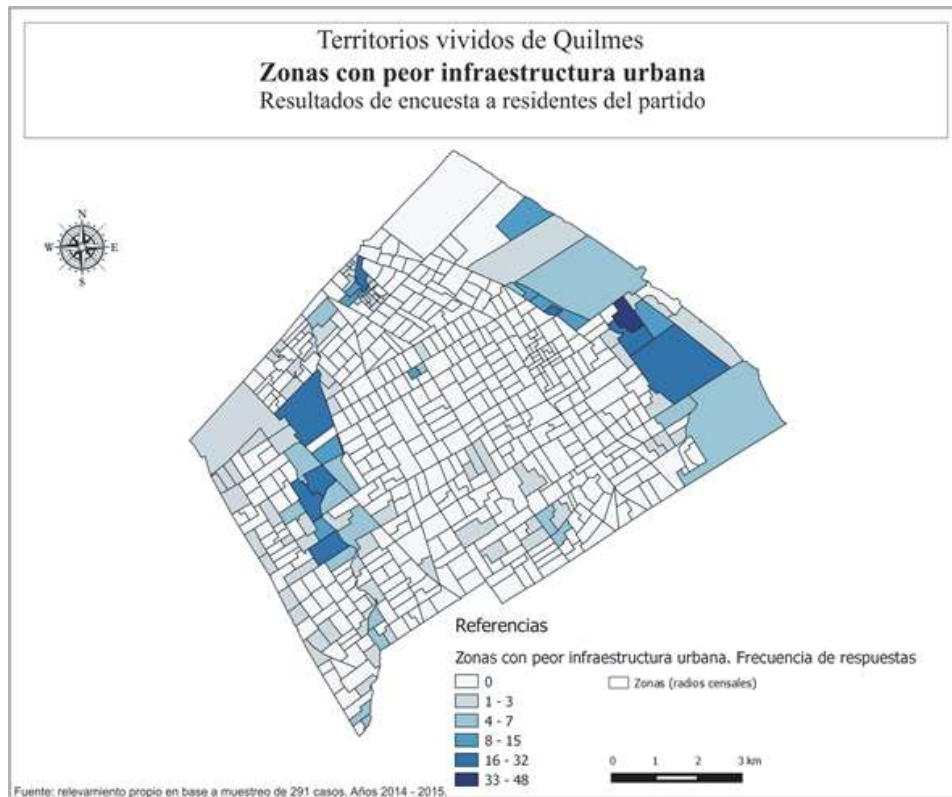


Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, es significativa la correlación espacial que encontramos entre los aspectos antes descritos y la valoración respecto a las zonas con peor infraestructura urbana del partido (mapa N° 16). Resulta claramente identificable la vinculación existente entre las zonas de mayor exposición y vulnerabilidad en materia ambiental, y aquellas con mayores carencias a nivel de infraestructura que los habitantes perciben en su territorio.



Mapa N° 16. Zonas de peor infraestructura urbana.

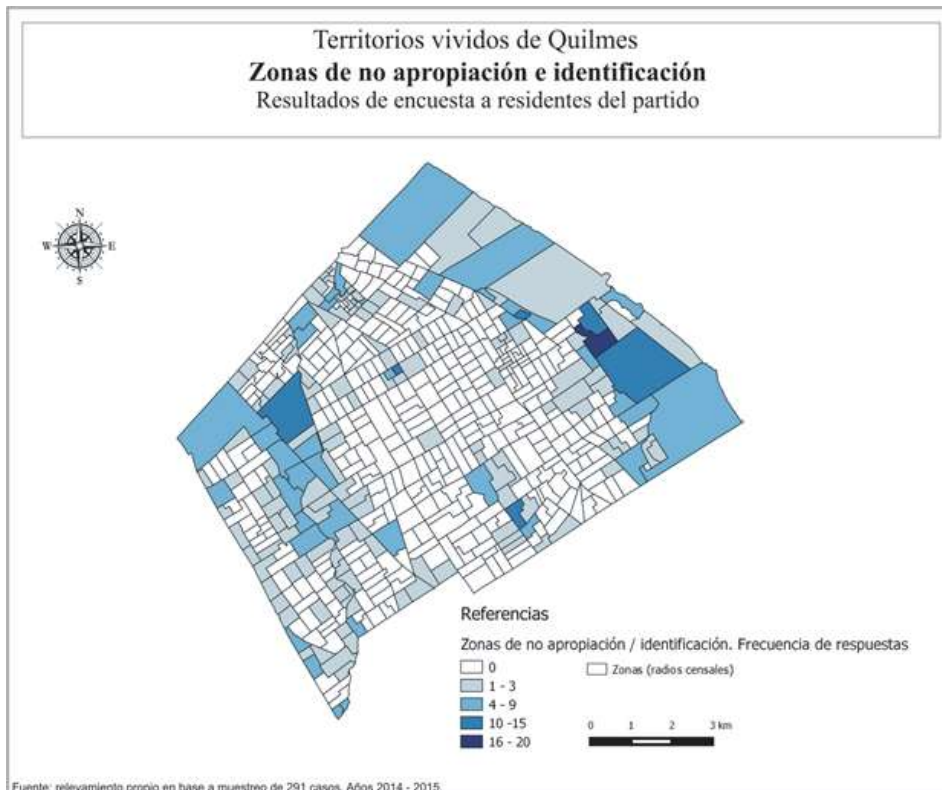


Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, al indagar respecto a las zonas de menor apropiación por parte de los habitantes, aquellas zonas donde no se sienten a gusto o identificados<sup>100</sup>, los resultados destacan una distribución diferencial del territorio que se asemeja en mucho a los expuestos anteriormente. Esto sugiere una vinculación entre las variables ambientales e infraestructurales y su incidencia en la valoración afectiva y simbólica que los habitantes realizan sobre su territorio.

<sup>100</sup>Ya hemos hecho mención al concepto de *topofilia* (Tuan, 1990) al abordar desde una perspectiva subjetivista los vínculos afectivos positivos que se establecen entre las personas y su entorno material. De manera complementaria, el concepto de *topofobia* (ibid.) refiere a las relaciones de conflicto y desagrado que las personas establecen con los espacios que vivencian. Dadas las características de la apropiación del territorio en el marco conceptual que asumimos, hemos optado por indagar en los espacios de no apropiación e identificación, permitiendo de esta manera dar cuenta de aquellos espacios que puedan resultar simplemente desconocidos o lejanos, y en virtud de ello no ser apropiados, además de los espacios donde efectivamente se dan vinculaciones afectivo-identitarias negativas. No obstante, debemos considerar que la *reacción emocional resulta más un reflejo de las imágenes del ambiente social y físico que de los verdaderos caracteres del mismo* (Gómez Mendoza et al, 1982, p. 479)

Mapa N° 17. Zonas de menor apropiación e identificación.



Fuente: Elaboración propia.

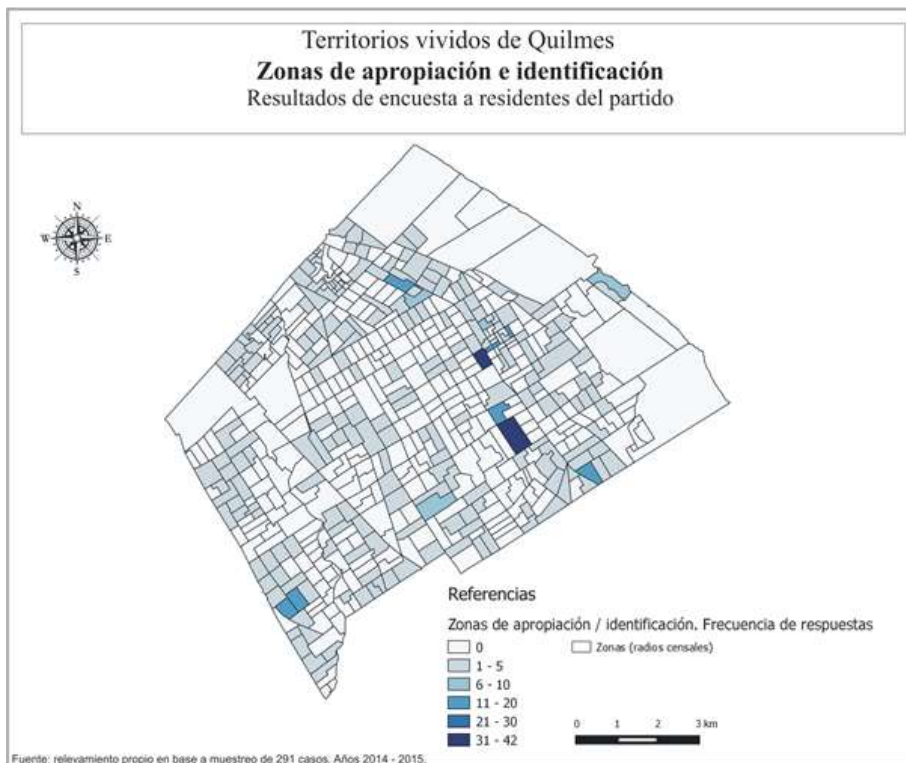
Por el contrario, al indagar respecto a las vinculaciones afectivas e identitarias que los habitantes establecen con el territorio, observamos una distribución de gran heterogeneidad. La relativa atomización de las zonas percibidas como propias (Mapa N° 18), donde los encuestados se sienten a gusto e identificados, se relaciona con una tendencia mayoritaria que se establece entre la zona de residencia del encuestado y su zona de apropiación. La proximidad, las cercanías del lugar de residencia ha resultado en muchos casos determinantes para la elección de las zonas de identificación y apropiación. Destacan en esta distribución dos aspectos clave a señalar. Por un lado, las zonas que muestran ser considerada por un mayor número de encuestados como identitarias y propias, se vinculan directamente a locaciones puntuales de fuerte valor simbólico para el partido, tales como las estaciones ferroviarias, la rambla y balneario, la cervecería Quilmes y el barrio histórico asociado (Villa Argentina), y en menor medida los centros comerciales de las cabeceras de localidad. Asimismo, destaca también el predio deportivo que

involucra un complejo de esparcimiento y deportes incluyendo un parque público (Parque de la Ciudad "Padre Obispo Jorge Novak"), un Estadio de Fútbol (Quilmes Atlético Club), un polideportivo municipal y el Estadio nacional de Hockey.

Por otro lado, es notoria la poca o nula valoración de espacios de apropiación e identificación en ciertos sectores del partido. En este sentido, destaca la mayor parte de la zona comprendida entre la barranca y la ribera, que más allá de su rambla histórica ha sido omitida por la mayor parte de los encuestados. Estas tierras bajas, de escasa ocupación y de grandes extensiones destinadas a equipamientos, resultan poco significativas en términos de experiencias vivenciales y valorización identitaria para la mayor parte de la población. De manera similar ocurre con el espacio del parque industrial en el sector oeste del partido, fragmento urbano escasamente apropiado por los habitantes de Quilmes.

Continuando, resulta significativa también la ausencia de valorizaciones positivas en determinados sectores de la ciudad, que podemos vincular por un lado a aquellos barrios con peores condiciones ambientales e infraestructurales (como hemos señalado en párrafos precedentes) y por otro lado, a sectores centrales del partido, más consolidados pero quizá con menor desarrollo identitario por parte de sus habitantes.

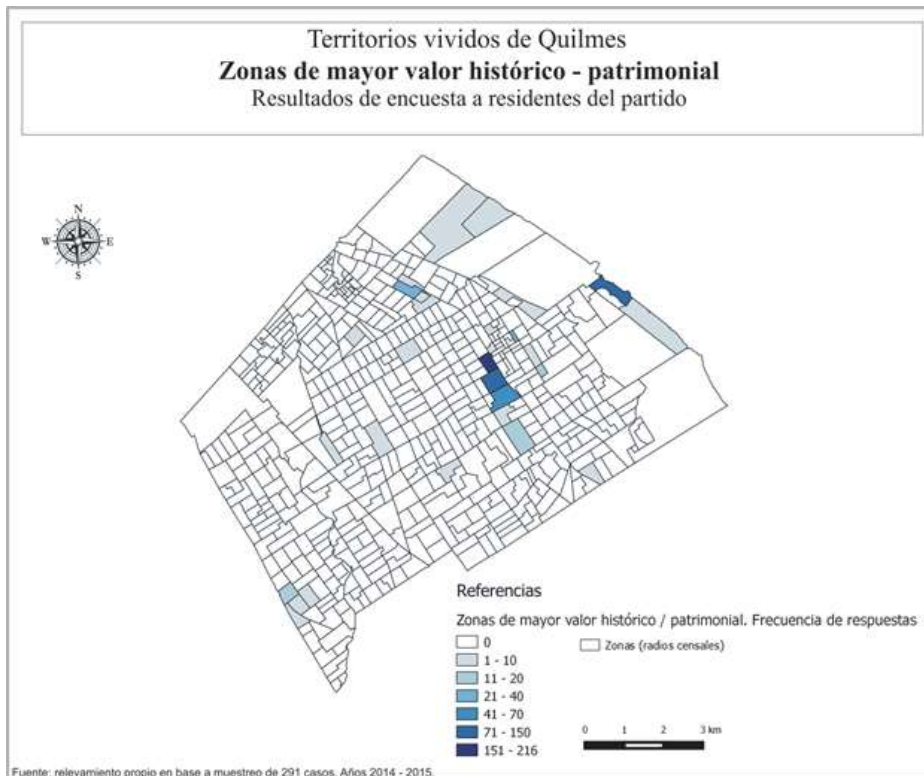
Mapa N° 18. Zonas de mayor apropiación e identificación.



Fuente: Elaboración propia.

Con fuertes relaciones respecto a los espacios de apropiación e identificación, las zonas de mayor valor histórico patrimonial (mapa N° 19) manifiestan, sin embargo, una mayor concentración espacial y elevadas frecuencias en las respuestas. Aparecen claramente destacables las estaciones del ferrocarril de Bernal, Ezpeleta, Solano y Quilmes. En las proximidades de esta última, se observa una fuerte concentración de zonas consideradas de alto valor histórico patrimonial por los residentes del partido, sobresaliendo el complejo industrial de la histórica maltería y cervecera, el parque cervecero y la Villa Argentina. De factura más reciente pero igualmente valorados por los habitantes, destacan los estadios de fútbol de los clubes Argentinos de Quilmes y Quilmes Atlético Club. Sobre este último, destaca el reconocimiento que muchos encuestados han realizado sobre la manzana de la locación del antiguo estadio con centro en la esquina de las calles Guido y Sarmiento. Por último, se percibe una primacía de los sitios históricos asociados a la ribera del actual Bernal y del balneario de Quilmes.

Mapa N° 19. Zonas de valor histórico - patrimonial.



Fuente: Elaboración propia.

Un último eje temático para el análisis está determinado por las transformaciones urbanas en el partido durante la última década (Mapa N° 20), y el impacto de las políticas municipales en materia de ambiente, ciudad e infraestructuras. (Mapa N° 21)

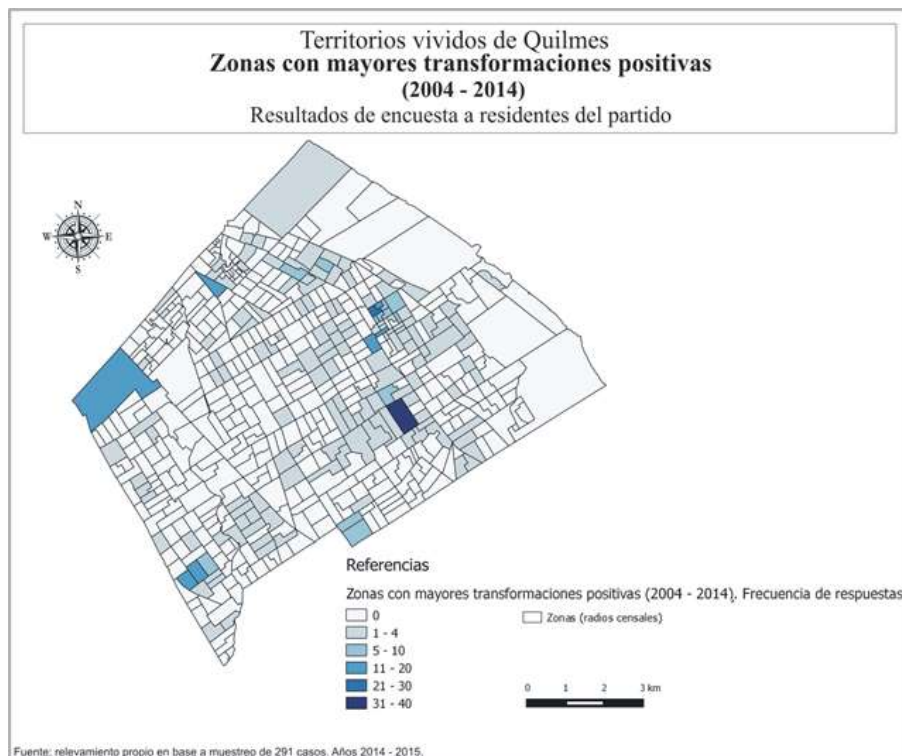
Al respecto, es destacable el significativo nivel de heterogeneidad en las respuestas obtenidas y en su distribución espacial. Respecto a las transformaciones positivas, las cuales son aquellas deseables por quien emite su apreciación, destaca claramente la zona del complejo del parque de la ciudad, observándose también una valoración positiva en la transformación de los barrios aledaños (Villa Negrusi, Villa Nueva Argentina, Remolcador Guaraní, Petrolero 12 de octubre)

En menor medida, aparecen positivamente valoradas las transformaciones ocurridas en los centros comerciales de Bernal, Solano, y Quilmes. Otro aspecto destacado en las encuestas lo configura la zona de espacio verde en Villa Urquizú, el parque industrial y el

barrio cerrado Nuevo Quilmes.

Por último se observa una agrupación de zonas con transformaciones positivas en Villa La Florida, posiblemente asociada a las obras de infraestructura de servicios básicos de agua y cloacas realizados masivamente en la zona en años recientes.

Mapa N° 20. Transformaciones positivas en el territorio.



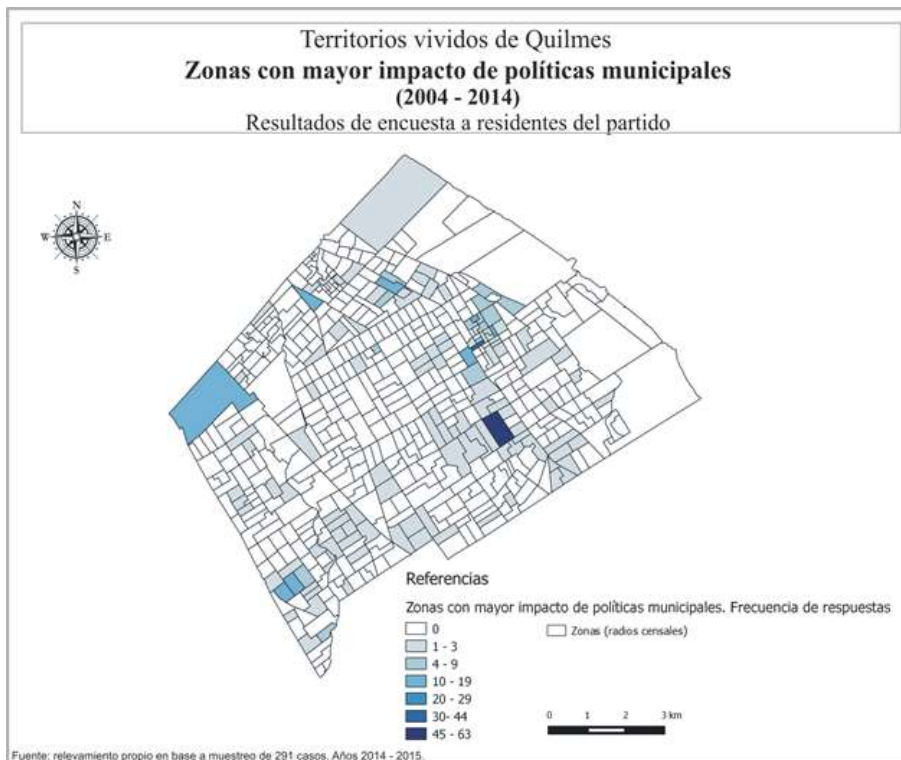
Fuente: Elaboración propia.

Parcialmente vinculado a estas transformaciones percibidas positivamente, se indagó en las zonas donde los habitantes observan un mayor impacto de las políticas municipales en materia de ambiente, ciudad e infraestructura urbana. Como puede observarse en el mapa N° 21, la correspondencia establecida por los encuestados es muy significativa entre las zonas con transformaciones positivas y aquellas identificadas como con mayor impacto de las políticas municipales. Esto resulta sugerente por dos motivos. En primer lugar, debido a que se establece dicha relación incluso en sectores claramente identificables donde el mayor impulsor de las transformaciones no fue el Estado municipal, sino agentes del sector privado (parque industrial y

urbanización cerrada Nuevo Quilmes), quedando el Estado, en todo caso, como actor facilitador mediante la asignación normativa correspondiente a dichos fragmentos territoriales. En segundo lugar, porque el mismo tipo de relación se establece entre las transformaciones negativas del territorio en la última década y las zonas percibidas como las de menor impacto en materia de políticas urbanas municipales (Mapas N° 22 y 23).

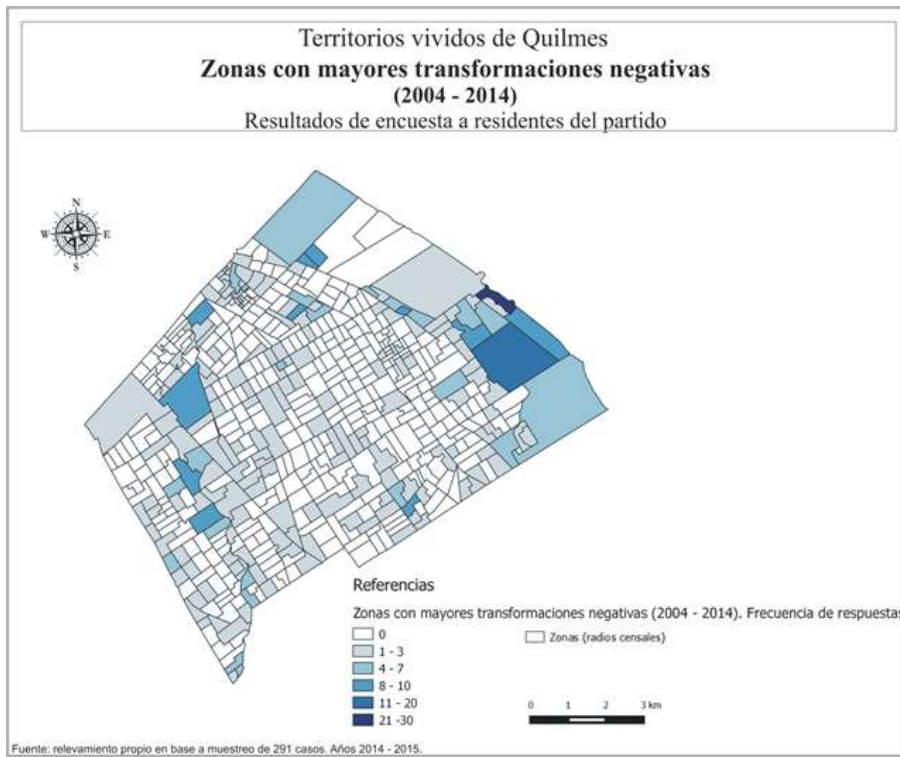
Estas dos cuestiones parecen ser indicios de una percepción por parte de los habitantes que pone al Estado municipal y sus políticas urbanas como agente principal, responsable y garante de las transformaciones; tanto de aquellas consideradas positivamente, como de aquellas que son juzgadas negativamente.

Mapa N° 21. Zonas con mayor impacto de políticas municipales



Fuente: Elaboración propia.

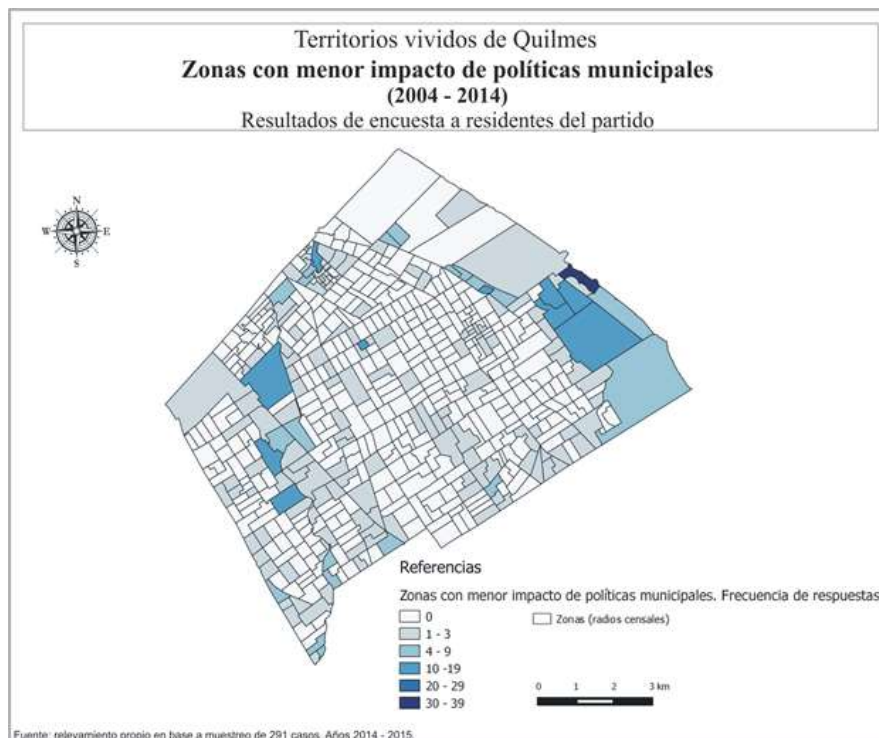
Mapa N° 22. Transformaciones negativas en el territorio.



Fuente: Elaboración propia.



Mapa N° 23. Zonas con menor impacto de políticas municipales



Fuente: Elaboración propia.

### 3.6. Territorios Pensados.

Como hemos anticipado, la etapa de territorios pensados del método *territorii* ha sido articulada, a los fines de esta investigación, con el desarrollo del denominado método *stlocus* para identificar y construir patrones territoriales. Se trata de dar cuenta desde un abordaje analítico y explicativo, de las características específicas de cada tipo de patrón territorial construido con el fin de explicar, desde determinados indicadores empíricos y formas de operacionalización, las distintas porciones del territorio.

#### 3.6.1. Hacia la construcción e identificación de patrones territoriales

Como bien señala el trabajo de Aón y Frediani (2010) el concepto de *patrón territorial* tiene su origen en el uso de isomorfismos conceptuales, al intentar explicar el

funcionamiento de sistemas territoriales a partir de una analogía con sistemas celulares. En este sentido, el origen del concepto *patrón* como categoría se relaciona a las teorías derivadas del pensamiento sistémico, especialmente a partir de las teorías de los sistemas vivos como parte de la teoría de los sistemas.

Por su parte Bozzano, Resa, *et al* (1997) al abordar el concepto de patrón territorial señala que se trata en buena medida de una extensión a la lengua castellana de la aplicación que se hace del término en las lenguas inglesa y francesa. Así, el término *pattern* es un vocablo de origen inglés empleado en las tres lenguas mencionadas para hacer referencia a un “*modelo simplificado de una estructura*”, siendo de uso frecuente en tareas de planeamiento, ordenamiento territorial, geografía, aerofotointerpretación y teledetección satelitaria. (ibíd., p. 2).

Por otro lado, Perles Roselló y Mérida Rodríguez (2010) realizan un interesante aporte al concepto de patrón territorial al señalar que se trata de *unidades artificiales*, lo que puede resultar significativo para la comprensión del concepto de patrón y las pautas para su operacionalización. Con relación a ese planteo, entonces, entendemos que se trata de unidades construidas a partir de una particular combinación y ponderación de indicadores empíricos por parte del investigador. Dichas unidades reconocen regularidades de uso y procesos territoriales con dinámicas socio-económicas relativamente homogéneas, pero suponen siempre un constructo teórico-metodológico realizado por el investigador, alejándonos de posiciones que sitúan al patrón en un contexto de descubrimiento y le otorgan una ontología oculta y esencial a dichas unidades<sup>101</sup>.

A partir de estas nociones, y alejándonos del reduccionismo biológico vinculado al origen

---

<sup>101</sup>A lo largo de la historia disciplinar son numerosos los ejemplos de pensamientos vinculados al descubrimiento de relaciones explicativas otorgando a dichas relaciones una existencia independiente al investigador. Tanto desde métodos inductivos y perspectivas empiristas, como desde métodos deductivos y perspectivas preferentemente racionalistas se han propuesto “descubrimientos” acerca de leyes y regularidades vinculadas a las formas espaciales. Las corrientes decimonónicas naturalistas, las teorías locacionales clásicas y los modelos teóricos cuantitativos de mediados del siglo XX son solo algunos ejemplos de estos abordajes. Por el contrario, asumimos aquí una posición constructivista que reconoce los límites de la objetividad en ciencias sociales (Schuster, 1985)

de la idea de patrón territorial, adoptamos un concepto operacional de patrón territorial, definiéndolo como una porción pequeña y precisa de territorio surgida de una particular combinación de atributos sociales, económicos, físico-construidos y naturales comunes en toda su extensión<sup>102</sup> (Bozzano, 1996).

Al momento de iniciar la construcción de los patrones territoriales hemos articulado los insumos generados en la etapa de territorios reales -usos reales del suelo-, para dar cuenta de las dos primeras etapas del método *stlocus*: a) la definición de las territorialidades y b) la espacialización de las vocaciones dominantes. En este apartado daremos cuenta de estas dos etapas iniciales, retomando la exposición sobre la construcción de los patrones territoriales en el capítulo 5, donde se profundizará en esta metodología hacia la construcción de una definición operativa del concepto de lugar, mediante la construcción de una tipología de espacios residenciales.

Tal como fue expuesto en el capítulo 1, en el marco de este método se asumirá una noción operativa de *territorialidades* para referirnos a una clasificación de segmentos del territorio conforme a las propiedades dinámicas de los mismos. Así, por *territorialidad urbana* se entiende al:

*“perímetro territorial integrado por manzanas o unidades espaciales equivalentes, espacios de uso público (circulatorios y verdes) y a todas las fracciones mayores a la manzana que queden englobadas entre manzanas (intersticios urbanos), donde se verifica la combinación de dos grupos de usos del suelo dominantes : uso público del espacio, generalmente abierto (plazas, parques, calles, aceras, etc.) y uso privado del espacio, con mayor grado de construcción (residencia, comercio, servicios, industrias, etc.).”* (Bozzano y Resa, 2007, p. 13-14)

Mientras que por *territorialidad periurbana* entendemos:

---

<sup>102</sup> Traducción propia.

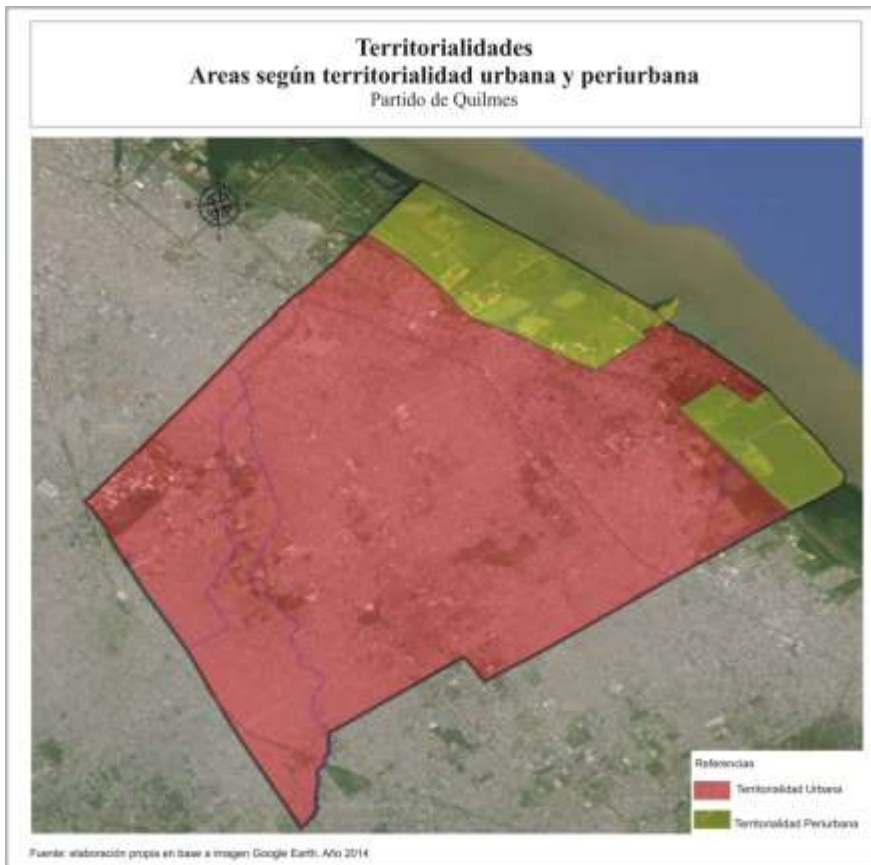
*“perímetro territorial contiguo al límite urbano integrado casi exclusivamente por parcelas rurales pequeñas donde se verifica la combinación de al menos cuatro de los siguientes usos del suelo dominantes por parcela rural o manzana, caracterizados por su dependencia funcional con la ciudad y expulsados de la misma por sus grados de incompatibilidad o por su escala : equipamientos (aeródromos, cementerios, unidades militares, etc.), industrias y afines (fábricas, talleres, logística y distribución), esparcimiento público y semi-público (clubes, asociaciones y centros recreativos, etc.), vivienda permanente o temporaria (vivienda permanente, casa-quinta en countries o loteo tradicional, etc.), producciones intensivas (horticultura, floricultura, avicultura, granja, etc.), lugares degradados (canteras, basurales, etc.) y pequeñas fracciones subutilizadas o no utilizadas (especulación inmobiliaria).” (ibíd., p. 14)*

En función de dichas definiciones operativas, en el territorio de Quilmes encontramos que las *territorialidades urbanas* son absolutamente predominantes, quedando restringidas las territorialidades periurbanas a sectores minoritarios de la franja ribereña del partido. Las *territorialidades naturales*, entendidas como aquellas donde *“...las legalidades naturales prevalecen sobre las sociales; se trata de reservas naturales, parques nacionales y de espacios de elevada fragilidad donde prevalece el medio natural sobre las actividades económicas”* (ibíd., p. 14), resultan de un desarrollo escaso y puntual en el partido, siendo incluso discutible el carácter de prevalencia de las legalidades naturales por sobre las sociales en estos espacios. Por último, no se manifiestan *territorialidades rurales*<sup>103</sup> en el partido de Quilmes. La espacialización de las territorialidades dominantes en el territorio analizado se expone en el mapa N° 24.

---

<sup>103</sup>Por territorialidad rural se entiende al espacio integrado por parcelas rurales destinadas a actividades primarias, principalmente ganadería, agricultura, forestación y minería, así como también a los parajes rurales, que no alcanzan la categoría de pueblo. (ibíd., p. 14)

Mapa N° 24. Territorialidades del partido de Quilmes



Fuente: Elaboración propia

La segunda etapa hacia la construcción de los patrones territoriales nos conduce a la noción de *vocaciones territoriales*. Mientras la noción de vocación según sus definiciones de uso coloquial remite a la existencia de cierta propensión, predilección, voluntad, gusto y/o preferencia hacia la realización de determinadas actividades, asumiremos aquí un concepto de *vocación territorial* entendido como “*el conjunto de aptitudes, disposiciones y potencialidades de un territorio, incluyendo tanto las aptitudes y disposiciones desarrolladas por quienes son actores de esa construcción socio-espacial, como aquellas condiciones del territorio que se encuentran ocultas y potenciales*” (De la vega et al, 2009, p. 9)

En términos operacionales, a los fines de analizar las diferentes vocaciones dominantes en el territorio quilmeño hemos reagrupado la clasificación de 37 categorías de usos del suelo

dominante (territorios reales) según propensión y aptitudes emparentadas que dichos usos manifiestan. Los resultados de esta operación<sup>104</sup> (Tabla N° 14) nos permitieron identificar *Vocaciones Residenciales* (conformadas por doce tipos de usos diferentes), *Vocaciones Naturales* (agrupando tres tipos de usos), *Vocaciones Productivas* (a partir de cuatro usos diversos), *Vocaciones de Equipamiento* (agrupando ocho tipos de esos emparentados) y *Vocaciones Indefinidas* (donde se agrupan cuatro tipos de usos que no permiten definir una orientación y propensión clara para dichos espacios.) Las vocaciones resultantes, espacializadas a partir del mapeo de las áreas correspondientes, son expuestas en el mapa N° 26 y retomados para la siguiente etapa de implementación del método *Stlocus* en el capítulo 5. (*Territorios pensados -parte II-*)

---

<sup>104</sup> Marradi et al (2007, p.123) señalan que “al recolectar informaciones hay que privilegiar el detalle, y por lo tanto la sensibilidad de nuestras clasificaciones. (...) Pero cuando se quieran analizar las relaciones de una variable categorial con otras variables, el discurso cambia radicalmente: el mismo nivel de detalle que es positivo en la recolección y análisis univariado, se convierte en negativo.” De allí, que al iniciar el camino para poner en relación nuestra variable categorial uso real del suelo con las otras variables que conformará el estudio de los patrones territoriales hemos procedido a una reducción de las categorías a través del procedimiento de clasificación en *vocaciones*.

Tabla N° 14. Vocaciones territoriales

(Parte 1/2)

VOCACIONES. ESPACIALIZACION POR AGRUPAMIENTO DE USOS DEL SUELO		
VOCACION	DEFINICION OPERATIVA	USOS DEL SUELO AGRUPADOS
Vocación Residencial	Áreas donde predominan disposiciones y aptitudes para usos y funciones destinadas a la vivienda de uso permanente o temporario, así como los flujos relacionados con dichas funciones.	Residencial de densidad alta predominante sin presencia de edificación en altura (más del 70% de Superficie Edificada -SE-) Residencial de densidad alta con presencia de edificación en altura (más del 70% SE) Residencial con valor patrimonial Residencial de densidad media con presencia de edificación en altura. (Entre 20 y 70 % de SE) Residencial de densidad media (entre el 20% y 70% SE) Residencial de densidad baja (hasta 20% de SE) Residencial cerrado Conjunto de viviendas planificadas en altura Conjunto de viviendas planificadas (unifamiliares) Asentamiento precario y/o Villa de emergencia Barrios parque y "residencial jardín" Residencial mixto (residencial con presencia de galpones – depósitos – talleres- industrias – equipamientos - servicios. Uso residencial dominante)
Vocación Central	Áreas donde predominan disposiciones y aptitudes para usos y funciones comerciales y de servicios, así como los flujos relacionados con dichas funciones, Se trata de áreas de máxima intensidad de ocupación.	Comercial predominante (uso residencial, con presencia de residencia en altura, combinado con zócalo comercial dominante) Corredor comercial y/o servicios (uso mixto: más de 50% de lado de manzana comercial servicio combinado con uso residencial predominante) Comercial y servicios exclusivo
Vocación Productiva	Áreas donde predominan disposiciones y aptitudes para usos vinculados a la generación de productos primarios y secundarios, así como los flujos relacionados a dichas funciones.	Industrial y logística mixto (industria y logística predominante, con presencia de uso residencial) Establecimientos industriales y logística.(uso exclusivo) Producción intensiva (Horticultura, floricultura, Granja, aves) Industrial planificado

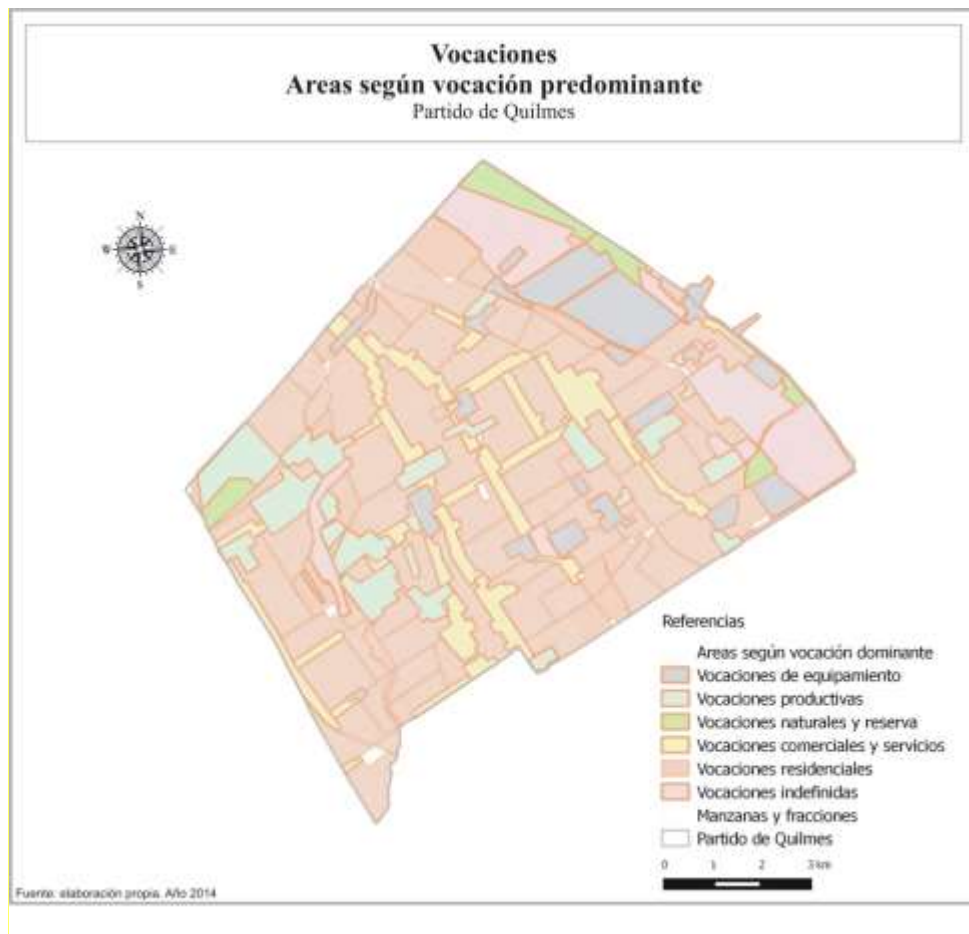
Tabla N° 14. Vocaciones territoriales (Parte 2/2)

VOCACIONES. ESPACIALIZACION POR AGRUPAMIENTO DE USOS DEL SUELO		
VOCACION	DEFINICION OPERATIVA	USOS DEL SUELO AGRUPADOS
Vocación Equipamientos	Áreas donde predominan disposiciones y aptitudes para usos vinculados a la instalación de equipamientos para diversas funciones, así como los flujos relacionados con dichas funciones	<p>Espacios verdes de uso público</p> <p>Gran equipamiento urbano (cementerio, planta potabilizadora, corralón, municipalidad, etc)</p> <p>Equipamiento sanitario</p> <p>Equipamiento educativo/cultural</p> <p>Equipamiento de transporte y logística</p> <p>Equipamientos de seguridad</p> <p>Equipamiento deportivo y recreativo</p> <p>Otros equipamientos. (equipamientos mixtos ej: educativo y deportivo – religioso- depósitos chatarra – depósitos municipales)</p>
Vocación Natural	Áreas donde predominan disposiciones y aptitudes para usos vinculados a la protección ambiental y/o no se observan usos vinculados a la explotación de los recursos, así como los flujos relacionados con dichas características.	<p>Forestal natural o inducido</p> <p>Reserva Natural.</p> <p>Espejo de agua</p>
Vocación Indefinida	Áreas donde predominan perfiles de usos y funciones que involucran pasivos ambientales, y/o áreas de usos mixtos de escasa ocupación sin una propensión identificable.	<p>Suelo degradado (cavas, canteras, basurales)</p> <p>Bañado o área anegada</p> <p>Relleno sanitario</p> <p>uso mixto de baja ocupación (mixto residencial, galpones, equipamientos con menos de 50% de SE)</p>

Fuente: Elaboración propia



Mapa N° 25. Vocaciones predominantes.



Fuente: Elaboración propia

## CAPITULO 4: La planificación del territorio en el municipio de Quilmes. 2004 – 2014

*"Afuera, en el mundo real, existen planes detallados, proyectos visionarios para espacios pacíficos, todos los conflictos zanjados, felicidad para todos, para siempre: espejismos por los que la gente está dispuesta a matar y a morir. (...) Pero sólo en la música, y sólo en contadas ocasiones, realmente se levanta el telón sobre este sueño de comunidad y se evoca seductoramente, antes que se desvanezcan con las últimas notas."*

Ian Mc Ewan

En: *Sábado*, 2006 (P.126)

### 4.1. Acerca de la planificación territorial en el escenario interjurisdiccional actual.

El escenario para la planificación territorial de un municipio se ha transformado profundamente en la última década. No obstante estos cambios, el entramado institucional y normativo que regula la actuación en la materia se compone de un universo heterogéneo de dependencias de diferentes jerarquías y nomenclaturas, que muestran que a pesar de las muchas transformaciones ocurridas, el escenario dista de ser un todo coherente en materia de políticas de planificación territorial<sup>105</sup>.

En este marco, Quilmes aparece como uno de los partidos pertenecientes a la RMBA presentando un entramado sumamente complejo vinculado a las relaciones interjurisdiccionales en torno a la gobernabilidad, y la planificación del territorio como parte integrante de ella.

En primer lugar, el instrumental normativo del municipio de Quilmes encuentra contención y marco en la actuación de la Provincia de Buenos Aires, a través del Decreto Ley N° 8912/77 Texto Ordenado 3389/87<sup>106</sup>. En dicho contexto, la Provincia de Buenos

---

<sup>105</sup>Para un estudio detallado de las dependencias estatales directamente vinculadas con la planificación territorial a distintos niveles jurisdiccionales, véase Aón *et al* (2012).

<sup>106</sup>Las características y alcances de dicha ley serán tratadas en los apartados siguientes de este capítulo.

Aires mediante la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial (DOUT)<sup>107</sup> establece los lineamientos generales en los cuales deberían insertarse las políticas referidas al territorio municipal, al tiempo que tiene la función de convalidar cualquier instancia modificatoria de la normativa existente en el municipio, siendo necesaria la aprobación de la DOUT para finalmente, tal como establece el artículo 83 de la ley<sup>108</sup>, ser validada por el Poder Ejecutivo provincial. Complementan este corpus normativo provincial con fuerte injerencia en la planificación y el ordenamiento del territorio la Ley 11459 que regula la instalación de industrias en el territorio provincial, la Ley 11723 de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente y la reciente Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat.

Por otro lado, el nivel provincial al cual responde el municipio de Quilmes, se encuentra integrado al régimen federal, marco en el cual a partir de 2007 se comienza a gestar una serie de normativas y proyectos de planificación del territorio a escala nacional. Luego de décadas de atomización de las políticas territoriales enmarcadas en el contexto que Catenazzi y Reese (2001) han denominado "*municipalización de la crisis del estado*", con la lógica del *desarrollo local* (Boisier, 2001) como paradigma hegemónico; a partir de 2008 con la publicación del primer avance del Plan Estratégico Territorial Argentina 2016 (PET) se conforma un escenario más propicio para que los municipios y las provincias comiencen un camino de integración hacia el logro de una política territorial coherente en el marco de un proyecto nacional integrador. A su vez, el antecedente de la sanción en 2009 de la Ley Provincial N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza constituye una referencia significativa que da impulso y orienta el accionar del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) ente que promueve a partir de 2009, a través de la conformación de una Comisión de Legislación, el

---

<sup>107</sup> Complementan a esta dependencia la Subsecretaría Social de tierras, urbanismo y vivienda, el Departamento de planificación Urbana y Territorial y el Departamento de Gestión Urbana.

<sup>108</sup> Ver Anexo Normativo

anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial<sup>109</sup>.

En la figura N° 15 se da cuenta de este complejo universo normativo en el cual se insertan las normas regulatorias, los proyectos en marcha y los proyectos en debate sobre la planificación del territorio quilmeño, en su contexto nacional, provincial y regional. Asimismo, es posible observar las relaciones existentes entre los regímenes federal y provincial y los marcos normativos que esto supone.

No obstante este nuevo escenario en apariencia más propicio para el desarrollo de políticas territoriales integrales, el entramado normativo institucional municipio – provincia – nación referido a la planificación territorial resulta aún incipiente en su coordinación y coherencia interna. Por otro lado, a este complejo entramado se suman para un municipio como Quilmes los desafíos de gobernabilidad e integración de políticas territoriales en el marco de la región urbana más importante del país. En este sentido, la complejidad institucional que caracteriza a la RMBA, con multiplicidad de jurisdicciones en un complejo entramado de relaciones de competencia – solidaridad, autonomía – dependencia y el predominio de procesos de acumulación de poder, consolida el carácter de las jurisdicciones como múltiples unidades autónomas competitivas, lo que se impone por encima de la lógica de integración y complementariedad necesaria para integrar coherentemente el repertorio de políticas territoriales. En este marco, Badía (2002) señala que dentro de un régimen federal como el de nuestro país, la cuestión metropolitana involucra a actores que se mueven en distintos niveles y presenta a la vez distintos márgenes de autonomía relativa. Así, la RMBA se encuentra inmersa en un complejo institucional donde se superponen jurisdicciones municipales, el régimen provincial, el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), cuasi-estado dentro del régimen federal. Por su parte, Pirez (2008a, 2008b) señala que ante este complejo y

---

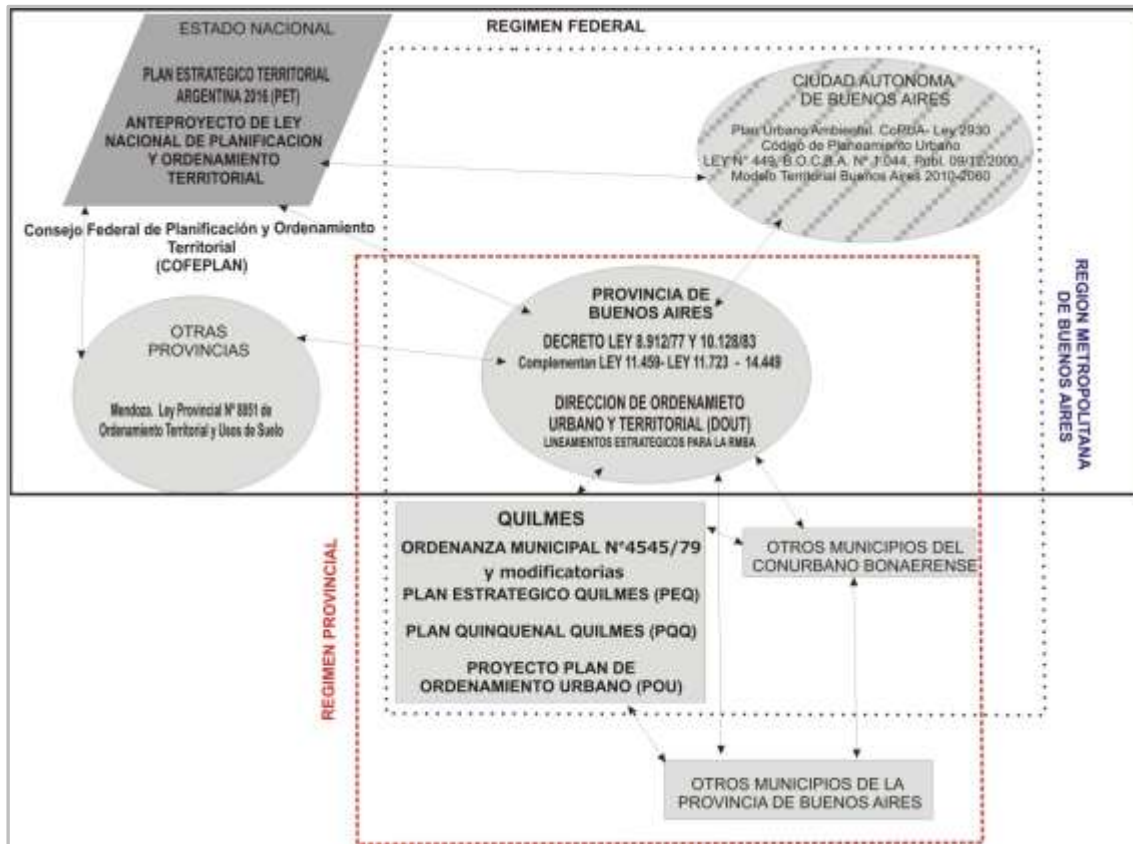
<sup>109</sup>Dicho anteproyecto tiene por objeto conformar una ley marco que complemente la legislación preexistente en los diferentes niveles y que sirva de referente para la definición de las futuras leyes sobre planificación y ordenamiento territorial.

multidimensional “ente” urbano<sup>110</sup>, la ausencia de una estructura institucional que permita un gobierno propio y las dificultades para la negociación política redundan en las debilidades de una orientación metropolitana. Esta falta de lineamientos claros, que se desprende de la naturaleza de un área fragmentada a nivel gubernamental, profundiza los problemas de gestión y dificulta la resolución de los problemas sociales existentes. El autor sintetiza en tres contradicciones (técnica, política y económico-financiera) a la cuestión metropolitana: contradicción entre los lugares metropolitanos donde se producen los problemas y los lugares donde existen las capacidades técnicas de resolverlos; entre los lugares de las cuestiones y aquellos en donde se define la representación y la acumulación políticas; y entre los lugares donde se localizan las necesidades y aquellos donde se concentran los recursos. Como se desprende de los argumentos expuestos, la capacidad de resolución de las problemáticas de la planificación territorial a nivel municipal, se encuentran fuertemente limitadas por procesos que exceden los límites territoriales para integrarse en una dinámica regional que no encuentra respaldo normativo - institucional suficiente para la coordinación de políticas concretas, siendo los ámbitos de resolución - algunos de ellos incipientes proyectos- insuficientes para dar respuestas acabadas a los desafíos de la planificación y el ordenamiento territorial.

---

<sup>110</sup>El autor define a la cuestión metropolitana en relación a un objeto urbano complejo que presenta dos dimensiones. Por un lado, una dimensión urbano territorial caracterizada por la expansión de una o más ciudades que tiende a configurar un territorio urbano diferenciado y desigual. Por otro lado, una dimensión político institucional-territorial dada por la organización del Estado y su diferenciación en ámbitos a diversas escalas. Esa expansión territorial genera una unidad urbana por continuidad y/o funcionalidad que no se corresponde con la unidad político territorial.

Figura N° 15. Jurisdicciones, instituciones y normativas de planificación territorial.



Fuente: Elaboración propia. Esquema de relaciones interjurisdiccionales adaptado a partir de Badia (2002, p. 12)

#### 4.2. Territorios Legales de Quilmes.

Como se ha desarrollado conceptualmente en el capítulo 1, en el territorio convergen una multiplicidad de *normas* que le dan una densidad diferencial a cada fragmento del espacio, facilitando, condicionando, fomentando, obstaculizando o prohibiendo el desarrollo de diversos usos y acciones sobre el mismo por parte de la sociedad. Considerando que dar cuenta de la totalidad normativa del territorio estudiado, dados los múltiples aspectos a considerar, resultaría probablemente inabordable y poco pertinente a los fines de nuestra investigación, analizaremos a continuación las normativas de ordenamiento territorial del partido de Quilmes y su inclusión en el marco provincial.

Una normativa puede concebirse como un conjunto de normas aplicables a una determinada materia o actividad. Con relación al proceso de planeamiento y al Ordenamiento del Territorio, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, este proceso obedece a un instrumento técnico-legal, el Decreto Ley 8912/77 que tiene por objetivo general *“regular el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo”*. A partir de esta ley, el Municipio se constituye en el responsable primario del Ordenamiento de su Territorio, siendo obligatorio para cada Partido contar con la normativa de usos del suelo como instrumento sectorial y de planificación territorial.

#### 4.2.1. La zonificación vigente en Quilmes.

En el marco del Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, que en su Capítulo III art. 75 establece: *“El proceso de planeamiento se instrumentará mediante la elaboración de etapas sucesivas que se considerarán como partes integrantes del plan de ordenamiento. A estos efectos se establecen las siguientes etapas: 1.- Delimitación preliminar de áreas; 2.- Zonificación según usos; 3.- Planes de ordenamiento municipal; 4.- Planes particularizados”* el cuerpo normativo vigente que regula el uso y ocupación del suelo del Municipio de Quilmes está conformado en forma solidaria por la Ordenanza Municipal N° 4545/79 y quince ordenanzas modificatorias. (tabla N° 15)

Tabla N° 15. Normativa urbana vigente. Partido de Quilmes.

N° de Ordenanza	Año	Contenido
04545-79	1979	Ordenanza 4545/79: Zonificación según usos
04930-82	1982	Ordenanza 4930/82: Modifica Zonificación según usos
05003-83	1983	Ordenanza 5003/83: Sector de urbanización especial 1 (SUE 1) en la Circ I, Mz 3A.
07130-93	1993	Ordenanza 7130/93: Adopta para la zona recuperación de cinturón ecológico ( Circ IV, Secc A, ...
07511-95	1995	Ordenanza 7511/95: Desafecta de ZRCE y afecta a R2.1 (Circ I, Secc P, Fraccll, Parc 1a, 1b,1...
07613-96	1996	Ordenanza 7613/96: Distrito Educativo Cultural 1 (DEC 1) en la Circ II, Secc I, Fracc III
08359-99	1999	Ordenanza 8359/99: Desafecta de ZRI el predio delimitado por Arroyo Las Piedras, 12 de octubre...
08521-99	1999	Ordenanza 8521/99: Crea el Distrito Industrial y de Recuperación Ambiental en la Circ VII, Se...
08544-99	1999	Ordenanza 8544/99: Modifica el artículo 8 y el artículo 15 de la Ordenanza 8521/99.
08801-00	2000	Ordenanza 8801/00: Modifica el art 2° de la Ordenanza 761396. La delimitación del DEC 1 ser...
09403-02	2002	Ordenanza 9403/02: Modifica los artículos 2, 5, 16, 18 y 25 de la ordenanza 8521/99 y 11, 4 ...
10337-06	2006	Ordenanza 10337/06: Modifica parcialmente las Ordenanzas 4545/79 y su modificatoria 1030/...
10588-06	2006	Ordenanza 10588/06: Modifica los artículos 8, 47, 48, 54 e inciso 1.5 a, 1.6 b, 1.8 c, 1.10 a, 1 ...
10617-06	2006	Ordenanza 10617/06: Modifica Zonificación según usos. Decreto de Promulgación 8368/06
11986-12	2012	Ordenanza 11986/12: Modifica la Ordenanza 10617/06. Decreto de Promulgación 4477/12

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial (DOUT) Provincia de Buenos Aires.

En este contexto normativo, el Partido de Quilmes alcanzó la segunda etapa de zonificación según usos en el año 1979, cuando puso en vigencia la Ordenanza 4545. La zonificación<sup>111</sup> según usos es un instrumento técnico jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general y la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas. Dicho instrumento establece normas de usos, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de los fragmentos del territorio determinados como áreas. Permite, a su vez, establecer prioridades territoriales para efectivizar la provisión de infraestructuras, servicios y equipamientos básicos como elemento indicativo para las inversiones públicas o privadas. En el marco de esta ley, es necesario asignar a toda zona

<sup>111</sup>Según Tella (1996) la zonificación se consagró a través del tiempo como uno de los instrumentos urbanísticos más poderosos que, desde el punto de vista de la regulación constructiva, fuese capaz de operar sobre un territorio precisamente acotado, a partir del concepto de división en zonas, para potenciar las propiedades intrínsecas de los diferentes fragmentos resultantes.



un uso o usos determinados (Art. 27º), y establecerse las restricciones y condicionamientos a que quedará sujeto el ejercicio de los usos previstos. Las restricciones, condicionamientos y regulaciones se establecen respecto a cinco temas principales: a) Tipo de uso del suelo, b) Extensión de ocupación del suelo (F.O.S.<sup>112</sup>), c) Intensidad de ocupación del suelo (F.O.T.<sup>113</sup>) y densidad, d) Subdivisión del suelo, e) Infraestructura de servicios y equipamiento comunitario.

En el partido de Quilmes, hasta la actualidad, luego de más de tres décadas, no se ha avanzado para cumplir la tercera etapa (Figura N° 16), introduciendo solamente reformas parciales a la Zonificación según Usos. Si bien todas ellas son reformas parciales, las mismas se encuentran convalidadas por Decretos Provinciales en cumplimiento del Artículo 83º de la Ley 8912 modificado por la Ley 10128.<sup>114</sup>

Este cuerpo normativo, se materializa en el mapa de zonificación de usos del suelo vigente en el partido (Mapa N° 26).

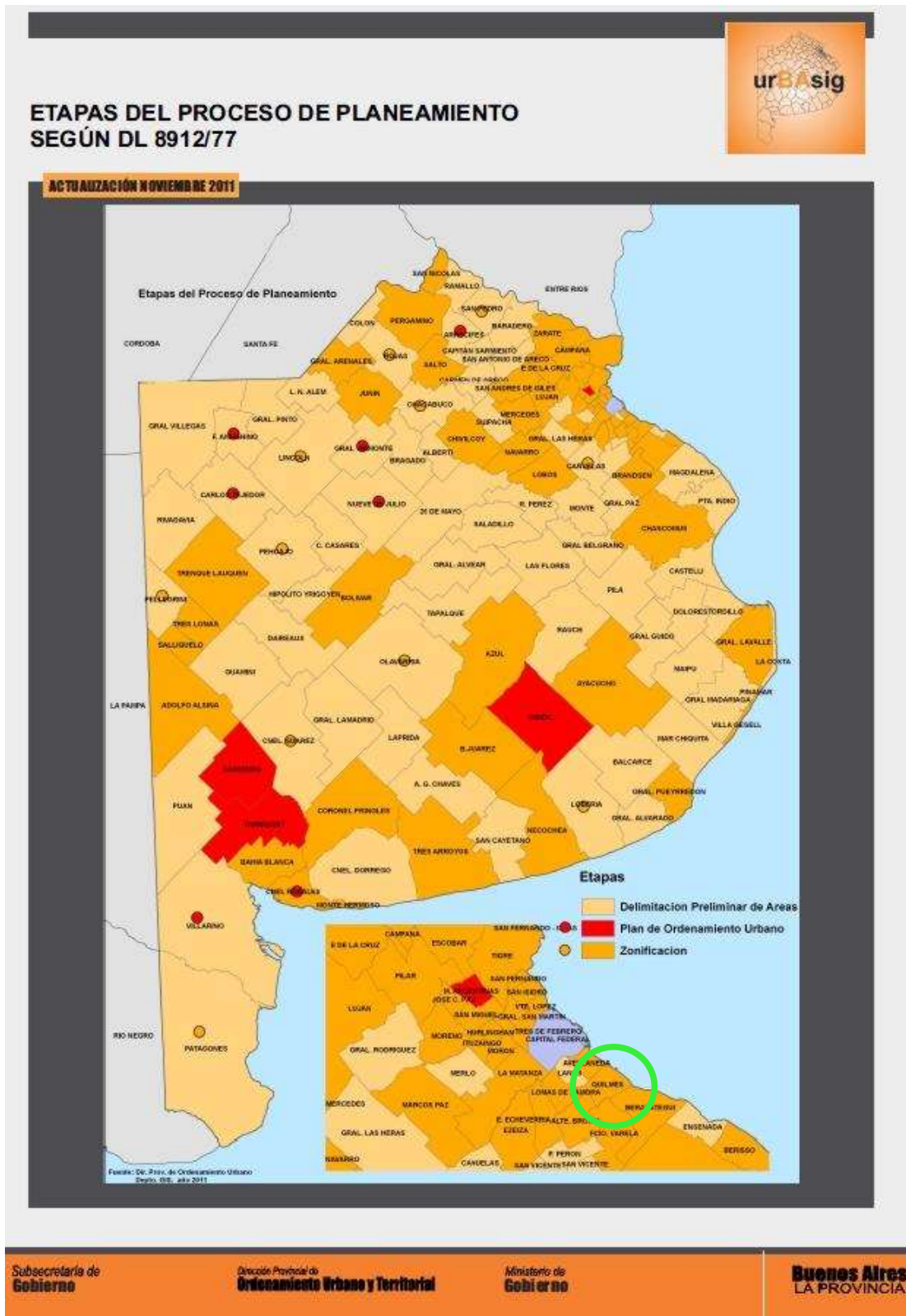
---

<sup>112</sup>Factor de Ocupación del Suelo

<sup>113</sup>Factor de Ocupación Total

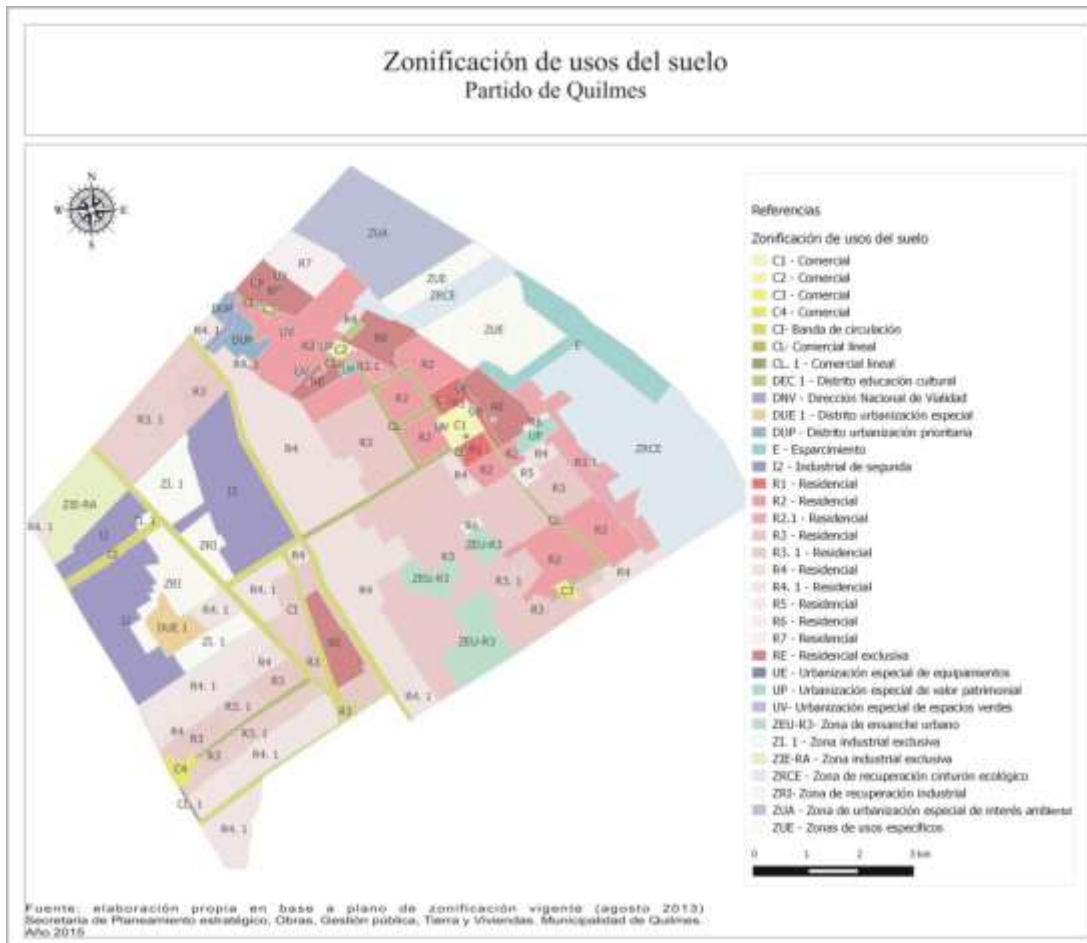
<sup>114</sup>Complementan este cuerpo normativo, pero ya sin vigencia, muchas otras normativas modificatorias de la Ordenanza 4545 sancionadas por el Honorable Concejo Deliberante que no han sido convalidadas por la Provincia, o bien nunca fueron remitidas con tal fin. Asimismo, algunas de ellas han sido derogadas en el ámbito municipal, como por ejemplo las Ordenanzas 4362/77, 4640/79, 5009/83, 6516/90, 8254/98, 8255/98, 8495/99, 8702/00, 9228/01, 9892/04 y 10569/06. Mientras que otras ordenanzas de corta vida y escasa aplicación han intentado conformar en diversos momentos comisiones de estudio relacionadas con la planificación y gestión del territorio, como ha sucedido con la sanción de las Ordenanzas 5227/84, 6710/92, 10312/05 y 10570/06, y hoy no se encuentran vigentes. (Arquitectos de Quilmes, 2008)

Figura N° 16. Etapas de Planeamiento por Partido.



Fuente: urBASig. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Provincia de Buenos Aires.

Mapa N° 26. Zonificación según usos. Ordenanza 4545 y modificatorias.



Fuente: Elaboración propia

Siendo la *zonificación* uno de los instrumentos estructurales de la planificación urbanística, forma parte de los *instrumentos de planificación* para la gestión urbana bajo la figura de *normativas de regulación* (Reese, 2011). Dichas regulaciones son establecidas principalmente mediante el control de uso del suelo y la regulación del volumen edilicio. Como señala Tella (1996), el instrumento de zonificación presenta la ventaja de simplificar y esquematizar la ciudad a unos pocos elementos relacionados con su desarrollo urbano, y de allí que sea el instrumento normativo fundamental en la planificación y ordenamiento del territorio.

En el caso de Quilmes se observa un instrumento que a partir del año 1979 entra en escena con el objeto de regular las tendencias espontáneas de crecimiento urbano y

suburbano que se desarrollaban en el marco del partido, procurando a partir de la superposición de un dispositivo normativo ordenar en zonas homogéneas el crecimiento futuro de la ciudad, y establecer restricciones y correcciones a los usos considerados incompatibles con las zonas propuestas. El instrumento de zonificación en Quilmes ha manifestado diversas actualizaciones y reformulaciones, en un proceso adaptativo donde destacan dos grandes procesos tendenciales. Por un lado, la creciente adaptación de las zonas y normativas a las tendencias generadas espontáneamente en la ciudad. Allí es posible observar las diferencias sustanciales entre unos territorios legales, aquellos que la normativa establece idealmente a partir del instrumento de zonificación, y los territorios reales, aquellos producidos por la dinámica propia de las acciones sociales en la producción del espacio urbano, más allá de las regulaciones existentes. En este sentido, la zonificación en Quilmes muestra cierta debilidad para liderar los procesos de ordenamiento territorial, conformando un cuerpo normativo que se va adaptando progresivamente a las tendencias evidenciadas en el territorio, con el objeto de disminuir la brecha entre lo establecido normativamente y lo que realmente ocurre con relación al uso y ocupación del suelo. Al respecto, Tella (1996, p. 1) citando a Petroni y Kenigsberg (1966, p. 154) diferencia entre los conceptos de *zonificación*, para dar cuenta de la planificación determinada para un sitio o zona, y el concepto de *zonización* para dar cuenta de la “*formación espontánea de zonas urbanas dominadas por notas de coherencia común*”. En este sentido, la zonificación del partido progresivamente se ha ido modificando a partir de una *zonización* que responde a las tendencias urbanas y necesidades de gestión, más que a directrices de planificación previstas.

Por otro lado, y vinculado estrechamente a la tendencia general antes expuesta, se observan importantes divergencias entre las zonas destinadas a usos industriales en sus distintas variantes y lo que ocurre a nivel de la ocupación y uso real de dichos suelos urbanos. Mientras que estas zonas prohíben o condicionan y restringen los usos residenciales, el análisis de usos reales del suelo permite observar una clara preeminencia de usos residenciales dominantes, que en diversos gradientes y distintas modalidades, se

encuentran excluidos de lo dispuesto por la normativa vigente.

El instrumento de zonificación vigente en el partido presenta dos modalidades de afectación: a) poligonal: afectando a zonas comprendidas dentro de un polígono cerrado, conformado por calles, avenidas o barreras. Y b) lineal: involucrando a los frentistas de una arteria determinada, que pueden ser considerados en su totalidad o parcialmente, dentro de límites expresamente acotados.

A continuación se exponen sintéticamente los tipos de usos vigentes en la zonificación de usos del suelo del partido de Quilmes, cuya manifestación espacial se observa en el mapa N° 27. Los detalles e indicadores urbanísticos que corresponden a cada afectación, así como las ordenanzas correspondientes pueden consultarse en el Anexo Normativo (Anexo N° 6)

Zonificación de usos del suelo según normativa y mapa de zonificación municipal vigente (agosto 2013).

Zonas comerciales: C1; C2; C3; CL; C4, CL-1.

Con infraestructura completa: C1; C2; C3; CL, en subárea urbanizada con densidad de población alta.

C1: Quilmes Centro. Uso mixto: residencial y comercial, de alta densidad.

C2: Bernal Centro. Uso mixto: residencial y comercial, de alta densidad.

C3: Don Bosco, Ezpeleta. Uso mixto: residencial y comercial, de media densidad.

CL: Comercial lineal. Alineamiento de uso mixto comercial y residencial de media densidad. Avenidas: 12 de octubre, San Martín, Vicente López, Mitre, 844, entre otras.

Con infraestructura incompleta C4; CL-1 en subárea semiurbanizada, con densidad de población baja.

C4: San Francisco Solano

CL-1: Comercial lineal-1.

CI: Banda de Circulación. Ejes de circulación de importancia. Avenidas: Calchaquí y de los Quilmes, Mosconi, 12 de octubre. Ruta Provincial 14 o Camino General Belgrano, Ruta Provincial 1 o Avenida Monteverde, entre otras.

DEC 1: Distrito educación cultural. Zona de uso para establecimientos educativos del orden universitario. Universidad Nacional de Quilmes.

DNV: Dirección Nacional de Vialidad. Zona de uso vial, Acceso Sudeste.

DUE 1: Distrito de Urbanización Especial. Barrio La Matera. Zona con infraestructura precaria que fue urbanizado en los últimos años.

DUP: Distrito urbanización prioritaria. Asentamientos precarios Villa Azul y Villa Itatí.

E: Zona de esparcimiento. Zona de la ribera de Quilmes.

I2: Zona industrial de segunda<sup>115</sup>.

R1: Quilmes. Zona de uso predominantemente residencial con actividades comerciales compatibles con la vivienda

R1-2: Bernal. Zona de uso predominantemente residencial con actividades comerciales compatibles con la vivienda. Con infraestructura completa en subárea urbanizada con alta densidad de población.

R2: Zona residencial con infraestructura completa en subárea urbanizada con densidad de población media. Zona de uso predominantemente residencial con actividades complementarias.

---

<sup>115</sup>Uso industrial, siempre y cuando la actividad a desarrollarse sea considerada inocua. Se permiten usos correspondientes según decreto N° 12012/72 hasta tanto se reglamente una nueva clasificación industrial. Se permite la construcción de una vivienda por parcela y/o negocio con espacio para estacionar de 15 m<sup>2</sup>, como actividad complementaria de la industria.

R2-1: Zona residencial. Con infraestructura incompleta o sin infraestructura en subárea semiurbanizada con densidad de población baja.

R3: Zona residencial, con infraestructura completa, en subárea urbanizada con densidad de población media.

R3.1: Zona residencial, con infraestructura incompleta o sin infraestructura es subárea semiurbanizada con densidad de población baja.

R4: con infraestructura completa en subárea urbanizada con densidad de población media.

R4.1: Con infraestructura incompleta o sin infraestructura en subárea semiurbanizada con densidad de población baja.

R5: Zona residencial de media densidad con las características establecida por el decreto provincial 27/98. Residencial multifamiliar, con instalaciones complementarias de recreación y esparcimiento, para uso exclusivo de los propios habitantes del conjunto.

R6: Zona residencial de baja densidad con las características establecida por el decreto provincial 27/98. Residencial unifamiliar, con instalaciones complementarias de recreación y esparcimiento, para uso exclusivo de los habitantes del barrio.

R7: Clubes de campo. Área del barrio privado Nuevo Quilmes.

Esta zonificación fue creada en marzo de 2006.

RE: Zona residencial exclusiva. Con infraestructura completa en subárea urbanizada con densidad de población baja.

UE: Urbanización especial de equipamientos. Zona de usos institucionales y servicios a la comunidad: educación, atención de la salud, cultura, recreación y deportes.

UP: Urbanización especial de valor patrimonial. Sitios que revisten interés patrimonial, arquitectónico, urbanístico, histórico o cultural para la comunidad y el Municipio.

UV: Urbanización Especial de Espacios Verdes. Espacios verdes de uso público, con fines de descanso, recreación y esparcimiento. Espacio verde público, forestado y parqueizado.

ZEU-R3: Zona de ensanche urbano.

ZI. 1: Zona industrial exclusiva<sup>116</sup>.

ZIE-RA: Zona industrial exclusiva. Parque industrial Tecnológico Quilmes.

ZRCE: Zona de recuperación afectada al cinturón ecológico área metropolitana reservada a zona verde recreativa.

ZRI: Zona de recuperación industrial exclusiva, en área complementaria.<sup>117</sup>

ZUA: Zona de urbanización especial de interés ambiental. Relleno sanitario CEAMSE. Reserva natural Los Sauces. Área del proyecto Nueva Costa del Plata.

ZUE: Zona de usos específicos. Corresponde a zonas de usos específicos, tales como área de la planta potabilizadora de agua "General Belgrano", área Ex – IMPA, Talleres regionales Quilmes, obras sanitarias de la Nación, Batallón N°601 Viejo Bueno.

Por último, cabe destacar que a través del decreto 489/13 de La Provincia de Buenos Aires, en julio del año 2013 se convalidó una ordenanza municipal del año 2006 y modificatorias, a partir de la cual se crea el Distrito de Urbanización Especial (DUE) Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Limitada, ubicada en la localidad de Ezpeleta<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Zona industrial exclusiva. Área complementaria. No se permitirá la construcción de vivienda

<sup>117</sup> Zona de recuperación industrial exclusiva, en área complementaria. Se establecerán cualquier tipo de industria siempre y cuando cumpla con el relleno, infraestructura, desagües industriales y que no produzca efluentes líquidos sin tratamiento. No se permitirá la construcción de vivienda.

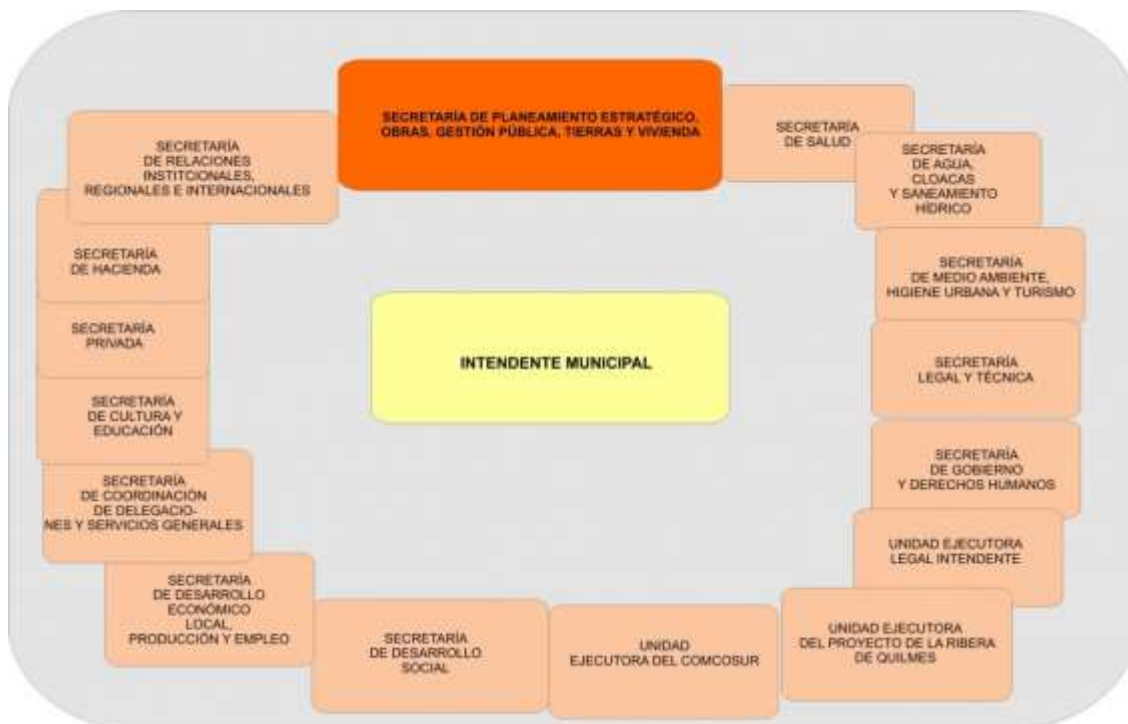
<sup>118</sup> Zona de recuperación industrial exclusiva, en área complementaria. Se establecerán cualquier tipo de convalidación provincial y la fecha de vigencia del mapa municipal. El decreto 489/13 con fecha del 26 de julio de 2013 convalida la Ordenanza N° 10617/06, su Decreto de Promulgación N° 8368/06, su modificatoria Ordenanza N° 11986/12 y su Decreto de Promulgación N° 4477/12 de la Municipalidad de Quilmes; mediante la cual se modifica la Zonificación Según Usos vigente en el partido. La zona ZUE creada se materializa en el predio designado catastralmente como Circunscripción IV, Sección A, Fracción I, Parcela 14 f.



#### 4.2.2. El diseño institucional en torno a la planificación y ordenamiento urbano – territorial del partido.

La estructura orgánica actual del municipio de Quilmes<sup>119</sup>(figura N° 17) fiel reflejo de las fortalezas y debilidades del diseño institucional municipal argentino (Iturburu, 2000), está compuesta por trece Secretarías y tres unidades ejecutoras que ostentan una jerarquía equivalente y poseen rango de secretaría. Por el lado de las secretarías, como puede observarse en la figura se encuentran las de Hacienda; Planeamiento Estratégico, Obras, Gestión pública, Tierras y Viviendas<sup>120</sup>; Salud; Agua, Cloacas y Saneamiento Hídrico; Privada; Medio Ambiente, Higiene Urbana y Turismo; Legal y Técnica; Gobierno; Desarrollo Social; Cultura y Educación, y Desarrollo Local, Empleo y Producción. Por otro lado, las unidades ejecutoras mencionadas son: Unidad Ejecutora del Comcosur, Unidad Ejecutora Legal Intendente y Unidad Ejecutora de la Ribera.

Figura N° 17. Organigrama municipal Quilmes. Año 2014



Fuente: elaboración propia en base a boletines oficiales.

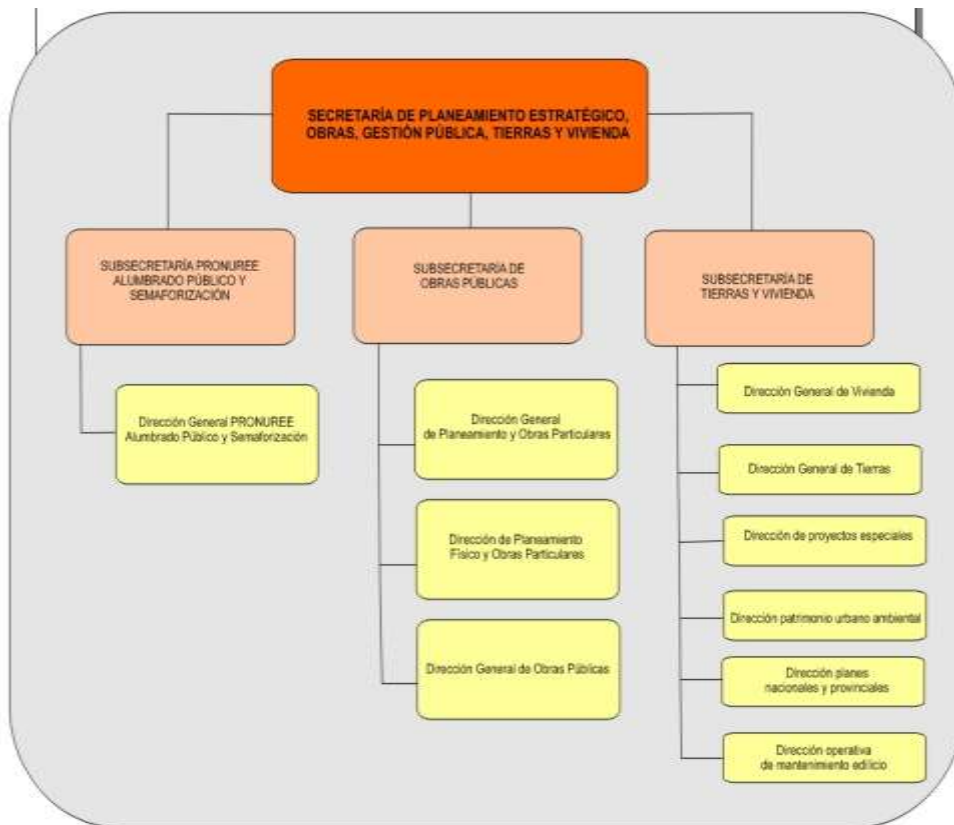
<sup>119</sup>Vigente al año 2014 según Boletines Oficiales.

<sup>120</sup>En adelante SPEGPTyV o “secretaría de planeamiento”

La secretaría de planeamiento, destacada en la figura 17, presenta jerarquía equivalente con las otras doce secretarías y las tres unidades ejecutivas, dependiendo directamente del intendente municipal como máxima autoridad.

La SPEOGPTyV tiene como misión *“asistir en la preparación, desarrollo, impulso, dirección, ejecución, supervisión y el cumplimiento del Plan Estratégico Municipal para optimizar la ejecución de los recursos; entender en el análisis, diagnóstico, desarrollo e implementación de todos los instrumentos necesarios para el Código de Planeamiento y Desarrollo Urbano del Partido, en el ejercicio del poder de la policía sobre las obras particulares y en la administración de tierras y viviendas.”* (Municipalidad de Quilmes, 2014). Asimismo, la secretaría tiene también como función *“evaluar la viabilidad temporal, técnica y financiera para la ejecución de los proyectos; aplicar una metodología de planificación multidisciplinaria y multisectorial a través de la participación y consenso de los diferentes actores públicos y privados; actuar en el resguardo del Patrimonio Histórico Edificio; establecer la vinculación con organismos nacionales e internacionales; recuperar el espacio público asegurando la satisfacción de los servicios básicos indispensables y detectar las necesidades insatisfechas de la comunidad.”* (Municipalidad de Quilmes, 2014). Para responder a este esquema de ambiciosas y múltiples responsabilidades, la secretaría se organiza internamente en tres subsecretarías y diez direcciones (Figura 18).

Figura N° 18. Organigrama de la SPEOGPTYV



Fuente: Elaboración propia en base a datos municipalidad de Quilmes, 2014.

Entre las misiones, funciones y competencias detalladas en los párrafos citados se destacan, a los fines de este trabajo, aquellas que presentan una vinculación directa con la planificación del desarrollo territorial del municipio y el ordenamiento urbano-territorial. Asimismo, en estas líneas que resumen las áreas de pertinencia de la secretaría, se observa una multiplicidad de objetivos a la vez que se insinúan, de manera implícita, algunas pistas para comprender la visión y las concepciones que orientan su práctica. Las mismas serán analizadas a lo largo del presente capítulo.

#### 4.3. Introducción a las principales experiencias de planificación recientes.

En el marco de profundas transformaciones en el territorio quilmeño, durante el período 2004-2014 se abren distintos espacios y proyectos en disputa, en los cuales diversos

actores sociales pugnan por establecer de manera hegemónica sus propios intereses vinculados a la planificación del desarrollo en el territorio municipal. Al abordar dicho período, en nuestra investigación hemos priorizado mediante un muestreo de tipo teórico tres experiencias concretas de planificación que tienen al territorio entre sus formulaciones centrales y lo abordan de manera explícita. Asimismo, entre los criterios para la selección de las experiencias, considerando sus grados de significatividad y representatividad, hemos estimado fundamental la representatividad respecto a los diferentes instrumentos posibles dentro del marco de la planificación territorial entendida como proceso social. Por ello, se han seleccionado tres ejemplos que recorren un amplio espectro. En primer lugar, las modificaciones a un instrumento normativo-urbanístico de ordenamiento territorial (zonificación). En segundo lugar un Plan<sup>121</sup> de alcance urbano y dimensiones relativamente acotadas. En tercer lugar, un plan general de tipo estratégico de largo plazo y multidimensional, que contiene como uno de sus ejes a la dimensión urbano territorial. Como se verá, estas tres experiencias forman parte de un proceso continuo y dinámico no exento de contradicciones y disrupciones<sup>122</sup>. Sólo con fines analíticos podemos establecer límites claros entre ellos.

En este marco, y considerando lo expuesto, se presenta a continuación un breve resumen introductorio sobre tres experiencias de planificación: a) el proceso de rezonificación de usos del suelo, b) el proceso en torno al Plan de Ordenamiento Urbano, c) el proceso en torno al Plan Estratégico Quilmes. Luego de dicha presentación contextual, en el apartado siguiente (4.4) se expondrá un análisis de las mismas en función de las principales variables analizadas.

#### 4.3.1. Rezonificación de usos del suelo

---

<sup>121</sup>De Mattos (1979) sostiene que todo proceso de toma de decisiones y realización de acciones concretas es competencia de la planificación; mientras el plan refiere a un documento formal que orienta la acción e intervención sobre el territorio.

<sup>122</sup>Durante el periodo 2004-2014 se han sucedido tres gestiones diferentes en el gobierno del partido de Quilmes a cargo de dos intendentes: Sergio Villordo (2003-2007 Partido Justicialista) y Francisco Gutiérrez (2007-2011 Polo Social y reelección 2011-2015 Frente Para La Victoria)

A partir del relevamiento realizado en función de fuentes documentales e informantes clave, podemos establecer que el inicio del complejo proceso de modificaciones significativas recientes a la zonificación de usos del suelo en el partido de Quilmes tiene su origen en el año 2004. Es en este año, cuando comienzan a proliferar excepciones a la ordenanza 4545/79 vigente, en torno a la construcción de torres residenciales y a la compra de inmuebles con el fin de desarrollar proyectos residenciales multifamiliares. Dicho proceso, vinculado a las nuevas condiciones macroeconómicas y a un nuevo modelo de acumulación a escala nacional, tiene su impacto local en el partido a partir de una doble tendencia: las crecientes expectativas de valorización generadas por inminentes obras de infraestructura vial para el partido<sup>123</sup>, con los consecuentes procesos especulativos disparados; y la creciente inversión de capitales en desarrollos inmobiliarios en el marco de un mercado en expansión y en un contexto local de relativa saturación y escases de suelo urbano, con la consecuente tendencia a la densificación urbana y encarecimiento del suelo que esto produce. Sobre el contexto del mercado inmobiliario en la región metropolitana donde Quilmes se inserta, Baer (2012) señala:

*“Existen diversos factores que motivaron la presión de la demanda derivada sobre el mercado de suelo de la metrópolis de Buenos Aires propiciando el alza de precios. El bajo costo de la construcción fue un elemento favorable para la expansión del desarrollo inmobiliario a partir de la crisis de 2001/02. (...) Otro factor de importancia fue el uso de modalidades innovadoras de financiamiento de la construcción de vivienda y de proyectos de infraestructura (Cosentino, 2005). Ante las restricciones al crédito bancario, la construcción de obras y edificios que involucran grandes inversiones requirió de instrumentos de financiamiento con cierto grado de sofisticación que permitieran resguardarse de las falencias del mercado financiero y acotar los riesgos sin limitar la capacidad de endeudamiento. En este escenario, el fideicomiso se convirtió en una herramienta eficaz para el financiamiento del desarrollo inmobiliario en el ámbito metropolitano de Buenos Aires. Otro factor, no menos importante, que alentó la inversión en el desarrollo inmobiliario y la compra final de inmuebles fueron las bajas tasas de interés real que ofrecieron los depósitos*

---

<sup>123</sup>Nos referimos a la bajada de la autopista Buenos Aires-La Plata proyectada en Bernal e inaugurada en 2006.

*bancarios domésticos y extranjeros en los años dos mil. El costo de oportunidad determinó así que el mercado inmobiliario fuera una alternativa de inversión atractiva para volcar los recursos financieros disponibles. Los cuatro factores mencionados son cruciales para comprender el proceso de valorización del suelo de la RMBA y la reactivación de la demanda derivada desde mediados de 2002.”(Baer, 2012, p. 49).*

En este marco, señalaremos tres hitos problemáticos significativos que se han desarrollado en el periodo 2004-2014.

El primero de estos hitos problemáticos se inicia durante el año 2005 cuando el gobierno municipal propició un proyecto orientado a generar un cambio normativo en las ordenanzas de usos del suelo, dando inicio a principios del año 2006 formalmente a una Comisión de Rezonificación en el marco del Honorable Concejo Deliberante de Quilmes (HCD). Dicha comisión tuvo a su cargo la rezonificación para cuatro áreas del Distrito declaradas “*en estado emergencia*” (HCD, 2006). Dichas áreas fueron Quilmes Centro, Bernal Centro, Don Bosco centro, y Don Bosco Este. El resultado de este proceso fue la sanción, el 16 de marzo del mismo año, de la Ordenanza N° 10337/06<sup>124</sup> que modificó la zonificación de usos del suelo vigente permitiendo y fomentando la densificación y el crecimiento en altura de los centros urbanos más consolidados del partido<sup>125</sup>. Esta tendencia impulsada por la nueva normativa tendría un freno parcial, a partir de una medida decretada por el intendente municipal Sergio Villordo en 2007<sup>126</sup>, mediante la cual se exigió a los emprendimientos inmobiliarios del partido una audiencia ante la Comisión de Urbanismo y una certificación de factibilidad otorgada por las empresas de servicios públicos<sup>127</sup> entre otras regulaciones. Dicho breve periodo, culminaría con el cambio de gestión en diciembre del 2007. Sin embargo la gestión entrante extendió el plazo por 180

---

<sup>124</sup>Decreto de Promulgación N° 906/06. Convalidada por la Provincia de Buenos Aires mediante el decreto 2760 del 16 de octubre de 2007. (Provincia de Buenos Aires, 2007)

<sup>125</sup>Dicho proceso de aprobación fue fuertemente cuestionado por concejales, ediles opositores y organizaciones civiles por presuntas irregularidades vinculadas al ocultamiento de información, aprobación apresurada y a “*libro cerrado*” (Diario Perspectiva Sur, 16 de marzo de 2006)

<sup>126</sup>Dicho decreto vigente desde agosto de 2007 caducaría el 31 de diciembre de 2007. Esto significó un breve periodo de disminución en la tendencia expansiva asociada a la construcción en altura.

<sup>127</sup>AySA, Metrogás y Edesur,

días. Dicha ordenanza aprobada por el HCD no tuvo convalidación provincial, siendo motivo de fuertes disputas con la cámara de la construcción local. Luego de dicho periodo, se reanudó la tendencia creciente a la densificación en altura. Los conflictos derivados de estas transformaciones darían lugar al impulso y exigencia de parte de organizaciones sociales del partido para un plan de ordenamiento, proceso que será tratado en el punto siguiente.

El segundo de los hitos significativos de rezonificación se inicia con el artículo 23 de la ordenanza 10337/06 que crea la zona residencial R7 y se completa con la ordenanza 10568/06 que establece los indicadores urbanísticos para la misma, estableciendo además la necesidad de presentación de anteproyecto ante la Comisión de Gestión Urbanística. Dicha zonificación establecida sobre un predio baldío utilizado para equipamiento de antenas de compañías telefónicas<sup>128</sup> modificaría drásticamente el perfil de la ciudad, dando lugar al inicio de una etapa conflictiva respecto a la zonificación de la zona. A partir del año 2008<sup>129</sup> con la aprobación preliminar por parte de dicha comisión sobre el proyecto de urbanización cerrada Nuevo Quilmes y el inicio de las obras, se produjo una fuerte reacción dando lugar a una pronta organización de los vecinos del barrio Villa Alcira y asambleas ambientalistas para detener el emprendimiento. En el marco de un complejo devenir, con fuertes disputas sociales y políticas en el Concejo Deliberante, el proyecto ha sido concretado y se sigue consolidando actualmente, a pesar de las numerosas irregularidades e incumplimientos normativos que presenta.

El tercer hito fundamental en el proceso de rezonificación lo representa el conflicto vinculado al proyecto Nueva Costa del Plata (NCdP)<sup>130</sup>. El caso constituye un ejemplo

---

<sup>128</sup>Ex Startel, predio de casi cien hectáreas en ubicado en proximidades del Barrio Villa Alcira.

<sup>129</sup>Caputo Construcciones S.A. firmó el 29 de abril de 2008 la escritura traslativa de dominio con Telecom Argentina S.A. y Telefónica de Argentina S.A., por la compra de este predio. (Fuente: Diario Infosur, 30 de abril de 2008. Disponible en (<http://www.infosurdiario.com.ar/diario/noticia/16540.html>))

<sup>130</sup>El proyecto de urbanización NCdP, abarca tres kilómetros de franja ribereña en los partidos de Avellaneda y Quilmes, en el sector sur del Gran Buenos Aires. Fue presentado en el año 2008 por las autoridades del municipio de Avellaneda, la empresa Techint y las autoridades provinciales, siendo un emprendimiento inmobiliario de gran escala, que resulta como el producto de una iniciativa planificada en la década de 1980 por el grupo Techint mediante su subsidiaria SyUSA (Saneamiento y Urbanización Sociedad Anónima). El proyecto involucra parcialmente tierras del relleno sanitario Villa

significativo de un proyecto urbano en donde se forman coaliciones entre actores privados ligados a grupos económicos transnacionales y actores políticos locales, en virtud de generar transformaciones urbanas en espacios vacantes con fuertes impactos territoriales (Carut y Cirio, 2015). Este proyecto, que incluye también al municipio de Avellaneda<sup>131</sup>, se inserta en la zona ribereña de Quilmes, abarcando terrenos ubicados entre el Río de la Plata, el canal Santo Domingo, y la Autopista Buenos Aires-La Plata, en zonas declaradas como “Parque Natural y Reserva Ecológica” por ordenanza municipal de 2002 (modificada en el 2003). Sin embargo, la zonificación de usos del suelo establecía en 2006 que se trata de una zona de urbanización especial de interés ambiental (ZUA). Quizás por esta misma razón, el proyecto NCdP y la rezonificación –necesaria para el comienzo de las obras– estuvieron casi dos años sin pasar al recinto del concejo deliberante del municipio quilmeño (Aizcorbe *et al*, 2011). Cuando en los últimos meses de 2010 el proyecto comenzó a tratarse en el concejo deliberante de Quilmes, algunas organizaciones ambientalistas entraron activamente en escena y el potencial conflicto se profundizó, quedando desde entonces el proyecto formalmente interrumpido. Sin embargo, el 21 de diciembre de 2012 se sancionó una ordenanza preliminar que tiene por objeto la regulación urbana ambiental del área denominada Nuevos Centros Urbanos (N.C.U 1) Zona de Gestión Especial denominada “Nueva Costa del Plata”, estableciendo la aprobación del proyecto. Dicha ordenanza, tratada en los últimos días de diciembre del mismo año, fue objeto de fuertes disputas políticas entre los concejales y el ejecutivo municipal que buscaba su aprobación, contando también con una activa participación de movimientos colectivos en defensa de la reserva natural. Las controversias e irregularidades que rodean al proyecto han judicializado el caso generando que la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata falle<sup>132</sup> confirmando, hasta el momento, carácter de reserva a las zonas afectadas e impidiendo su transformación<sup>133</sup>.

---

Dominico en la localidad de Wilde (Avellaneda), gestionado por el CEAMSE a través de Techint. (Carut y Cirio, 2015). Para mayores detalles sobre este caso puede consultarse Aizcorbe *et al* (2013).

<sup>131</sup>Partido en el cual en el año 2008 se aprobó la rezonificación que permitía el inicio de obras.

<sup>132</sup>Diario Hoy. La Plata, 08/02/2013.

<sup>133</sup>La justicia ha ratificado en varias ocasiones la decisión de no innovar, manteniendo un recurso de amparo que impide el desarrollo del proyecto hasta que el proceso judicial no haya concluido. Asimismo, ante las repercusiones de la movilización social generada y los requerimientos del municipio los desarrolladores del proyecto privado han



Los tres hitos expuestos respecto al proceso de rezonificación pueden ser entendidos en el marco del concepto de *empresarialismo urbano* (Harvey, 1989) que hemos presentado en el apartado teórico de la tesis. De los tres hitos expuestos surgen algunas características comunes: a) la modificación de las normativas urbanas por parte de los actores estatales locales ha permitido un potencial negocio inmobiliario que implica una transferencia masiva de renta urbana en favor de los actores privados que impulsan y realizan los proyectos, b) los tres casos refieren a intervenciones en la normativa urbanas que facilitan la producción de espacios residenciales orientados al consumo de sectores de altos ingresos, c) los argumentos ambientales esgrimidos por parte de sectores reactivos de la sociedad con el objeto de impedir las transformaciones son preponderantes.

Con relación al punto b, en el otro extremo encontramos casos que con menor impacto y una escala mucho más modesta, son destacados en el marco de este proceso. La creación de zonas declaradas Distrito de Urbanización Prioritaria DUP, Distrito de Urbanización Especial (DUE) Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes, Distrito de Urbanización Especial DUE-1, y zona residencial R8 orientada a la locación de vivienda social, son ejemplos de cambios introducidos en el proceso de rezonificación que tienen, al menos potencialmente, un impacto en la mejora de las condiciones para la producción de modalidades de hábitat popular.

#### 4.3.2. Plan de Ordenamiento Urbano<sup>134</sup> (POU)

Como hemos adelantado en el apartado precedente, producto de las grandes transformaciones asociadas al proceso de rezonificación se iniciaron importantes demandas sociales respecto a la necesidad de un ordenamiento urbano del partido. Dicho

---

incorporado nuevas consideraciones ambientales y estudios específicos de impacto ambiental que complementan y mejoran las propuestas iniciales

<sup>134</sup>En sentido estricto, el proceso liderado por el Estado Municipal fue llamado formalmente Plan de Ordenamiento Urbano (POU). En virtud del desarrollo del proceso y de las disputas ocurridas, la denominación de Plan Urbano Ambiental (PUA) fue ganando terreno. Asimismo, la denominación de Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA) también fue incorporada nominalmente. Las tres denominaciones hacen mención a aristas de un mismo proceso.

proceso a lo largo de los años 2006 y 2007 fue profundizándose, con una presencia creciente en la agenda pública y política de las demandas de agrupaciones vecinalistas en torno a un plan urbano. Dichos requerimientos fueron asumidos por la gestión ingresante encabezada por el Intendente Gutiérrez, quien junto al secretario de Obras Públicas, arquitecto Brian Renison, lanzaron en julio de 2008 el Plan de Ordenamiento urbano (POU). Dicho plan, consistente en un documento con criterios ordenadores generales y una convocatoria abierta de proyectos, fue liderado por la secretaría y por la Unidad Ejecutora del Plan de Ordenamiento Urbano. El Proyecto contempló una serie de criterios orientadores para enmarcar el Plan, de modo que las ideas y proyectos presentados se articulen a dichas directrices. Las mismas son: a) Equilibrio territorial: mejorar las condiciones del hábitat, infraestructura y servicios, vivienda y salud. b) Potenciar nuevos centros urbanos y la identidad barrial. c) Puesta en valor de las áreas costeras. d) Reestructuración y renovación del Camino General Belgrano y Cuenca. e) Estrategias de recuperación del espacio urbano. f) Reordenamiento del tránsito y transporte público. g) Estrategias para la construcción y desarrollo de la actividad económica local. h) Creación de instrumentos de gestión urbana ambiental para garantizar el desarrollo y control del Plan de Ordenamiento Urbano. Asimismo, en la búsqueda del equilibrio territorial se dividió al Distrito en tres áreas: Ribera, Centros Tradicionales, Camino y Cuencas. (POU, 2008). A partir de dicho marco se abrió un período de recepción de propuestas<sup>135</sup> durante sesenta días dirigido a la comunidad en general, durante el cual se contabilizaron cerca de mil presentaciones<sup>136</sup>.

En este contexto, y en el marco de las propuestas generales y puntuales recibidas por el municipio destacan dos posturas significativas. Por un lado, la establecida por la agrupación Arquitectos de Quilmes<sup>137</sup>. Por otro lado, la establecida por las agrupaciones y asambleas vecinales nucleadas en torno al Foro de Asambleas por el Plan Urbano Ambiental (FdAPUA).

---

<sup>135</sup> Convocatoria efectuada por el Decreto 4183/08 del Departamento Ejecutivo Municipal

<sup>136</sup> Fuente: <http://paisdelosquilmes.blogspot.com.ar/2008/11/el-plan-de-ordenamiento-urbano.html>

<sup>137</sup> Integrado principalmente por el Colegio de Arquitectos de Quilmes y la Unión de la Construcción del Partido de Quilmes (UCQ), entre otros.

Según el Artículo 80 de la Ley 8912 el POU

*“organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado. Fijará los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados, o de reserva, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas sobre características morfológicas.”*

En este marco legal el colectivo de arquitectos y profesionales de la construcción presentó en octubre de 2008 un documento denominado *“Bases para un Plan de Ordenamiento Urbano del Partido de Quilmes”* con un detallado formato de cómo se debe gestionar un POU. En este documento *“se fijan las pautas y metodologías a seguir para abordar con eficacia, seriedad y responsabilidad una respuesta con visión estratégica, sistémica, integral, ambiental y participativa por parte de todos los actores de la ciudad. Implementando un pormenorizado programa de acción con detallados lineamientos, contenidos e instrumentos de aplicación y gestión. Determinando pautas de diagnóstico de infraestructura, población, transporte y circulación, uso y ocupación del suelo, áreas, dominios y equipamiento”*. (Arquitectos de Quilmes, 2008). Asimismo, en referencia a esta presentación UCQ declara: *“Las autoridades de la entidad recalcaron su postura de acompañar ordenadamente el crecimiento de Quilmes, y entienden que el plan será una contribución a la participación de la ciudadanía guiada por profesionales especializados y que perdure en el tiempo de las ciudades”* (UCQ, 2009)

En contraposición, el FdAPUA que venían luchando por un Plan Urbano Ambiental para el partido desde años anteriores, fijó una clara postura de oposición ante el proceso del POU.

El foro se manifestó mediante un comunicado a los medios locales considerando que los tiempos acotados de la convocatoria atentan contra la participación ciudadana y la calidad de los planes resultantes; y que la diferencia terminológica entre un PUA y un POU implica importantes diferencias conceptuales y de priorización de dimensiones en la planificación urbana<sup>138</sup>. En ese sentido, la exclusión de lo *ambiental* como dimensión privilegiada en las directrices propuestas en el POU resultó determinante para la fijación de esta postura por parte de un importante colectivo de organizaciones civiles. Sin embargo, el día 17 de octubre del 2008 el foro de asambleas presentó formalmente ante la municipalidad un proyecto que incluye diagnóstico de problemáticas y propuestas de intervención.

La característica compleja del proceso conflictivo iniciado a partir del proceso de rezonificación, y la profundización de esas características en el marco del POU supone múltiples aristas. Sin embargo, como hemos señalado, la mayor fuerza de oposición a la concreción de las transformaciones planificadas se encuentra representada por un colectivo heterogéneo de la ciudadanía y ONG's que esgrimen argumentos fundamentalmente ambientales. Los conflictos ambientales son, según el análisis de Azuela y Musseta (2008), fundamentalmente problemas de intereses en torno a procesos complejos que suponen diversas aristas complementarias. En este sentido, no existirían problemas ambientales puros, sino que todo conflicto ambiental presenta una disputa entre actores. Se trata de reconocer como conflicto ambiental a aquellos en los que alguna de las partes esgrime un argumento ambiental, pero sin perder de vista las otras dimensiones del conflicto, las motivaciones de los actores no ambientalistas, así como las condiciones o motivaciones no ambientales de quienes defienden dichas causas. En este marco, observamos que los conflictos generados en torno a la densificación, los proyectos urbanos de gran escala analizados, y el Plan de Ordenamiento Urbano lanzado confluyen en torno a actores que esgrimen posturas de oposición manifestando argumentos fundamentalmente ambientales, pero que eso supone la priorización de determinados intereses, elecciones y valores. Estas consideraciones serán ampliadas en el apartado 4.5.

---

<sup>138</sup> Comunicado del Foro por el Plan Urbano Ambiental. "POU o PUA. Lo urgente y lo importante" Foro de Asambleas por el Plan Urbano Ambiental. Lunes 6 de octubre de 2008. Fuente: <http://paisdelosquilmes.blogspot.com.ar/>

### 4.3.3. Plan Estratégico Quilmes

El Plan Estratégico, fuente de fuertes disputas corporativas y discontinuidades en el proceso de desarrollo e implementación, fue formalmente presentado el 10 de noviembre de 2009<sup>139</sup> por el Intendente Francisco Gutiérrez y la arquitecta Roxana González, a cargo de la SPEGPTyV. El mismo, según un informante calificado<sup>140</sup> *“retoma y reformula el proceso iniciado con la convocatoria del POU, incluyendo a los principios de este en el marco de un Plan general de mayor alcance y escala”*.

En el marco de este nuevo lanzamiento, se realizó una convocatoria pública en la que se recibieron, según fuentes oficiales más de mil propuestas para la conformación del plan<sup>141</sup>. Al respecto del PEQ se señala: *“Este plan está enmarcado dentro de la intención de lograr un verdadero equilibrio territorial para Quilmes, de manera tal de mejorar las condiciones del hábitat, infraestructura y servicios, vivienda y salud.”* (Municipalidad de Quilmes, 2014). La propuesta inicial del PEQ estableció seis criterios directrices para su desarrollo, a modo de marco para las propuestas que se presenten. Esos lineamientos fueron: a) Equilibrio territorial: mejorar las condiciones del hábitat, infraestructura de servicio, vivienda y salud ; b) Potenciar nuevos centros promoviendo la identidad barrial.; c) Valorización de las áreas costeras y su relación con la ciudad, privilegiando el uso público.; d) Reestructuración y renovación urbana del área Camino y Cuencas.; e) Recuperación del espacio urbano, vía pública y espacios patrimoniales y ambientales.; f) Reordenamiento del transporte público, tránsito urbano e interurbano. Como puede observarse, los lineamientos generales del plan son muy similares a los provenientes del POU. Las principales diferencias destacables de los lineamientos del PEQ respecto al POU son cuatro: a) la priorización del espacio público en el proceso de valorización de la ribera, b) la introducción de la dimensión ambiental, aunque la misma aparece subordinada y cosificada como *“espacios patrimoniales y ambientales”*, c) la omisión de estrategias para

---

<sup>139</sup>Diario El Sol, 11/11/2009

<sup>140</sup>Meo (2010, p. 12) señala: *“Un gran número de autores de libros metodológicos acuerdan en mantener el anonimato (Grinyer, 2002). La regla es, siguiendo a Barnes (1979) que “los datos deberían ser presentados de tal manera que los entrevistados fueran capaces de reconocerse a ellos mismos, mientras que los lectores no deberían poder reconocer a los primeros” (Grinyer, 2002: 1, traducción propia).”*

<sup>141</sup>Municipalidad de Quilmes, 2014.

la construcción y desarrollo de la actividad económica, d) la omisión de mecanismos explícitos de gestión. Como se verá, ambas omisiones fueron resueltas incorporando esas cuestiones como lineamientos en la formulación final del plan.

Luego del período de presentación de propuestas, y a partir de la evaluación de propuestas el municipio presentó los lineamientos generales del Plan<sup>142</sup> organizado para “dar respuesta a las necesidades propuestas por la ciudadanía en los ámbitos sociales, productivos, recreativos y turísticos.” (Municipalidad de Quilmes, 2014). Finalmente el PEQ presentado oficialmente contiene cuatro grandes ejes o lineamientos estratégicos<sup>143</sup>: 1) Ciudadanía - Calidad de Vida - Cultura. 2) Producción, Ciencia y Tecnología, 3) Territorio y Medio Ambiente, 4) Gestión del Plan Estratégico. Nos centraremos en los últimos dos ejes del PEQ para nuestro análisis.

El eje *territorio y medio ambiente* contiene cinco lineamientos generales o temas sobre los cuales se planificó una intervención. Los mismos son: a) integración territorial, crecimiento habitacional, c) calidad ambiental, d) ordenamiento industrial, e) uso del suelo. Para cada uno de estos lineamientos se proponen lineamientos específicos y proyectos. Los mismos pueden consultarse en detalle en el Anexo N° 3. Asimismo, serán tratados en el punto 4.4 y parcialmente en el capítulo 5 de esta tesis.

El eje de *Gestión del Plan Estratégico* contiene dos lineamientos generales. A saber: a) Programa de gestión Municipal. Realizado por profesionales competentes con la participación de las distintas áreas. Y b) Programa de transparencia y participación ciudadana. Garantiza la puesta en funcionamiento del mismo y el consenso de los proyectos. Mientras que en el PEQ no se explicitan instrumentos y mecanismos específicos para estos dos lineamientos, veremos en el apartado correspondiente (4.4.2.f)

---

<sup>142</sup>En el año 2010 el municipio elevó al HCD la propuesta para institucionalizar el Plan Estratégico Quilmes y una nueva ordenanza modificatoria sobre la ordenanza 4545/79. Ambas fueron aprobadas por el HCD y remitidas a la provincia de Buenos Aires para su convalidación, algo que hasta el momento de cierre de esta investigación aún no había ocurrido.

<sup>143</sup> Ver Anexo N° 3.

los instrumentos previstos para la gestión urbana del plan en relación al eje territorio y medio ambiente.

#### **4.4. Hacia una revisión crítica de las principales experiencias de planificación territorial.**

##### **4.4.1. La conformación de los equipos, la cuestión interdisciplinar y la articulación intrainstitucional.**

Al indagar en las características de la conformación de los equipos de planificación vinculados al ordenamiento territorial y sus formas de trabajo, hemos encontrado en las experiencias analizadas limitantes significativas en relación a recursos temporales y humanos.

En primer lugar, se deriva de las experiencias analizadas que los procesos de elaboración de las políticas de planificación del territorio han sido desarrollados en periodos de tiempo sumamente acotados. Esta escasez del recurso temporal, con relación a la complejidad del territorio a intervenir y a la multidimensionalidad del objeto abordado, impacta directamente en las condiciones materiales resultantes. Esta característica es asumida desde la perspectiva de distintos actores como una variable negativa. A pesar de esta coincidencia, el énfasis en las variables apreciadas para fundamentar dicha valoración es diferente. Por un lado, los habitantes del partido y las organizaciones sociales involucradas en los procesos de planificación tienden a hacer hincapié en los períodos breves en que las políticas son diseñadas. Un punto señalado en este sentido es la dimensión temporal reducida en que se permite la participación comparado con los tiempos de gestión. Al respecto uno de los actores más significativos del proceso estudiado señala:

*“El Municipio, con su estructura y organización consumió 9 meses de su gestión para poder comenzar a trabajar en el POU. Sesenta días para recibir propuestas de los ciudadanos resulta, en comparación, más que exiguo. No querríamos que la actual gestión caiga en los*

*pecados del pasado, que llevó a hacer una rezonificación autista en sólo tres meses, responsable de gran número de los actuales padecimientos de la ciudad” (FdAPUA, 2008).*

Por otro lado, tanto actores del Estado (funcionarios municipales, ex funcionarios y técnicos) como los representantes de organizaciones profesionales con incumbencia en la planificación territorial, destacan la primacía de una lógica política, restrictiva y urgente, como una variable que atenta contra los tiempos necesarios para un correcto desarrollo *técnico* de una política de planificación territorial. El énfasis está puesto aquí en el saber experto y en los tiempos necesarios para su cristalización en una política o instrumento. En este sentido aparece una valoración negativamente cargada respecto al proceso político y las necesidades urgentes de gestión. Al respecto, un informante señala: *“cuando haces las cosas apurado porque te pasa por arriba la opinión pública... y la presión política es tremenda... el sentido común le gana al tecnicismo y la ciudad se nos va para cualquier lado”*. En otro orden, la cuestión temporal aparece también respecto a la planificación entendida como proceso de largo plazo. Ante esto, aparece con insistencia la idea de que los tiempos políticos las gestiones, e incluso los cambios al interior de una misma gestión, son contraproducentes con respecto al desarrollo de una planificación territorial integral. Sobre este tema uno de nuestros interlocutores señalaba:

*“Para hacer un plan estratégico como corresponde se necesita tiempo. Mi idea era de acá al 2050. Hay que pensarlo a un largo plazo. Si vamos a estar pensando que una ciudad se construye cada 4 años, es imposible. Hay que tener una idea de las tendencias de acá a medio siglo y apuntar ahí, porque si no, cada vez que se termina un gobierno, se termina un plan, y la ciudad sigue siendo vieja.” (Entrevista a funcionario municipal, agosto de 2014)*

Con respecto al recurso humano, en términos generales hemos constatado que hay un abordaje tendiente al trabajo endógeno a partir de las capacidades del personal existente en los cuadros técnicos municipales, sin participación de consultores externos. En esta tensión entre las capacidades municipales versus la asistencia externa en las experiencias analizadas observamos claramente una *“apuesta municipalista”*, utilizando la terminología



propuesta por Aón *et al* (2012). No obstante esta apuesta, aparece en las voces oficiales ciertas perspectivas críticas y preocupaciones por el nivel y pertinencia de capacitación del personal involucrado. Al respecto, un importante referente municipal sostiene: *“Nosotros necesitaríamos una oficina más capacitada profesionalmente. Con el tiempo esperamos que se fortalezca esta unidad de trabajo, y eso depende muchas veces de la política, del juego de si el presupuesto tiene que aumentarse en este sector o no”*. Por otro lado, hemos encontrado dificultades estructurales para la asignación de cargas horarias a las tareas de planificación, seguimiento y evaluación de los planes propuestos. Al respecto, un funcionario señala: *“Lamentablemente las urgencias nos llevan a ocuparnos de las cuestiones coyunturales... el día a día..., hacer calles, pavimento, cloacas, llevar agua.... La verdad, nos queda muy poco tiempo para planificar”* (Entrevista a funcionario municipal, agosto de 2014)

En segundo lugar, vinculado con el punto anterior, el trabajo en equipo para el diseño de estas políticas presenta algunas características significativas. El análisis realizado permite asegurar que se parte de una concepción, al menos discursiva, de trabajo interdisciplinario a partir de la explicitación de este principio a lo largo de los diversos documentos formales y de las declaraciones públicas. Sin embargo, debemos destacar que todo el proceso desarrollado durante la década que abarca nuestro estudio, ha estado signado disciplinariamente por una hegemonía absoluta de los profesionales de la arquitectura. *“el patrimonio de la planificación en el país ha estado históricamente en manos de los arquitectos. Y los arquitectos le han dado un poco su sesgo claramente espacialista en el sentido más estricto”* ilustra un informante experto en planificación territorial. En este sentido, la conformación de los equipos de planificación al interior de la SPEOGPTyV, ha estado siempre determinada por un fuerte sesgo disciplinar, siendo los cargos jerárquicos y la totalidad de los puestos en los equipos de trabajo ocupados por arquitectos y estudiantes de arquitectura<sup>144</sup>. No hemos podido constatar al interior de la secretaría el

---

<sup>144</sup>Cabe destacar que durante el relevamiento de la conformación de los equipos, hemos encontrado también a un profesional de agrimensura, y dos profesionales de la asistencia social. Sin embargo, en los tres casos dichos integrantes

aporte significativo de ningún profesional de disciplinas sociales afines a la planificación del territorio, tales como la economía, sociología, ingeniería, geografía, ciencias políticas y otras. Sobre la cuestión de los equipos de profesionales, uno de nuestros informantes señalaba de manera crítica:

*“un arquitecto puede saber, de obras, de infraestructura, de planificación...si estudió. Pero no me digas que sabe de política. O no me digas que no necesito un ingeniero en obra pública, un sociólogo, un economista. Pero a lo que voy es que es tan abarcativa esa secretaría que no hace lo que tiene que hacer, y no lo modifican porque es así históricamente”. Y agrega: “Los equipos no se conforman viendo lo que hay que hacer. Los equipos fueron conformados en particular en este último tiempo por afinidad. Y siendo afines no nos alcanza”* (Entrevista a profesional con incumbencia en ordenamiento territorial, diciembre de 2014)

Sobre esta cuestión interdisciplinar, el comunicado oficial del HCD de Quilmes para divulgar los resultados del proceso de rezonificación de usos del suelo sostenía: *“La magnitud del desafío era importante dada la complejidad natural de toda gran ciudad. Por ello no se dudó en nutrir la Comisión con el trabajo de experimentados urbanistas, como así también con los aportes técnicos de Colegios Profesionales y Universidades”* (HCD, 2008). A pesar de estas declaraciones y de los intentos producidos en el marco de esta experiencia, la investigación sobre la misma nos permite relativizar dichas características interdisciplinarias y sus alcances, cuestión que será profundizada en el apartado de participación social.

Tanto en los procesos indagados como en los productos analizados aparecen elementos significativos que muestran que las ambiciones interdisciplinarias no han logrado cristalizarse en toda su dimensión, quedando ésta acotada a la participación, absolutamente minoritaria, de algunos profesionales de la ingeniería a través de la presentación de proyectos en el marco de las convocatorias realizadas.

---

se encuentran abocados a tareas específicas, no formando parte de la conformación del equipo de planificación, tanto en su etapa de formulación de directrices como en la de ejecución.

Hemos observado al indagar en la cuestión inter y transdisciplinar, que los únicos y débiles intentos por establecer una coherencia entre el discurso y la praxis en relación a la superación de las visiones mono disciplinares, ha ido de la mano de los escasos diálogos intrainstitucionales con otras áreas vinculadas al medio ambiente y la comunicación. Al respecto, hemos constatado a partir de los discursos de los propios funcionarios municipales, que dichas prácticas han sido sumamente deficitarias en términos cualitativos y cuantitativos, existiendo grandes dificultades para la articulación intrainstitucional. Sobre las cuestiones de relación intrainstitucional, la articulación entre dependencias municipales y las pertinencias profesionales en torno a la planificación del territorio, un funcionario declaraba:

*“Tendría que ser mejor. Hay una tendencia que esta instituida por uso desde años y que creo que va a ir cambiando a medida que los profesionales adecuados vayan tomando las funciones que le son propias a lo que hayan estudiado (...) yo soy arquitecto y me fui formando en el tema medio ambiental con la práctica y distintos cursos, pero no por una formación académica inicial, sino que a partir de ser arquitecto y de la propia teoría uno va formándose y adquiriendo el conocimiento. Pero también desde la estructura municipal tiene una eventualidad de realizar la planificación a partir del área de planificación, que esa área depende de obras llámese como se llame en cada municipio. Y Planeamiento vela por estas ordenanzas, proyecta nuevas ordenanzas o modifica las existentes, y en general la conexión con medio ambiente debería estar mejor aceptada en esa primera instancia de la planificación. En general no es así. (...) Esa articulación la estamos construyéndola con las lógicas complejidades de la política. Los espacios municipales como cualquiera de espacio políticos esta dirigidos por personas que tienen que defender su lugar, su posición y de alguna manera hay conflictos de intereses, aunque todos tendrían que estar apoyando la actividad. Lo hacen, pero a su manera.”(Entrevista a funcionario municipal, noviembre de 2014)*

Sobre estos aspectos, el aporte de otro de nuestros informantes resulta ilustrativo:

*“Como arquitecto puedo decirte que nosotros apuntábamos a un plan territorial. Pero necesitábamos los aportes de otras disciplinas. No se llegó a hacer un desarrollo grande, faltaron aportes de otras secretarías para resolver cosas internamente en el Municipio, el cómo queríamos lograr los esquemas de la planificación.”* (Entrevista a funcionario municipal, octubre de 2014)

En este marco, entendemos que la cuestión de la conformación disciplinar de los equipos técnicos y las dificultades para la interdisciplinariedad puede ser entendida desde al menos dos perspectivas complementarias, que a su vez son causa-consecuencia de estas limitaciones. Por un lado, las consecuencias de la impronta disciplinar repercuten en ciertas concepciones teórico-metodológicas que permiten prescindir de otras visiones profesionales sobre el territorio, y de allí la ausencia de mayor variedad disciplinar en los equipos de planificación territorial en Quilmes. Por otro lado, las dificultades para el diálogo y la negociación en el marco de las diversas dependencias municipales con otros profesionales se relacionan a diversas aristas vinculadas con las lógicas de producción y reproducción de poder al interior del municipio, y las tradiciones - restrictivas- en relación al intercambio de información, perspectivas y experiencias. Por último, las restricciones y limitantes presupuestarias y burocráticas para incorporar profesionales externos condicionan la conformación de los equipos de planificación territorial, quedando limitada a los funcionarios vinculados a la gestión y a los cuadros técnicos de planta que presentan formaciones poco especializadas en temas de planificación y en disciplinas vinculadas al territorio.

En este contexto, al indagar en las vinculaciones interinstitucionales y sus implicancias sobre la planificación del territorio del partido de Quilmes, hemos encontrado un escenario aún más débil. A la escasa articulación interjurisdiccional, limitada al intercambio de experiencias entre municipios derivadas de contactos personales más que de cuestiones sistemáticas; se suma la prácticamente inexistente articulación con los marcos directores a niveles provincial y nacional en la materia. Sobre estas cuestiones,

uno de nuestros interlocutores calificados sostenía: *“Las planificaciones son chiquititas, por límites: hasta Berazategui, Lomas de Zamora, como si no pasara nada del otro lado, y la realidad es que continúa. Inclusive las mismas cuencas de los ríos, las autopistas. Es muy difícil plantear esto...”* y agrega: *“ahora la Nación tiene un ordenamiento territorial a nivel nacional, cuales son las normas a seguir a nivel país. Cuáles serían las áreas realmente a potenciar y desarrollar”*. Sin embargo, al indagar respecto a la articulación con dicha instancia marco, nuestro informante fue contundente:

*“A nivel nacional el ministerio nos pidieron muchos datos e iban armando algunas cosas. En el área de vivienda y planeamiento. Pero en realidad no hay una vinculación. La provincia también tiene un plan estratégico. Pero nosotros, es como si fuéramos ciudades sueltas intercambiando conocimiento. No hay una comunicación muy grande.”* (Entrevista a funcionario municipal, septiembre de 2014)

#### 4.4.2. Los principios teórico – metodológicos implementados

En este punto abordaremos el análisis de los principios teórico metodológicos presentes en las concepciones de los actores clave en la planificación territorial del partido de Quilmes, así como de aquellos principios explicitados en los instrumentos materializados durante el proceso de planificación estudiado.

##### 4.4.2.a. La perspectiva de planificación territorial adoptada y sus implicancias espacio-territoriales.

En parte vinculado a las características y limitaciones señaladas respecto a la conformación de los equipos de planificación, el proceso estudiado ha estado fuertemente restringido a determinadas concepciones respecto a la planificación y el territorio. A lo largo de la tesis hemos caracterizado a la planificación territorial como parte de las políticas públicas, y se ha señalado que por definición éstas deben contener implícita o explícitamente una teoría del cambio social, indagando en nuestro caso sobre

las concepciones acerca de una teoría sobre la transformación territorial específicamente. Se entiende entonces que se trata de un proceso político que implica adoptar un enfoque teórico particular, indagar sobre cuestiones empíricas, tomar decisiones, ejecutar los instrumentos necesarios para su concreción, y prever herramientas para el seguimiento y evaluación de las intervenciones realizadas.

Del análisis de los documentos y concepciones indagadas surge claramente que la concepción dominante se encuentra establecida por una mirada fiscalista sobre el espacio y el territorio, siendo considerado éste fundamentalmente a través de su dimensión física concreta, como escenario pasivo donde es posible desplegar las actuaciones previstas y normativas regulatorias.

Como hemos expuesto en el punto 4.2.2 el nombre de la secretaría y de las subsecretarías dependientes de esta, así como también las direcciones, incorporan términos fuertemente vinculados a una concepción física del territorio y el espacio. Así, a pesar de explicitarse concepciones estratégicas, la noción de *planeamiento* en tanto concepto aplicado al territorio denota un abordaje fiscalista que considera al espacio como un espacio contenedor, un escenario inmóvil en donde se desarrollan las actividades. El fuerte énfasis en términos materiales (vivienda, tierras, obras, patrimonio, alumbrado, etc.) da cuenta de un abordaje donde priman los objetos materiales por sobre las acciones y los variables menos tangibles de la vida social en un territorio. Esta concepción restrictiva y anticuada sobre el espacio y el territorio se contrapone claramente a los abordajes vigentes sobre estos conceptos acerca de los cuales, aún desde diversas vertientes teóricas, se acuerda en la consideración del espacio como una instancia de la totalidad social (Hiernaux y Lindón, 1993; Tobio, 2011) procurando la hibridación entre los aspectos físico-materiales y las acciones sociales. Asimismo, la noción física del planeamiento en el ámbito urbano remite a la idea de una planificación normativa, rígida, tecnocrática y objetiva, despojada de la necesaria vertiente política como eje fundamental de las decisiones. Si bien estas denominaciones son propias de las administraciones locales y derivan en parte de la

normativa marco existente, hemos evidenciado que las características señaladas que implican nominalmente, se reproducen realmente en las concepciones y prácticas.

Continuando, podemos considerar que la planificación territorial en Quilmes presenta una mirada dirigida hacia concepciones de integración, equilibrio territorial y crecimiento, reformulando las clásicas limitaciones del instrumental típico de las corrientes neoclasicistas de planificación territorial. Subyace en las concepciones analizadas la búsqueda de un crecimiento equilibrado y armónico del territorio, concibiendo como cuestiones patológicas a erradicar las asimetrías demográfico - territoriales y asumiendo que la resolución de dichas asimetrías, mediante la inversión en infraestructura, resolverá por sí misma los problemas sociales que contienen. Esta mirada caracterizada como una forma de utopía espacialista, basada en una idea de equilibrio como tendencia de homogeneización, está explícitamente presente en el PEQ. Al respecto se señala: *“Este plan está enmarcado dentro de la intención de lograr un verdadero equilibrio territorial para Quilmes, de manera tal de mejorar las condiciones del hábitat, infraestructura y servicios, vivienda y salud”* (PEQ, 2010). Esta concepción se reproduce invariable en las distintas experiencias analizadas. Así, en el proceso de rezonificación se sostenía:

*“Desde la Comisión se encaró el desafío con la clara convicción que ese proyecto debía resolver dos cuestiones cruciales: primero, que la ciudad tuviera una herramienta de gestión urbana que le permitiera crecer en forma ordenada y equilibrada. Segundo, que esa herramienta debía contener pautas claras y precisas que terminaran con la incertidumbre generada por una norma obsoleta (Ord. 4545/79)”* (HCD, 2008).

Mientras que en el POU se explicitaba: *“Con la premisa de la búsqueda del equilibrio territorial, previamente, se dividió al Distrito en tres áreas: Ribera, Centros Tradicionales, Camino y Cuencas”* (POU, 2008). Al respecto el Intendente Gutiérrez manifestaba:

*“Queremos tener un proyecto, una mirada del distrito de Quilmes, a mediano y largo plazo. Siempre estamos pensando que cuando comienza a haber un desarrollo, un crecimiento, se hace de una manera abrupta, sin pensar en cómo miramos a la ciudad para adelante. Entonces tenemos el resultado que hoy vemos, una ciudad desordenada, que no respeta determinadas normas”* (Diario El Sol, 22 de julio de 2008).

Mientras que sobre el PEQ, el jefe comunal destacaba: "*este plan tiene que ver con la construcción, la infraestructura, la discusión sobre dónde construir las industrias y cómo mejoramos el tránsito, entre otras cosas*" (Diario Perspectiva Sur, 11 de noviembre de 2009)

Como puede observarse, el énfasis de la planificación sigue puesto en la intervención mediante la modificación material del entorno urbano más que en una aproximación integral al desarrollo. Concluimos, por tanto, que domina en los instrumentos y concepciones de la planificación territorial quilmeña un fuerte sesgo fiscalista con elementos propios del urbanismo y planeamiento físico, dando lugar a mínimas referencias respecto a los procesos sociales de menor entidad físico – espacial. Asimismo, la concepción de planificación que atraviesa todo el proceso, y se encuentra de manera implícita y explícita a lo largo del análisis realizado, se caracteriza por un fuerte economicismo entendido como eje fundamental de la dinámica socioespacial.

Por otro lado, hemos encontrado en el abordaje que se asume en los documentos y en el discurso de los sujetos responsables de la planificación territorial municipal, ciertos elementos que incorporan la primacía de la planificación – gestión estratégica por sobre la planificación urbana normativa. En dicho sentido, aparecen dos elementos clave: el énfasis en la participación ciudadana y el consenso (punto que será tratado en el apartado 4.4.2.d) y la incorporación del paradigma estratégico a partir de la consideración de modelos de planificación estratégica "*exitosos*" sobre los que basarse. Sobre este último aspecto, la Arquitecta González, liderando el proceso del PEQ manifestaba: "*los ejemplos nos muestran que en muchas ciudades del mundo y de Argentina hay propuestas de planes estratégicos, por ello nosotros quisimos traerlo a esta ciudad para volcarlo a las instituciones y trabajar en forma participativa*" (Diario El Sol, 11 de noviembre de 2009). Sobre este aspecto, un informante agrega: "*Lo de la planificación estratégica tiene que ver más con una moda que con algo que realmente haya cambiado la concepción entre los*



*distintos planes y normativas. Funciona como un paraguas que permitió contener todo lo otro... Acá fueron a un congreso y volvieron con el tema de que Porto Alegre, Rosario..., ahí hicieron planes estratégicos exitosos, y entonces... no podíamos ser menos".* (Entrevista a ex-funcionario municipal, septiembre de 2013).

Al respecto, en las propuestas para el POU aparecen también elementos significativos que refieren a esta matriz estratégica. Así, uno de los principales actores exponía: (En este documento) *"se fijan las pautas y metodologías a seguir para abordar con eficacia, seriedad y responsabilidad una respuesta con visión estratégica, sistémica, integral, ambiental y participativa por parte de todos los actores de la ciudad"*. (Arquitectos de Quilmes, 2008). Por su parte, respecto a la misma experiencia el FdAPUA sostenía *"El Foro de asambleas reunidas por el Plan Urbano Ambiental solicita al Intendente Gutiérrez que el plazo de presentación de propuestas no tenga un cierre, sino que sea algo en continuo. Entendemos que el municipio quiera comenzar a trabajar sobre un escenario en firme, respondiendo a urgencias (vecinos inundados por las napas, presión por edificar en alto, etc.). Pero la realidad no es estática, cambia día a día. El Plan Urbano Ambiental (PUA) debe avanzar en paralelo, definiendo estrategias..."* (FdPUA, 2008)

En ese marco, la concepción de planificación territorial asumida parece ser un híbrido pragmático en el cual se tensionan abordajes estratégicos – situacionales de corte liberal, con elementos y herramientas propias de la planificación normativa racional. A pesar de la incorporación discursiva de elementos participativos y mecanismos de gestión no se logran superar ciertas limitaciones respecto a las características prescriptivas de las herramientas resultantes, así como en relación a sus pretensiones regulatorias. Sobre estos temas, uno de los informantes calificados expone: *"En general los debates que las nuevas teorías discuten acerca del rol de la política y la técnica sobre la nueva metodología no terminan de incorporarse ni en el discurso ni en la práctica de la planificación. Está gobernada por la visión sectorial y acotada a regular las formas en las que el territorio se organiza desde una perspectiva tradicional."* (Entrevista a experto en planificación territorial, diciembre de 2014)

Han sido expuestos a lo largo de este apartado elementos que permiten proponer que el proceso de planificación territorial analizado contiene fundamentos parcialmente contradictorios, fruto de una hibridación teórico – ideológica que impregna postulados, métodos, prácticas e instrumentos. Aunque eso no siempre ocurre en el plano explícito y/o consciente por parte de los sujetos partícipes de las experiencias.

#### *4.4.2.b. Metodología de diagnóstico y evaluación.*

Un momento inicial a la hora de planificar el territorio es conocer la realidad mediante la construcción de un diagnóstico, concebido como un proceso que permite identificar los problemas, explicitar sus causas y reconocer las alternativas posibles para su resolución. La mayor parte de los autores coincide con respecto a algunas características mínimas que deben observar los diagnósticos que precede a la planificación, la generación de políticas públicas territoriales y la acción territorial. Entre ellas podemos destacar que se trata de un estudio para la acción. Que dicho estudio debe proveer información sistemática sobre la realidad en la que se va a orientar una transformación procurando ofrecer explicaciones, por encima de las descripciones a modo de inventario. A partir de estas consideraciones mínimas, las metodologías de aproximación pueden ser múltiples.

Teniendo en cuenta estos lineamientos introductorios, en el análisis realizado sobre fuentes documentales no hemos podido hallar evidencias y explicitaciones sobre una metodología de diagnóstico para las propuestas ensayadas como lineamientos generales para las políticas de planificación territorial durante el periodo de estudio. En este sentido, los *diagnósticos participativos*, propios de la perspectiva estratégica que impregna el proceso planificador en el distrito, se constituyen en las únicas herramientas orientadas a generar un diagnóstico territorial sobre la realidad que se pretende intervenir. Al respecto, tanto las comisiones construidas *ad hoc* en el concejo deliberante local, como las instancias impulsadas por el municipio contienen en su formulación un principio

participativo (tratado en detalle en el punto 4.4.2.d.). Sin embargo, no hemos encontrado evidencias de la incorporación de estudios sistemáticos con metodologías probadas para la formulación de propuestas generales, como así tampoco para las políticas regulatorias y los planes definidos<sup>145</sup>. En este marco, las instancias propositivas de proyectos, en el contexto de las convocatorias abiertas realizadas, han constituido un heterogéneo repertorio de problemáticas abordadas con mayor o menor rigurosidad, con alcances más generales o cuestiones más específicas. Como se desprende de esto, a partir de la integración de dichas propuestas, así como de la incorporación de algunas reivindicaciones de actores en el marco de asambleas y audiencias públicas, los planes formulados y las ordenanzas resultantes carecen de metodologías integrales, explicativas y coherentes sobre las múltiples dimensiones que se intervienen en el territorio. Las palabras de quien dirigió el proceso de formulación del PEQ ilustran estas apreciaciones: *“Este plan lo comenzamos a trabajar con lo que habían planteado los vecinos, quienes presentaron propuestas y a partir de allí, lo volcamos en este diagnóstico de la ciudad y en los lineamientos estratégicos para Quilmes”* (Arquitecta González, Diario El Sol, 11 de noviembre de 2009).

En el contexto de las dependencias estatales pertinentes, hemos constatado carencias significativas en términos instrumentales, metodológicos y técnicos respecto al abordaje territorial. De esta manera, rudimentarios planos en formato cad y papel resultan las herramientas principales para el desarrollo de la labor de planificación y ordenamiento territorial. Asimismo, la absoluta ausencia de sistemas de información geográfica, muy desarrollados en otras dependencias gubernamentales de la región, y el llamativo desconocimiento de herramientas de IDE's y geoservicios en entornos web completan el panorama respecto a una aproximación metodológico-técnico específica sobre las cuestiones territoriales y las implicancias espaciales de las políticas públicas. La técnica de observación en terreno, asistemática y de sentido común, parece ser la herramienta privilegiada para justificar cambios significativos en las políticas de ordenamiento

---

<sup>145</sup>Si, en cambio, hemos observado un abordaje metodológico explícito en la formulación del Proyecto de la Ribera.

territorial. Para ilustrar el escenario descrito, a modo de ejemplo se consigna una referencia realizada por uno de nuestros informantes al ser interrogado acerca de la metodología utilizada para la realización de las rezonificaciones de usos del suelo:

*“No hay una técnica, solamente recorriendo la zona. Muchas veces viene una persona a preguntar si es posible construir arriba de su casa una casita para el hijo, y lo evaluamos. Tratamos de hacer un decreto. Hacemos un relevamiento de la zona, la evaluamos porque si son todas viviendas y se aplican normativas como si fuese una zona industrial... Las industrias eran puntuales, y las viviendas crecían alrededor. Luego la industria quizá caía, y quedaban las casas.”* (Entrevista a funcionario municipal, noviembre de 2014)

#### *4.4.2.c. La cuestión de la intervención y el “desarrollo”*

Uno de los elementos significativos en las experiencias de planificación analizadas es la aparición insistente de referencias a procesos de “desarrollo” (en sentido amplio) que toma las formas nominales de *desarrollo urbano*, *desarrollo territorial*, *desarrollo local*, y desarrollo endógeno, variando en función de la fuente consultada. Para abordar el análisis de esa dimensión en las concepciones, instrumentos y experiencias de planificación territorial de Quilmes, ofreceremos primero unas breves líneas introductorias acerca de la cuestión conceptual del *desarrollo*.

##### *4.4.2.c.1. Breves notas sobre el concepto de desarrollo y su vinculación territorial.*

El concepto de *desarrollo territorial* supone, en alguna medida, cierta reformulación conceptual y readecuación contextual del concepto de *desarrollo* largamente discutido desde distintas vertientes teóricas a lo largo del siglo XX y hasta la actualidad. No siendo posible extendernos en el desarrollo de dichas corrientes de pensamiento, en la discusión de sus diferencias y matices, es necesario reconocer el aporte de las escuelas clásica y neoclásica de la economía a tales discusiones. En este marco, de acuerdo a Narodowski (2008a) es posible diferenciar a grandes rasgos, dos etapas sobre la discusión del

desarrollo y variantes vinculadas, como el crecimiento económico. Por un lado, desde principios del siglo XX hasta entrada la década de los '70s estas ideas sobre el desarrollo se debaten en el marco de proyectos teóricos disímiles, que van desde los modelos de crecimiento de la posguerra, pasando por las teorías del desarrollo en Hirschman, Myrdal y Rostow, hasta las variantes del *estructuralismo latinoamericano* y las *teorías de la dependencia*. Por otro lado, en los años posteriores a las transformaciones estructurales del capitalismo a inicios de los años '70, se produce un giro en los debates, en el cual se retoma un enfoque más centrado en dinámicas de microescala y de cierto optimismo respecto al desarrollo. En este contexto, son criticadas las posiciones previas y se aleja la discusión de las cuestiones estructurales y las escalas nacionales e internacionales que resultaban ejes de las teorías del período anterior. Asimismo, en este marco, los aportes de las teorías *neoinstitucionalistas*, *evolucionistas*, sistémicas, y de *capital social* resultan fundamentales para los desarrollos teóricos de los sistemas locales y los distritos, que repercuten con mucha influencia en el debate contemporáneo sobre el desarrollo. Al respecto, y a partir de los casos paradigmáticos de Italia, es interesante reconocer que en esta línea de argumentación se ha impuesto "*la idea de que la teoría del desarrollo es más el conjunto de modelos exitosos, que las proposiciones generales y abstractas de los viejos enfoques generales... ( lo cual) significa que no puede haber una teoría general sino un conjunto de casos concretos que se fueron desarrollando*" (Narodowski, 2008a, p. 42).

Tal como plantea Tobio (2011), en las últimas décadas del siglo XX e inicios del siglo actual se produce una diversificación de los significados del término *desarrollo* con el agregado de adjetivos territorializantes. Así, "*el desarrollo territorial, surgido de la matriz desarrollista de la planificación, se relaciona en la bibliografía especializada con conceptos como desarrollo regional y desarrollo local, cuyos límites son de difícil precisión y extremadamente indefinidos, muchas veces usados como sinónimos*" (Tobio, 2011, p. 104-105). No obstante, el *desarrollo territorial*, tanto en su variante regional, local o urbana, puede concebirse como el cambio estructural de la sociedad en una porción de la superficie terrestre. Siguiendo a Narodowski (2008a, p. 37) el *desarrollo local* puede ser entendido como el resultado del debate de los proyectos teóricos desarrollados luego de

la década del '70 del siglo XX, pero dentro de una mirada específicamente espacial, donde se imbrican aportes del neoinstitucionalismo y el evolucionismo. Asimismo, las propuestas de *desarrollo endógeno* (Boisier, 1997), se caracterizan por un contexto de competencia territorial y la generación de reacciones endógenas ante desafíos externos, lo que supone la articulación de tres conceptos centrales: *gobernanza, capital social y fertilidad territorial relativa* (Tobio, 2011, p.107-115). Sin alejarse demasiado de las coordenadas de estos debates teóricos, algunas propuestas teóricas recientes, como la desarrollada por Oscar Madoery (2008), realizan interesantes aproximaciones entre las vertientes del *desarrollo territorial local y endógeno* con una fuerte impronta de política territorial estatal. A partir de lo expuesto, el *desarrollo territorial es concebido* desde una perspectiva amplia en la cual el eje principal no está dado por la acumulación del capital, sino también por la distribución y por las condiciones de reproducción del conjunto de la sociedad (Madoery, 2005).

#### 4.4.2.c.2. *La dimensión del desarrollo en la planificación territorial quilmeña.*

Considerando lo expuesto en el apartado precedente, en las experiencias estudiadas hemos encontrado una proliferación de variantes sobre las cuestión vinculante entre desarrollo y territorio, bajo las formas nominales de *local, urbano, endógeno y territorial*. Asimismo, si tal como hemos señalado, los límites conceptuales son difusos en la bibliografía especializada; podemos considerar a partir del trabajo empírico realizado que en el caso de Quilmes las distintas variantes terminológicas que territorializan el desarrollo no constituyen aproximaciones conceptuales sólidas y diferenciables.

La SPEOGPTyV tiene entre sus misiones “...entender en el análisis, diagnóstico, desarrollo e implementación de todos los instrumentos necesarios para el Código de Planeamiento y Desarrollo Urbano del Partido”

En este marco, encontramos que la noción de “*desarrollo urbano*” asumida por la secretaría en particular y el municipio en general refuerza las apreciaciones expuestas. Al respecto se explicita:

*“Entendiendo el desarrollo urbano como una de las herramientas igualadoras de la comunidad, el Municipio de Quilmes cuenta con distintas dependencias responsables de ejecutar las políticas de obras públicas para mejorar la calidad de vida de los vecinos. Dotar a todo el distrito de servicios esenciales como el tendido de red cloacal y agua potable, que llegue el asfalto a las calles de los distintos puntos del distrito, urbanizar los barrios y mantener y mejorar los distintos servicios y espacios públicos, son tareas prioritarias de la administración comunal.”* (Municipalidad de Quilmes, 2014)

Por su parte, el Intendente respecto al POU manifestaba “*Queremos tener un proyecto, una mirada del distrito de Quilmes, a mediano y largo plazo. Siempre estamos pensando que cuando comienza a haber un desarrollo, un crecimiento, se hace de una manera abrupta, sin pensar en cómo miramos a la ciudad para adelante.*” (Diario El SOL, 22 de Julio de 2008)

Como ya fue expuesto, un elemento significativo que aparece con insistencia es el fuerte hincapié que se hace en el despliegue territorial de inversiones en obra pública como indicador de desarrollo. En este sentido, se refuerza aún más el papel pasivo asignado al territorio en tanto receptáculo relativamente homogéneo para la instalación de infraestructura. Asimismo, aparece claramente en el discurso una vinculación clara y directa entre la realización de dichas obras y el “desarrollo” del territorio, asumiendo cierta linealidad entre la intervención – material - y la transformación de las estructuras sociales. Vemos así, que aparece una concepción de desarrollo difusa, tendiente a asociarla al *crecimiento*, sea este económico, de infraestructuras e incluso poblacional. El desarrollo, en términos locales, es también asumido a partir de asociación con procesos modernizantes, vinculado a transformaciones derivadas de procesos tales como los de densificación en altura, expansión de modalidades de urbanización cerrada y los proyectos

urbanos de gran escala en la zona ribereña. Sobre estas cuestiones un informante sostiene:

*“Los vecinos son tremendamente conservadores. Quieren seguir teniendo la casita baja en el centro de la ciudad, que no muevan ni un árbol para hacer un bajo vías, que no se haga nada en la reserva... ahora se acordaron de la reserva, una zona muerta donde nadie podía ir hace mil años... . Se oponen al crecimiento, a la modernización del partido, al desarrollo de la ciudad”* (Entrevista a funcionario municipal, noviembre de 2014).

Desde una perspectiva crítica ante estas posturas, el Foro de asambleas se manifestaba de la siguiente manera:

*“Cuando instalamos – hace ya casi cinco años – en la agenda política de la ciudad la necesidad de realizar un Plan Urbano Ambiental, muchos no lograron comprender esta necesidad y solo lo interpretaron como una simple oposición a la construcción en altura en las zonas residenciales de Quilmes. Lamentablemente la gestión Villordo y – hasta ahora – la gestión Gutiérrez, priorizaron este tipo de negocios bajo el sofisma: “Eso es desarrollo” ”* (PdAPUA, 2010).

De esta manera, en el marco de los procesos liderados por el Estado municipal, crecimiento, orden, equilibrio, obras, son términos que aparecen asociados a las ideas de intervenciones fundamentalmente materiales y normativas en el territorio, entendiendo que de esa manera se produce el buscado desarrollo.

#### *4.4.2.d. La participación social y sus implicancias*

El paradigma estratégico en la planificación del territorio ha tenido un exponencial crecimiento desde su desembarco en la década del '90 en nuestro país. Uno de los principales axiomas que introdujo dicho paradigma, en el marco de un proceso tendiente a una creciente crisis de representatividad y legitimidad política, es el de la participación social como condición necesaria de cualquier proceso de planificación. En ese marco,



desde la perspectiva de Barrera (2009), la escala de gobierno local es la privilegiada para impulsar este tipo de gestión por la flexibilidad institucional y los sentidos de identidad y pertenencia que caracterizan a la ciudadanía. Más allá del origen estratégico de las perspectivas participacionistas en las políticas de planificación, dicho principio ha permeado el modelo de acumulación que en el cual se enmarcó originalmente en nuestro país, y se mantiene vigente en todas las propuestas actuales. Al respecto Robirosa (2002a, p. 5-6) señala:

*“El Estado, para poder hoy planificar con algún éxito, necesita involucrar a los diversos actores pertinentes en los procesos de planificación, de modo de concertar con ellos las direccionalidades de su gestión y así ganar sus voluntades, de modo que aporten coordinadamente sus recursos y capacidades de acción en función de metas compartidas. (...) En la planificación urbana, la del desarrollo urbano y ambiental, el Estado adquiere también un rol muy diferente al tradicional. Ya no es solo un interventor directo en la ciudad, para intervenir en la físicamente, corregir, controlar, valorizar, velar por la seguridad, la equidad social, etc... debe además ser el impulsor y facilitador de concertaciones con y entre actores sociales con demandas, intereses y poderes de intervención diferentes sobre el espacio urbano y sobre el medio ambiente”*

En el caso del proceso de planificación territorial en Quilmes, la cuestión de la participación social ha sido omnipresente, eje central de todas las formulaciones y experiencias analizadas. Sin embargo, las características de dichos procesos participativos han sido disimiles, sus alcances limitados y sus resultados, cuestionables.

La experiencia de re zonificación de usos del suelo ha sido durante el periodo estudiado la que inició la participación formal de la ciudadanía en la planificación y el ordenamiento urbano territorial del partido de Quilmes. A partir de la conformación de una comisión especial en el concejo deliberante local, se invitó formalmente a la participación ciudadana mediante una jornada específica. Para ello, se convocó a integrantes del grupo Hábitat Metrópolis (HM) y del equipo de investigación del Proyecto *Gestión Estratégica Urbana* de

la Universidad Nacional de Quilmes a los fines de asesorar a la Comisión en la organización de un proceso de participación.

Sobre las características de este proceso se sostiene:

*“Fueron convocados miembros de HM e integrantes del equipo de investigación del Proyecto Gestión Estratégica Urbana de la Universidad Nacional de Quilmes a los fines de asesorar a la Comisión en la organización de un proceso de consulta pública y participación ciudadana para conocer las opiniones de todos los vecinos de las zonas implicadas propiciando una instancia de diálogo constructivo entre ciudadanos, políticos y expertos, permitiendo a través del debate grupal, pensar y soñar la ciudad deseada y fomentar la capacidad de innovación y creatividad social.(...)”*

*El Concejo Deliberante priorizó la participación de la ciudadanía quilmeña para optimizar la eficiencia en la toma de decisiones, llevando adelante el debate del Proyecto consensuando los variados y legítimos intereses de los actores de la comunidad a favor del bien común de los ciudadanos.” (Hábitat Metrópolis, 2006)*

El día 4 de marzo del 2006 en el Auditorio de la Universidad Nacional de Quilmes se celebró la *Jornada de Participación Ciudadana* convocada por la Comisión de Rezonificación del Honorable Concejo Deliberante de Quilmes, conformada para la redacción del Proyecto de Rezonificación Urbana de cuatro áreas del distrito. La jornada de participación fue basada en la metodología de intervención en Grandes Grupos (IGG). Según los impulsores de esta alternativa para las jornadas: *“En vez de centrarse en problemas y conflictos existentes, la IGG permite focalizar la atención de los participantes en posibilidades positivas y generar un entorno muy favorable al diálogo constructivo.”* (Leva et al, 2006, p. 3). Y agregan: *“Une a las personas que se necesitan unas a otras, y que muy rara vez interactúan, en una nueva clase de relación ciudadana.”* (ibíd., p. 3). Asimismo, plantean que tendría las siguientes ventajas: *“El involucramiento activo de los vecinos del municipio, El aprovechamiento de sus conocimientos y experiencias (sabiduría local), La generación de un diálogo productivo y orientado a futuro, El fomento del aprendizaje colectivo y el sentido de pertenencia (identidad local), Una mayor aceptación*

*de la política y gestión urbana de parte de los actores y ciudadanos.” (ibíd., p. 3)*

Con una convocatoria de 154 vecinos (ibíd., p. 12). Durante las jornadas se combinaron tres metodologías de participación ciudadana local: a) Grupo o Célula de Planificación, donde un grupo de ciudadanos seleccionados al azar trabajan voluntariamente por un determinado período de tiempo, b) Taller del Futuro, la cual se plantea como una técnica social de solución de problemas y un instrumento de trabajo grupal creativo que apunta al desarrollo de la fantasía social y la aplicación de sus resultados en la práctica, c) Tecnología de Espacio Abierto, metodología que consiste en reunir a un grupo que puede ser hasta de dos mil personas, en un mismo espacio, considerando que *“no hay jerarquías de ningún tipo”*.(ibíd., p. 7)

Sobre los resultados del proceso, el HCD comunicaba:

*“La experiencia muestra que todos estos cambios son posibles solo con la participación y el aporte de la ciudadanía. Es por ello que además de abrir la Comisión a los ciudadanos, se llevó adelante el 4 de marzo una Jornada de Participación Ciudadana, en la cual vecinos de los distintos barrios trabajaron durante todo un día junto a profesionales y políticos para generar una gran cantidad de propuestas y construir la visión de la ciudad deseada. Los resultados de ese esfuerzo cívico fueron incluidos en el proyecto de rezonificación presentado al HCD y se reflejan en el texto final de la Ordenanza 10.337/06” (HCD, 2008)*

Al menos cuatro cuestiones significativas derivan de lo expuesto hasta aquí. En primer lugar, lo exiguo del proceso participativo, tanto en términos de participación total de ciudadanos como en términos temporales, considerando que en una jornada se concentró todo el espacio de participación para el desarrollo de un cambio de zonificación sumamente importante en virtud del impacto territorial generado. En segundo lugar, no hemos encontrado en ningún documento referencias a los mecanismos por los cuales la convocatoria fue efectuada. En tercer lugar, las constantes referencias a un sujeto social homogéneo y genérico bajo la denominación ciudadanía o *“vecino”* no nos permite

visualizar que tipo de participación existió, si es que la hubo, por parte de organizaciones sociales de fuerte presencia en el partido, con especial vitalidad en el escenario contextual del momento en que las jornadas se desarrollaron. En cuarto lugar, y fuertemente vinculado al punto anterior, la llamativa ausencia del conflicto; la primacía hegemónica de una mirada basada en la cooperación, negando conflictos de intereses, poderes desiguales, asimetrías sociales, luchas de poder. Este desconocimiento, explícito e intencionado, sobre la complejidad del fenómeno social y en particular sobre los múltiples intereses encontrados en torno a un proceso de re zonificación de usos del suelo, resulta ilustrativa de un tipo de aproximación a la participación social propia de los enfoques estratégicos liberales que giran en torno a la noción de *consenso*.

No obstante, las limitaciones señaladas respecto al proceso participativo no son en absoluto exclusivas del proceso de re zonificación, ni se derivan necesariamente como resultado de la metodología implementada. Por el contrario, en las experiencias del POU y el PEQ, tal como hemos expuesto en la presentación de ambos procesos, la participación también ha sido un eje central de las formulaciones, compartiendo muchas de las limitaciones mencionadas. En ambos procesos, la participación estuvo mediada por una convocatoria abierta y formal para la presentación de proyectos, siendo complementado este mecanismo por una modalidad muy acotada de audiencias públicas para algunos temas puntuales.

Sobre el POU el Intendente Gutiérrez señalaba: *"Por eso la idea es abrir el debate de este Plan de Ordenamiento Urbano, para analizar las propuestas, las ideas y generar la participación popular para pensar, en conjunto, hacia adelante"* (Diario El Sol, 22 de Julio de 2008). Desde una postura crítica sobre la modalidad implementada para dicha participación, el PdAPUA expresaba: *"Delinear nuestra ciudad del futuro lleva tiempo, pensamiento, consenso. (...)El hecho de recibir propuestas en un tiempo limitado coarta toda retroalimentación, impide el ida y vuelta que enriquece las ideas. (...) El diálogo con los vecinos no tiene plazo de expiración."* (FdAPUA, 2008).

Por otro lado, en la experiencia del PEQ se destaca la convocatoria de proyectos y el plan como forma de dar *respuesta a las necesidades propuestas por la ciudadanía*. Se hace referencia también a la creación de un *ámbito de discusión*. Mientras que se sostiene que *“Los proyectos deberán ser consensuados con todos los actores sociales. De esta manera, si existiera una propuesta para un espacio recreativo a escala barrial, deberían intervenir los ciudadanos pertenecientes a ese barrio, las entidades sociales del mismo y los técnicos del Municipio”* (PEQ, 2010)

Es de destacar que en todas las fuentes sobre las diversas experiencias, incluso en los discursos de los actores opositores a los procesos, aparece una mirada sobre la participación social basada en la idea de *consenso*. En este sentido, como hemos expuesto en el capítulo 2, se asume un *“paradigma posmoderno neoliberal de participación como consenso y compromiso (o contrato) sin resolver los conflictos ni las numerosas exclusiones de colectivos que no son convocados a los procesos de planificación”* (López, 1999, p. 113). En el mismo sentido crítico acerca de la participación ciudadana, Barrera (2009) da cuenta del carácter centralizado y excluyente respecto de los intereses y capacidades de los distintos actores territoriales que participan de estas experiencias, tratándose, en muchos casos de procesamientos políticos *“escenográficos”*. (ibíd., p. 114). Por su parte, López (ibíd.) señala restricciones importantes de la participación en casos donde siguiendo el objetivo de alcanzar fácil y rápidamente un consenso se seleccionan los grupos y personas más representativos de las temáticas a abordar, procurando la menor disparidad posible entre ellos. En los casos analizados, parece haber una invisibilización de los numerosos conflictos de intereses, solapados bajo el manto legitimador de una participación social limitada cuantitativa y cualitativamente.

En el caso de la rezonificación, el mecanismo descrito permite dar cuenta de una participación social cuestionable en cuanto a su representatividad. Tanto en términos cuantitativos, como respecto a la exclusión de numerosos colectivos implicados. La

limitación de la participación a *los vecinos* introduce un fuerte sesgo restrictivo sobre decisiones que afectan masivamente a la población de Quilmes. La armonización de intereses en torno a un consenso y propuestas positivas, con la explícita negación de los problemas parece ser un mecanismo de legitimación de decisiones ajenas a los sectores de la ciudadanía afectados. Como hemos expuesto, y como trataremos en el punto 4.5, este proceso fue uno de los más conflictivos de la última década en el partido de Quilmes, con una fuerte movilización y organización de la sociedad civil. Sin embargo, dichas características del proceso no son reconocidas en las fuentes que sistematizan el proceso participativo.

Por otro lado, la convocatoria de proyectos lanzadas para el POU y el PEQ ha permitido una multiplicación de voces, con representación de colectivos sociales organizados. Sin embargo, el mecanismo de selección a cargo de la Secretaría de Planeamiento y la incorporación de dichos proyectos a un plan integrador establece claras limitaciones para dicho proceso participativo. Más aún, el requerimiento de la formalización de un proyecto, con los condicionamientos técnicos y las competencias que la redacción del mismo demanda, restringe por sí mismo la posibilidad de una participación plena de todos los sectores sociales. Con relación a este último señalamiento, queda en evidencia también que hay una mirada prescriptiva y regulatoria sobre los procesos de planificación, entendiéndolos más como una instancia tecnocrática que como un proceso dinámico y multiactoral; donde no se asume una perspectiva dinámica como sistema de “*conversación permanente*” respecto a la acción de planificar y gobernar en el territorio (Bernazza, S/D, p. 15 -16). En este marco, la participación en este proceso se ha caracterizado por la presencia mayoritaria de sectores sociales con organización previa, con fuertes componentes corporativos (colegio de arquitectos, martilleros, empresarios locales, funcionarios públicos, etc.) y una significativa minoría de parte de ciudadanos no organizados, organizaciones de base territorial<sup>146</sup> y sectores populares en general.

---

<sup>146</sup>Las *organizaciones de base territorial* pueden considerarse como una variante de organizaciones en defensa de intereses mutuos que están integradas por personas que comparten un mismo tipo de hábitat o espacio físico y sus objetivos principales están relacionados con la construcción, mantenimiento y mejoramiento del área de residencia y de las condiciones de vida de la población. Están fijados, “pertenecen” y refieren a un territorio determinado. Entre ellas se

Un argumento generalizado en los discursos de informantes y en documentos oficiales refiere a la *representatividad* de toda la sociedad que garantizarían estos implementos participativos. Al respecto, además de los aspectos críticos ya expuestos y los que se analizan en los párrafos siguientes que permiten cuestionar dichas afirmaciones, es posible realizar una aproximación –parcial y limitada- sobre la cuestión de la representatividad y el nivel de apropiación que las experiencias de participación tienen en los habitantes de Quilmes. En el Bloque III de nuestra encuesta *Territorios Vividos de Quilmes*<sup>147</sup> denominado “*Acerca de la Planificación urbana en Quilmes*” más del 86% de los encuestados ha manifestado no conocer ninguna de las experiencias de planificación urbano – territorial del partido, mientras que casi el 97% no ha participado de ninguna de las experiencias analizadas. Otro dato interesante surgido de la encuesta es que el total de personas que han manifestado haber participado de alguna experiencia de planificación han evaluado negativamente dicha participación, calificándola entre poco satisfactoria y muy insatisfactoria. Asimismo, dicho grupo ha manifestado también que los resultados de dichas experiencias son insatisfactorios o muy insatisfactorios. Por último, del total de los entrevistados el 39% manifiesta no haber participado por no saber de la existencia de las experiencias, mientras que el 34% expresa que no sabía cómo hacerlo<sup>148</sup>. Sin intención de generalizar los resultados obtenidos mediante este instrumento, podemos observar que hay un bajo nivel de apropiación y participación de los habitantes del partido respecto a estas políticas y sus procesos participativos.

Como hemos expuesto, la participación en términos de consenso es central en todos los documentos y testimonios relevados. Sin embargo, al indagar en las concepciones acerca de dicha participación y en las formas en que la misma se valora, hemos encontrado matices que permiten poner en perspectiva la práctica idealizada que surge de los

---

destacan las sociedades de fomento, asociaciones vecinales, entidades villeras, ocupantes de inmuebles, agrupaciones de inquilinos, etc. (Karol, 2014). Mayores detalles sobre este tipo de organizaciones y sus características pueden encontrarse en las obras de Merklen (2004), Busto (2010), Vommaro (2006), entre otros.

<sup>147</sup>Véase capítulo 3.

<sup>148</sup>Los datos y gráfico sobre este bloque pueden consultarse en detalle en el Anexo N°2

documentos oficiales.

Al indagar sobre las protestas sociales derivadas del proceso de rezonificación, uno de nuestros informantes expresaba: *“No hubo protestas. No, para nada. Al contrario. El hecho de poder abrir un poco el conglomerado y que Bernal también crezca y se abra era atractivo”*. (Entrevista a funcionario municipal, diciembre de 2014). Al profundizar en dicha interpretación del fenómeno, ante las evidencias de las fuertes movilizaciones ocurridas en los centros de Bernal y Quilmes por parte de asambleas que tomaron un rol protagónico en la escena política local, nuestro entrevistado sostenía:

*“Bernal es ir en contra... Quilmes no es Bernal. De hecho en un R2 unos vecinos se juntaron y pidieron que el R2 pasara a tener características de RE para impedir el crecimiento. Una locura total. Es muy difícil llevar adelante el Partido con esas contras. Luego son los que se quejan de que Quilmes no crece. No quieren los barrios cerrados pero muchos son los primeros en comprar ahí sin vender sus viejas casas.”* (ibíd.)

Otro de nuestros informantes, respecto a las convocatorias de proyectos efectuadas para el POU y el PEQ expresaba: *“Se había pedido a los vecinos que hicieran proyectos de cómo querían todo. Pero no me pareció una cosa muy disciplinada, porque cada uno venía y tiraban carpetas de proyectos sueltos y se necesitaba un análisis mayor. No se llegó a tener un proyecto integral”*. (Entrevista a funcionario municipal, noviembre de 2012).

Respecto a algunos proyectos puntuales en el marco del PEQ, otro protagonista comentaba: *“Se conformó una comisión, nosotros propusimos trabajar en conjunto. No con el vecino que no entiende, sino con alguien profesional que los represente y llegar a algo concreto. Accedieron, contrataron un ingeniero o un arquitecto. Se concretó una mesa de trabajo y se armó el proyecto.”* (Entrevista a funcionario municipal, diciembre de 2014).

Como puede observarse ilustrado en estos fragmentos, a pesar de las formalidades participativas, en quienes encarnan los proyectos de planificación territorial la



participación social aparece concebida como algo restrictivo. Dichas concepciones se vinculan en los argumentos de estos referentes, con la falta de visiones integrales y la imposición de intereses y elecciones individuales por sobre las colectivas. Allí entran en tensión los principios participativos con las elecciones que dichos sectores sociales participantes promueven y disputan. En la medida que la participación presenta elecciones que no se condicen con las decisiones de planificación, las mismas son consideradas poco “*racionales*”, poniendo al saber técnico-experto como discurso legitimador y fundamento de la exclusión de dichas propuestas.

Sobre estos aspectos, un referente en materia urbana sostiene:

*“La participación apareció en el esquema de la planificación territorial como aquello que iba a cambiarle el rostro al esquema basado en el zoning. La posibilidad de incorporar la voz del otro a un proceso de participación siempre ha estado muy limitada; por lo que ha sido la trayectoria de la construcción política de las decisiones. Entonces aunque han aparecido algunos discursos tratando de aportar una nueva mirada, en general siempre han sido formas que han acompañado las directrices clásicas más tradicionales”* (Entrevista a experto en planificación territorial, diciembre de 2014)

Con relación a las características del proceso de participación y el tratamiento restrictivo, selectivo y escenográfico de las mismas, al recorrer el proceso de planificación analizado uno de nuestros informantes expresaba: *“Hay una actitud muy soberbia. No llaman, no escuchan. Igual más allá de que no llamen, tampoco escuchan si te acercas. En las convocatorias participas... pero participabas convalidando las decisiones de ellos”* (Entrevista a profesional con incumbencia en planificación territorial, diciembre de 2014).

Con respecto a esta forma de legitimación de las decisiones políticas a partir de la participación y el consenso, resulta significativo el proceso de rezonificación. Mientras amplios sectores de la sociedad se organizaron para impedir las modificaciones, y expresaron explícitamente con fuerte presencia en la escena política sus elecciones y

proyectos para la ciudad, la convalidación de la ordenanza y su legitimación en las jornadas de participación ciudadana constituye un flagrante ejemplo donde la participación social disputada en la arena política local es desestimada en favor de un mecanismo formalizado y acotado, donde surgen resultados opuestos a los que estos actores reivindican. Sobre estos aspectos contradictorios, uno de nuestros informantes manifiesta:

*“Muchas veces se llega a conclusiones que no tienen nada que ver con ese proceso de diálogo y concertación. Pero eso tiene que ver con que a veces las decisiones ya están tomadas y el diálogo se toma como un ejercicio. Si las decisiones ya están asumidas no se puede echar la culpa a la planificación, sino al sistema de decisiones”* (Entrevista a experto en planificación territorial, diciembre de 2014)

Ese *ejercicio de diálogo* parece ser central para comprender el rol que la participación social ha asumido en el proceso estudiado. Considerando los procesos específicos y los resultados generados, la participación ha sido un ejercicio orientado a legitimar un esquema de decisiones basadas en las lógicas políticas, económicas y técnicas, más que en las necesidades y elecciones sociales, como expresan los documentos formales. Al respecto, Robirosa (2002a, p. 10) sostiene que:

*“...con frecuencia estos espacios constituyen ficciones de participación, ya que el Estado convoca pero se reserva la decisión final, que suele ser la que ya tenía formulada antes de iniciar la instancia participativa. O convoca a participar a los que se sabe “amigos” para que den visos públicos al refrendamiento de su decisión.”*

La incorporación de mecanismos democráticos de participación en las tareas vinculadas a la planificación territorial son propios de una perspectiva estratégico - participativa, que constituye parte del acervo -parcialmente contradictorio- puesto en práctica en el caso estudiado. Sin embargo, al indagar en las modalidades, los alcances y las características

cuantitativas y cualitativas de dicho proceso participativo se constata en la experiencia muchas de las limitaciones señaladas por los autores referentes en la materia. En este sentido, el área pública estudiada en esta investigación resulta sumamente limitada respecto al componente participativo, tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos. Con respecto a lo cuantitativo, aparecen pocos casos de proyectos participativos, escasa asistencia en relación al total poblacional en aquellos que incorporan espacios de participación, reducido número de encuentros y baja representatividad socio - poblacional. En relación a los aspectos cualitativos, la nula implementación de mecanismos tendientes a reducir las asimetrías sociales, los diferenciales de poder, los liderazgos y los intereses corporativos, las importantes ausencias de colectivos sociales organizados pertinentes a la temática, la invisibilización del conflicto, constituyen parte del restringido escenario participativo de las experiencias de planificación liderados por la SPEOGPTyV. En este sentido, resultan ilustrativos los aportes de Barrera (2009, p. 114) quien refiere a los *“...peligros de la fetichización instrumental de un proceso de participación que es –o debería ser- mucho más rico y complejo que una simple ingeniería administrativa”*.

Por último, cabe destacar que el proceso de planificación territorial en Quilmes es un ejemplo cabal de las limitaciones estructurales generales que muestran las metodologías participativas para los procesos de planificación, no siendo exclusivos problemas del caso estudiado. Al respecto conviene recordar el planteo de Robirosa (2002a, p. 11) quien señala: *“No se cuenta en nuestro país con metodologías probadas para procesos de esta naturaleza conducidos por el Estado”*. Y agrega: *“Nuestra sociedad carece todavía de experiencias de gestión efectivamente participativas propuestas desde el Estado (...) han sido muy restringidas, poco orgánicas y escasamente conclusivas o determinantes, y siempre profundamente frustrantes para los asistentes.”* (ibíd., p. 9)

#### 4.4.2.e. Los instrumentos y mecanismos previstos para la implementación y gestión.

En el marco de los principios estratégicos asumidos -explícita o implícitamente- por el Estado municipal en el proceso estudiado, las políticas de planificación y ordenamiento territorial deben ser consideradas en un *continuum* procesual de diseño participativo, implementación, gestión, evaluación, revisión y reformulación. Sin embargo, en las experiencias analizadas y en los resultados producidos, así como en sus formas de implementación, esto no siempre ha ocurrido. Destacaremos en este apartado algunas características del instrumental generado que no han sido consideradas en los puntos precedentes.

En primer lugar, es necesario destacar que en el proceso estudiado hemos encontrado diferentes *niveles de planificación*. En primer lugar, en el nivel de la *estrategia*, las directrices generales orientadoras para las convocatorias POU y PEQ son ejemplos de indicaciones generales que no comprometen plazos ni afectan a agentes sociales. Por el contrario, la formulación de los *planes*, tanto en el caso del POU como en el PEQ, tienen valor normativo y establecen un marco general para que determinados instrumentos de mayor detalle puedan concretar las transformaciones buscadas. En el marco del proceso estudiado hemos encontrado que dichos instrumentos han sido de diversos tipos y grados de concreción.

En primer lugar, durante el proceso de rezonificación de usos del suelo, el instrumento de zoning y las normativas correspondientes (ley provincial y ordenanzas municipales), así como los indicadores urbanísticos (F.O.T y F.O.S) han sido los instrumentos que definen los cambios inducidos en el territorio. Como hemos visto, la forma de producción de dichas modificaciones ha estado en manos de los técnicos de la Secretaría, cuyos aportes han sido procesados políticamente por el HCD bajo un enfoque participativo-cosmético. La forma de instrumentación no escapa en este caso a una instancia predominantemente técnica donde se establecen los parámetros urbanísticos así como las zonas afectadas en el marco de un instrumento fuertemente normativo y prescriptivo. Es sugerente que

dichas características propias de la planificación normativa se impongan frente a procesos políticos con fuertes oposición a las transformaciones impulsadas por el municipio. En este sentido, la imposición de una decisión política, mediada por un saber técnico experto, es legitimada mediante mecanismos participativos e impuesta por encima de las elecciones y reivindicaciones de las organizaciones sociales. El carácter truncado de esta política en tanto proceso participativo desde una perspectiva estratégica, lo ilustra la ausencia de mecanismos institucionalizados encargados de la revisión y evaluación de la política de ordenamiento territorial generada.

En segundo lugar, el POU objeto de múltiples controversias, había sido reformulado como plan con dimensiones ambientales. Sin embargo no llegó a superar el nivel de generalidad materializándose en instrumentos y proyectos concretos que puedan intervenir el territorio, dando paso a una rápida transición hacia un plan estratégico.

El PEQ, por su parte, constituye la experiencia más reciente y desarrollada, vigente hasta diciembre de 2015. En ese marco, las directrices generales del plan dieron lugar a la formalización de *proyectos*, algunos de los cuales han sido instrumentados parcialmente mediante afectación de plazos y recursos. En dicho contexto, se han propuesto para Quilmes una serie de *instrumentos de gestión urbana, tendientes a* facilitar la concreción y seguimiento de las transformaciones promovidas por el PEQ. Existiendo un amplio arsenal de instrumentos de planificación-gestión, aunque con bajos niveles de operativización, Reese (2011) propone una interesante clasificación a partir de cinco tipos de instrumentos: a) Instrumentos de planificación, b) Instrumentos de promoción y desarrollo, c) Instrumentos de financiamiento, d) Instrumentos de redistribución de costos y beneficios, e) Instrumentos de participación ciudadana. El mismo autor diferencia para los *instrumentos de planificación* dos tipos principales: a) *Instrumentos Formales*, tales como los Planes estratégicos de desarrollo local, Planes urbanos, Normativas de regulación (expresión jurídica); y b) *Instrumentos Operativos*, tales como Planes especiales (recortes territoriales), Planes sectoriales (planes temáticos), Proyectos urbanos de detalle y

## Evaluaciones de Impacto Urbano Ambiental.

A partir de esta clasificación, podemos establecer que el período estudiado ha estado dominado por instrumentos de planificación de tipo formales, especialmente normativos (ordenanzas y zonificación) y a nivel de Plan. En el caso del PEQ se ha avanzado en la formulación de instrumentos operativos a partir de *proyectos urbanos*, algunos de gran escala como el Proyecto de La Ribera y otros de alcance puntual, como los representados por la canalización de inversiones en vivienda de interés social afectando a cinco barrios del partido<sup>149</sup>. Asimismo, como instrumento operativo existente podemos destacar la evaluación de impacto ambiental, a cargo de la Secretaría de medio ambiente.

En último lugar, resta agregar que en el marco de las directrices generales del PEQ, a partir del eje *Territorio y Medio Ambiente*, la recuperación de tierras vacantes para el desarrollo de los Nuevos Centros Urbanos (N.C.U) constituye una de las políticas centrales. En este contexto, se han propuesto una serie de instrumentos para la gestión urbana del Partido. Con el objeto de intervenir el territorio para concretar las nuevas urbanizaciones, la SPEGPTyV a través de la Dirección General de Planificación Estratégica (DGPE) sostiene: *“se deberán utilizar Instrumentos Urbanísticos que promuevan el desarrollo de áreas de interés para el municipio a través de la captación de rentas o plusvalía e impulsando procesos de concertación público-privada, a los efectos de favorecer las transformaciones deseadas”* (DGPE, 2014)

Cabe destacar que los instrumentos propuestos para la gestión<sup>150</sup> tienen dos características principales: a) no se trata de instrumentos de planificación, en términos de la clasificación de Reese, sino de instrumentos pertenecientes a las otras cuatro categorías; y b) Se trata de instrumentos cuya concreción requeriría de la existencia de

---

<sup>149</sup>El detalle de los proyectos puede consultarse en el Anexo N° 3. Asimismo, se retomarán los mismos con el análisis de los *lugares* en el capítulo 5 de la tesis.

<sup>150</sup>Los instrumentos son Convenios urbanísticos, Consorcio urbanístico, Recuperación de costo de obras, Transferencias del potencial constructivo, Cesión de tierras, Impuesto predial o territorial progresivo, Suelo creado y Fondo de gestión territorial(DGPE, 2014)

leyes provinciales específicas, y modificaciones en las ordenanzas municipales vigentes. Como puede apreciarse a partir de estas dos consideraciones, el nivel de factibilidad en la aplicación de los instrumentos propuestos en el corto, mediano y hasta largo plazo, es significativamente bajo. A pesar de estas limitantes, reconocidas explícitamente en el mismo documento, no se proponen alternativas para la gestión de las políticas y proyectos planificados en el PEQ, como así tampoco se establecen mecanismos institucionalizados tendientes a evaluar la marcha del proceso planificador, sus resultados y las necesidades de reformulaciones.

#### **4.5. Una aproximación a la trama de actores en el contexto de la planificación territorial del municipio.**

Hemos planteado que la producción del territorio es un hecho social. Por ende, en este apartado se procura realizar una aproximación esquemática a la estructura de relaciones sociales que se articulan en torno al problema de la planificación del territorio en el partido de Quilmes, identificando a los principales actores sociales participantes, sus roles y poderes diferenciales. Se aborda de esta manera la trama de relaciones sociales que se expresa en una situación determinada y sobre una realidad específica, dando cuenta de campos de relaciones entre posiciones históricamente producidas. Teniendo en cuenta, tal como lo hicimos en el capítulo 1, que la planificación territorial es un proceso que abordamos en el período de estudio; y que por lo tanto, dicho proceso ha ido manifestando diferentes etapas, experiencias concretas e instrumentos; podemos considerar que dicha trama de actores ha ido mutando dinámicamente, en función de cada momento, cada experiencia, cada problema en torno a la planificación de Quilmes. De allí, que consideremos esta propuesta una aproximación esquemática, simplificada, de un proceso mucho más complejo. Las herramientas metodológicas para abordar las tramas de relaciones entre actores son múltiples, presentando diferentes matices,

connotaciones teóricas, nominaciones y propuestas técnicas<sup>151</sup>. Nuestra aproximación será realizada a partir de algunas premisas conceptuales básicas articulando los aportes de diversos autores.

#### 4.5.1. Notas teórico-metodológicas para el abordaje de los actores sociales.

En primer lugar, coincidiendo con lo planteado por Pirez (1995), consideramos que la sociedad, sus individuos y grupos, desarrollan una obra cuyo sentido, si bien se basa en las restricciones estructurales de la sociedad capitalista, no parece estar predeterminado *a priori*, sino que parece depender de cómo jueguen sus papeles los actores. Según el autor, a los fines del estudio de la gestión urbana<sup>152</sup> los actores pueden ser explicados a partir de su base estructural (socio-económica), su base territorial, la representación que construyan de la ciudad y las estrategias que al respecto formulen y ejecuten. Es en las decisiones y acciones que estos actores asumen donde la ciudad encuentra su dinámica de producción y reproducción. A los fines de este apartado, consideraremos principalmente a los *actores locales* como los actores clave del proceso de planificación territorial, entendiendo a estos como “*aquellos que se reproducen predominantemente en el ámbito local y sus acciones determinan los procesos locales*” (Pirez, 1995, p. 3). Sin embargo, esto no significa que se omita por completo a los actores sociales que excedan la escala local<sup>153</sup> y asumen un rol significativo en algunos momentos del proceso, ya que no se trata de sociedades cerradas.

---

<sup>151</sup>Entre muchos otros, podemos destacar los aportes de las técnicas de sociogramas (López Sala, 1995, Martín Gutiérrez, 1999), Mapeo de Actores Clave (Ceballos, 2004, Pozo Solís, 2007), *Stakeholders Analysis* (EC-FAO, 2006), método MACTOR Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones (Godet, 1991) y análisis de *interfaces* desde una perspectiva centrada en los actores (Long, 2007).

<sup>152</sup>Con el objeto de hacer aprehensible la complejidad de los fenómenos estudiados, Pirez parte de una hipótesis de la ciudad como una sociedad local. En este sentido, el territorio de Quilmes, eminentemente urbano, es abordado bajo esta hipótesis para dar cuenta de la trama de actores sociales más significativos en torno al proceso de planificación territorial.

<sup>153</sup>La concepción de *escala* que aquí asumimos remite a una de sus acepciones posibles. La de la *escala como nivel jerárquico*, referidas a recortes jurisdiccionales entre las instancias globales y microterritoriales. Otra acepción común es la de *escala como tamaño*, referida al número de veces que la realidad es reducida para su estudio (escala cartográfica). Por último, la conceptualización de la *escala como red y como relación*. En dicho marco, Santos (1996) aplica el concepto de escala a los acontecimientos, siguiendo dos acepciones: escala del origen de las variables involucradas en la producción del acontecimiento; y escala de impacto, de realización. Para mayores detalles véase Valenzuela (2004)



En segundo lugar, resulta necesario definir un concepto de actor social y criterios para su identificación. Siguiendo a Matus (1987) un *actor social* puede definirse como una agrupación u organización humana -transitoria o estable- con capacidad de desarrollar y expresar intereses propios y compartidos, definir y satisfacer necesidades, acumular recursos de distinta índole, e intervenir en una situación determinada produciendo hechos significativos. De forma complementaria, consideramos a partir de Robirosa que “*Un actor social puede ser un individuo, un grupo, una organización o institución de cualquier tipo - una empresa, un organismo de gobierno, una organización de la comunidad, etc.-. Lo que caracteriza o identifica a un actor social es su posición particular en ese escenario, su papel o rol -lo que hace o podría hacer en él- y sus propósitos o intereses respecto de ese escenario o lo que se procesa en él.*” (Robirosa, 2002b, p. 1). En el mismo sentido, Ibáñez y Brie (2001) sostienen que el actor social opera siempre con orientaciones, motivos, expectativas, fines, representaciones, valores, dentro de una situación determinada.

Como observamos a partir de los aportes de los autores citados, los actores sociales deben ser considerados en un tiempo—espacio específico en función de un *criterio de diferenciación* (Robirosa, 2002b), basando el mismo en la capacidad diferencial o potencialidad que los actores tienen para incidir en decisiones respecto a la producción del territorio y de sus fragmentos. Restringido ello, en el caso que nos ocupa, a las *Arenas* (Long, 2007) de la planificación y ordenamiento del territorio municipal, espacios en los que tienen lugar las contiendas sobre recursos, demandas, valores, asuntos, significados y representaciones. Es en dichas *arenas* donde se dan vínculos y relaciones entre actores que transcurren entre la cooperación, el conflicto o la indiferencia. Dilucidar las relaciones de afinidad, oposición, armonización, conflicto, alianzas, indiferencias, entre otras posibles, que ligan a los actores es fundamental para comprender en toda su magnitud los procesos de políticas públicas vinculadas a la planificación del territorio. Al respecto Long (2007, p. 445) señala que la noción de *interfaz social* supone un punto crítico de intersección entre los mundos de vida, campos sociales o niveles de organización social en donde es más probable localizar discontinuidades sociales, basadas en discrepancias de

valores, intereses, conocimiento y poder. Según el autor, las situaciones de interfaz son de naturaleza compleja y múltiple, dándose mediante interacciones entre actores en torno a luchas de mundos cognitivos y sociales diferentes.

A partir de las premisas expuestas, y reconociendo la multiplicidad de procesos y actores que producen el territorio urbano, resulta necesario sistematizar mediante algún tipo de clasificación dicho universo. Con relación a los propósitos perseguidos en este apartado, partiremos de la propuesta de Pedro Pirez (1995, p. 8-10) quien clasifica a los actores de la ciudad en cuatro tipos según las lógicas predominantes que orientan su accionar. Dichos tipos son: a) Actores que realizan procesos orientados predominantemente por una *lógica de obtención de ganancia* en la producción de y en la ciudad; b) Actores que participan en la producción de la ciudad orientados predominantemente en función de una *lógica política*; c) Actores que se determinan en razón de una *lógica de la necesidad*; y d) Actores que participan en la producción urbana en función de una *lógica de conocimiento*. En resumen, el autor plantea que la ciudad es producida por actores que se mueven en función de la ganancia, la política, la necesidad y también el conocimiento, esta última lógica subordinada a alguna de las otras tres en virtud de que no genera procesos autónomos de toma de decisiones y acciones, sino que introducen perspectivas que inciden en las decisiones de los otros tipos de actores. (ibíd., p. 10). Sobre esta última lógica basada en el conocimiento, que puede ser científico, técnico o ideológico, Pirez propone la existencia de tres polos sociales diferentes: el académico, el gubernamental, y el técnico privado.

Como complemento a esta rica clasificación, entendemos que resulta necesario dar cuenta de una clase de actor social que, entendemos, en términos estrictos no podría ser clasificado en ninguna de las lógicas expuestas. Nos referimos a actores que no se movilizan ni producen acciones en función de una lógica económica. No responden a la búsqueda de ganancia como tampoco están determinados por la búsqueda de satisfacción inmediata de necesidades. Parcialmente, podemos considerar que su accionar se vincula a lógicas políticas, en la medida que las decisiones y acciones realizadas por esta clase de

actores pueden contribuir a la producción e incremento de poder. Sin embargo, en la caracterización de Pirez pareciera que la lógica política refiere solamente a la dimensión gubernamental. Por lo tanto, entendemos que es necesario dar cuenta de un tipo de actor que perteneciendo al complejo universo de las *organizaciones de la sociedad civil*<sup>154</sup>, presenta características que no permiten clasificarlos en las categorías expuestas. Nos referimos, entre otras formas de organización de la sociedad civil, a los *movimientos colectivos reactivos*<sup>155</sup> (Karol, 2014), aquellos definidos por agrupaciones de personas - aunque también de organizaciones, tanto formales como informales - que son afectadas coyunturalmente por un determinado problema, que desarrollan acciones colectivas irrumpiendo en un espacio de conflicto, con el objeto de modificar específicas decisiones, situaciones o hechos<sup>156</sup>. Estos conflictos dan lugar a un tipo de *acción colectiva*, entendida como una acción conjunta de individuos para la defensa de sus intereses comunes. En este tipo de acciones, de acuerdo a Revilla Blanco (1996) se produce un proceso de identificación en el cual se articula un proyecto social que da sentido a las preferencias y expectativas colectivas e individuales, y se traduce en acción dirigida a un fin por encima de la agregación de voluntades individuales. Al respecto, Azuela y Mussetta (2008) proponen el concepto de *conflicto de proximidad*, en el cual se movilizan miembros de la comunidad afectada por obras que modifican desfavorablemente su entorno más próximo. En este sentido, se ha producido en torno al proceso estudiado una verdadera coalición de organizaciones vecinales, foros, asambleas, agrupaciones y ONG's con diferentes grados de tradición y formas organizativas que no responden a las tres lógicas predominantes en la producción de la ciudad, como así tampoco se orientan principalmente por la producción de conocimiento. La lógica de su accionar se encuentra más vinculada a la reivindicación de derechos, a la elección de formas de vida y valores y/o a la negación de

---

<sup>154</sup>La "Sociedad Civil" engloba a conjuntos de actores discernibles, complementarios del Estado y el Mercado. Se considera aquí a los grupos y organizaciones que se encuentran en el amplio campo que se extiende desde las familias hasta el Estado (sin incluirlo) y excluyendo explícitamente a aquellos actores y/o instituciones en quienes la principal motivación de sus actividades es el beneficio económico. (Karol, 2014)

<sup>155</sup>Pirez (2008) introduce en un trabajo más reciente la idea de *residentes socio-económicamente diferenciados*. Este tipo de actor en determinadas ocasiones podría ser incluido en la categoría de movimiento colectivo reactivo, aunque esta es una categoría más amplia. Por otro lado, esta tipología propuesta por Pirez podría ser asociada también con ciertos tipos de *organizaciones sociales de base territorial*.

<sup>156</sup>Estos movimientos surgen predominantemente cuando los actores que tradicionalmente articulan intereses no pueden absorberlos, o lo hacen de manera insuficiente.

determinadas transformaciones en el entorno urbano. Propondremos, entonces, la idea de actores cuya lógica de actuación en la producción de la ciudad es predominantemente la *lógica de la elección*. Se trata de actores que no son determinados por las *necesidades* relacionadas a escasez de recursos, tampoco son orientados por la búsqueda de ganancias en el marco de intercambios mercantiles, y tampoco se movilizan bajo una lógica del poder, entendido en términos partidarios e institucionales – gubernamentales. La lógica del conocimiento, subordinada, se encuentra parcialmente en estos actores, en la medida que buscan a partir de su accionar y de la posesión de determinados conocimientos influir en las decisiones de los otros actores para concretar sus *elecciones*<sup>157</sup>, o bien para impedir aquellas intervenciones que consideren negativas para dichas elecciones.

#### 4.5.2. Actores sociales y planificación territorial en Quilmes.

A partir de las premisas conceptuales presentadas en los párrafos precedentes, se expone a continuación (figura N° 19) un esquema de identificación de actores sociales clave en la planificación del territorio de Quilmes. Las relaciones que estos han asumido con respecto al proceso de planificación territorial liderado por el Estado municipal, son graficadas mediante su posición en una matriz de doble entrada donde se consigna de manera cualitativa una ponderación sobre los niveles de poder y acción durante el proceso, y sobre el tipo de relación establecida durante el mismo con respecto al Estado y sus proyectos. Asimismo, se diferencian a los actores partícipes de acuerdo a la clasificación propuesta. Con el objeto de simplificar la nominación de los mismos en función de sus lógicas preponderantes, los hemos denominado actores políticos (celestes), económicos (rojo), populares (verde), referentes<sup>158</sup> (naranja) y reactivos (azul). Cabe recordar, como fue desarrollado en el apartado metodológico (capítulo 1), que la aproximación metodológica

---

<sup>157</sup> Estas elecciones se vinculan con la *representación que construyan de la ciudad* los actores, tal como Pirez (1995) reconoce al momento de establecer las formas en que puede basarse una explicación sobre los actores sociales en la gestión de la ciudad.

<sup>158</sup> La palabra referente es ilustrativa para dar cuenta de la idea de actores que mediante la producción de conocimiento y/o la divulgación de ellos establecen una voz autorizada en virtud de una experticia y prestigio reconocidos. Pudiendo ser considerados como referentes para las tomas de decisiones, o bien para la toma de posiciones respecto a cualquier conflicto de intereses.

sobre este tema fue realizada mediante análisis documental y entrevistas semiestructuradas.

Como se observa en la figura 19, el proceso liderado por el municipio a través de la Secretaría de Planeamiento<sup>159</sup> ha sido acompañado principalmente por otras tres dependencias gubernamentales. Entre ellas, la Unidad Ejecutora del proyecto de la Ribera aparece como aquella que con un gran poder de injerencia y acción se encuentra totalmente alineada con el proceso de planificación. Por su parte, la secretaría de Medio Ambiente, actor importante en relación a los instrumentos de ordenamiento territorial, impactos ambientales y zonificación, se muestra parcialmente integrada, con débiles lazos de vinculación con el proceso y fuertes reparos con algunos aspectos del mismo. Por último, la Secretaría de Desarrollo Social ha presentado un alto nivel de acción y poder para la vinculación de las políticas sectoriales con los fragmentos territoriales de microescala. Sin embargo, al indagar empíricamente en las vinculaciones realmente existentes, hemos encontrado fuertes desarticulaciones y una concepción de parte de los partícipes sobre su propia práctica en el proceso de planificación territorial que oscila entre el desconocimiento del proceso, la indiferencia, o bien un apoyo muy limitado<sup>160</sup>. Continuando con los actores políticos, el Honorable Concejo Deliberante de Quilmes (HDC) ha encarnado a un actor de suma importancia en el proceso estudiado. A través de la conformación de una Comisión de Rezonificación en su seno, ha liderado un proceso de legitimación social sobre las modificaciones de indicadores urbanísticos y zonas en las ordenanzas de usos del suelo, encarnando en el marco de esta experiencia a un actor fuertemente alineado con la Secretaría y el municipio como impulsores de las modificaciones. En cambio, el mismo HCD ha asumido una posición más vinculada a la

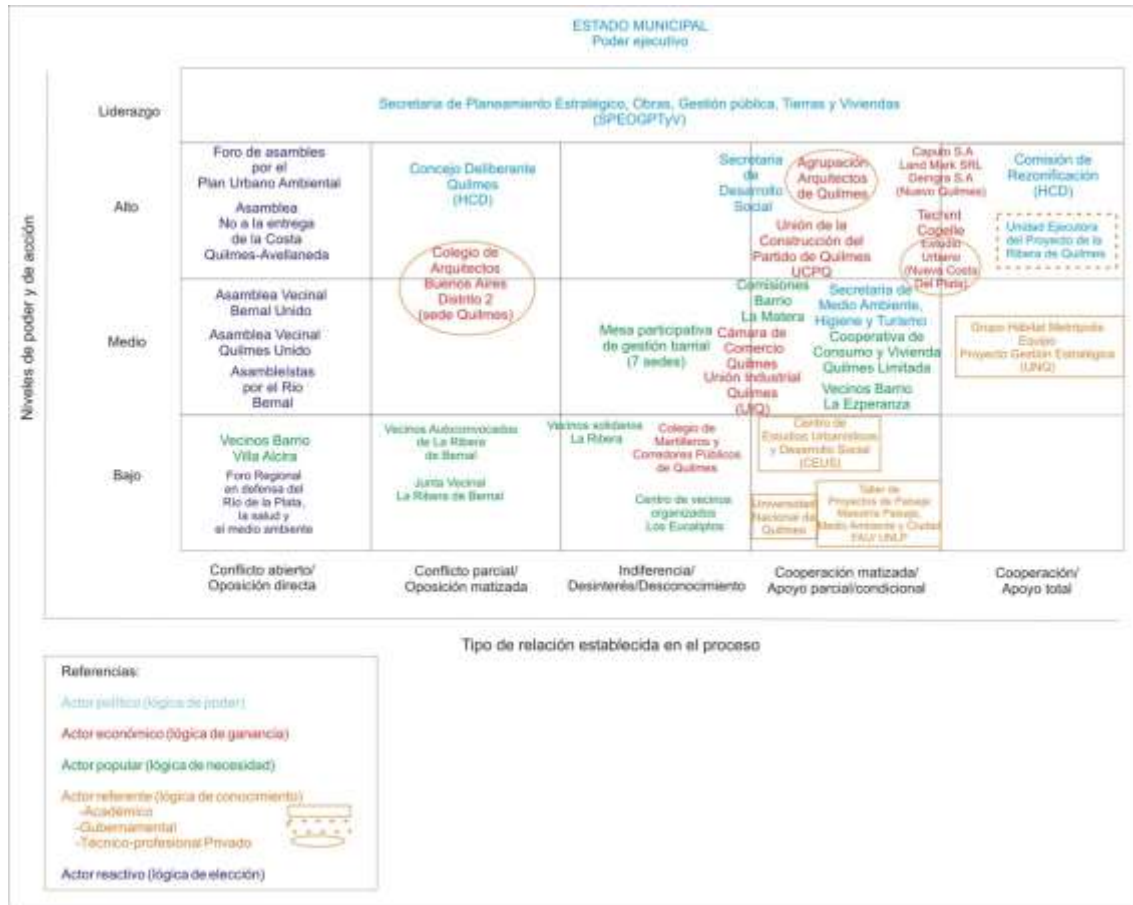
---

<sup>159</sup> A los fines de simplificar la exposición gráfica y escrita, hemos decidido tomar la nomenclatura vigente al año 2014 en el organigrama del municipio. Cabe destacar, que durante el proceso estudiado y las diferentes gestiones las dependencias municipales han ido tomando diferentes denominaciones. Al respecto es necesario realizar dos aclaraciones metodológicas. Por un lado, hemos encontrado serias restricciones en cuanto al acceso a fuentes para reconstruir dicho proceso de cambios en el organigrama y las denominaciones correspondientes. En ese sentido las escasas fuentes documentales halladas -oficiales y periodísticas- no son consistentes. Por otro lado, en el marco del trabajo de entrevistas realizadas, los funcionarios y ex funcionarios informantes no han podido esclarecer el confuso panorama. No obstante esto, sistemáticamente han desestimado la importancia de tales variaciones nominales, incluso entre las diferentes gestiones.

<sup>160</sup> Resta agregar que la misma percepción hemos encontrado a nivel de los denominados punteros barriales.

oposición parcial, con ciertas aristas conflictivas, respecto a los casos de los planes desarrollados (PEQ y POU). Esta tendencia se vio recrudecida al tratarse la rezonificación y aprobación sobre el proyecto de urbanización Nueva Costa del Plata, donde el HCD se distanció de la propuesta del ejecutivo local y la Secretaría de Planeamiento.

Figura N° 19. Principales actores sociales en la planificación territorial de Quilmes.



Fuente: Elaboración propia.

Con una postura de cooperación matizada por componentes críticos y propositivos alternativos, pueden reconocerse al menos tres actores significativos involucrados en el proceso de planificación estudiado. Nos referimos a las universidades Nacionales de Quilmes (UNQ) y La Plata (UNLP); y el Centro de Estudios Urbanísticos y Desarrollo Social (CEUS). Estos actores se han destacado por ofrecer aportes de conocimiento desde el ámbito académico, que si bien muestran un bajo nivel de poder y acción, forman parte del

entramado social en el cual el proceso de planificación territorial se ha desarrollado. Cabe destacar que en los aspectos formales de los instrumentos, concepciones, planes y proyectos de planificación, la red de relaciones establecidas entre estos actores y las dependencias estatales ha sido poco significativa.

En cambio, otro actor basado en la lógica del conocimiento ha tomado un rol importante en el proceso de rezonificación. Nos referimos al Grupo Hábitat Metrópolis y el Proyecto Gestión Estratégica de la UNQ, que ha mostrado un nivel de acción y poder medio y una alineación clara de cooperación, liderando el proceso de consulta pública y participación social en la experiencia.

Por otro lado, los actores económicos, vinculados a la búsqueda de ganancias y/o a la defensa de intereses corporativos profesionales del ámbito privado, han establecido relaciones tendientes a la cooperación con el estado en el proceso planificador. Sin embargo, una posición matizada por perspectivas críticas, con una postura de conflicto parcial con la política de planificación urbana y ordenamiento territorial del partido puede ser reconocida en la dependencia local del Colegio de Arquitectos. En una postura de mayor indiferencia sobre el proceso aparece el colectivo de martilleros públicos, actor que siendo de un potencial significativo en torno a intereses urbanos aparece distante en el caso indagado.

Continuando con los actores económicos, la Cámara de Comercio de Quilmes y la Unión Industrial Quilmes aparecen como actores con un poder medio de acción y de influencia que, sin embargo, no se encuentran directamente vinculados al Estado con respecto al proceso de planificación del territorio. Manifiestan ante esto una postura de apoyo condicional moderado, con la inclusión de algunas perspectivas críticas. Destacan, entre los actores movilizados por una lógica económico-corporativa la Unión de la Construcción del Partido de Quilmes, con un apoyo explícito institucional al proceso de planificación del partido, especialmente sobre la experiencia de Plan Urbano Ambiental. Sobre esta última

experiencia, destaca también la presencia del colectivo Agrupación Arquitectos de Quilmes, que con un gran nivel de acción y poder influenció el proceso de planificación territorial del partido. Es de destacar que mientras este último actor clave responde fundamentalmente a una lógica de obtención de ganancia en la producción de la ciudad, se encuentra fuertemente atravesado por la lógica del conocimiento técnico profesional y es en virtud de ella que se instala como referente autorizado en la materia.

También entre los actores económicos, destacan por su nivel de influencia en el proceso de planificación y ordenamiento territorial del partido los grupos económicos desarrolladores de dos grandes emprendimientos urbanos. En primer lugar los actores vinculados al desarrollo de la urbanización cerrada Nuevo Quilmes, que han logrado concretar el proyecto a pesar de las muchas objeciones por parte de otros actores sociales. En segundo lugar, pero no por ello de menor impacto, el grupo impulsor del proyecto Nueva Costa Del Plata (Techint) y el estudio de arquitectura desarrollador (Estudio Urbano) también han tenido una injerencia significativa en el proceso planificador. Estos actores han mostrado, a la par que su gran poder de influencia sobre el proceso, una postura tendiente al apoyo para con el Estado municipal. Los matices de las posiciones asumidas han oscilado entre un apoyo condicionado y parcial, a partir de observaciones y limitaciones técnicas que el municipio introdujo a los proyectos generando discrepancias; y un apoyo total para con el proceso en abierta alianza con el gobierno local, con un discurso fuertemente basado en los impactos positivos de la “modernización”, la calidad ambiental, de vida y la valorización estética.

Con respecto a la lógica de la elección, se han producido durante el período estudiado numerosos movimientos colectivos reactivos en respuesta a diferentes instancias del proceso de planificación. En este sentido, los colectivos reactivos se han posicionado abiertamente en espacios de confrontación con respecto al Estado como líder de un proceso de transformación del territorio quilmeño. Así, las diferentes formas asumidas por estas organizaciones muestran niveles de consolidación y de acumulación de recursos



disparos. Vinculado con dichas características, observamos que esos actores siempre en el marco de conflictos de intereses explícitamente disputados, han mostrado capacidades diferenciales para ejercer presión y acciones directas, con niveles de incidencia en las políticas de planificación y ordenamiento territorial que han ido desde un nivel muy bajo de impacto, hasta lograr impedir transformaciones urbanas de gran escala. En este marco, los foros, asambleas, juntas vecinales y otras modalidades de organización se han nucleado en torno a tres grandes ejes de acción: a) Reivindicaciones respecto al Plan urbano Ambiental y la necesidad de direccionar un modelo de ciudad ideal<sup>161</sup>, b) Confrontaciones e impedimentos respecto al proceso de rezonificación tendiente a densificar los centros urbanos, c) Confrontaciones e impedimentos con respecto al proyecto de modificación de la franja ribereña de Bernal<sup>162</sup>. En el primer caso, el impacto de la acción colectiva de estos actores ha sido significativo por los recursos movilizados y el posicionamiento público logrado. Sin embargo, en virtud del escaso nivel de concreción del Plan Urbano Ambiental, y su rápida evanescencia en el amplio marco contenedor del Plan Estratégico, el nivel de injerencia en las políticas de ordenamiento territorial ha sido muy modesto. De igual manera, con respecto al segundo de los ejes, mientras en una primera instancia la reacción colectiva logro poner un freno temporal al proceso, en el mediano plazo el impacto de dichas acciones fue perdiendo efecto en función de la concreción de la rezonificación y el avance de la construcción en altura en subcentros urbanos y barrios residenciales. En virtud de dichos resultados, los actores surgidos en dichas circunstancias fueron progresivamente perdiendo posicionamiento en la arena política del ordenamiento territorial, tendiendo a un significativo debilitamiento de sus capacidades y recursos. Por último, el tercero de los ejes muestra a los actores más empoderados en todo el proceso estudiado. Las asambleas ambientalistas locales, en asociación con otros actores extra locales de nivel regional, provincial y nacional, han tenido un fuerte impacto en las políticas de ordenamiento del territorio, logrando que el Estado municipal, a la luz de las demandas, presión popular y relevancia mediática generada, limite la alianza de cooperación establecida con los grupos económicos

---

<sup>161</sup>Siempre a partir de las consideraciones de *elección* y valores que dichos colectivos intentan imponer.

<sup>162</sup>Proyecto Nueva Costa del Plata.

impulsores y restrinja, mediante regulaciones, los alcances y escala del proyecto. Asimismo, las acciones realizadas por estos actores reactivos han logrado, hasta el momento, frenar el proyecto de urbanización mediante sanciones judiciales que involucran a los niveles Provincial y Nacional. Se observa en este caso una verdadera reapropiación de estos ámbitos ribereños por parte de estos actores, poniendo en tensión las territorialidades históricas allí generadas para imponer sus propios proyectos de ocupación y apropiación -material y simbólica- en dicho fragmento del territorio.

Por otra parte, los denominados actores populares muestran en el proceso estudiado una tendencia a ejercer un nivel de poder y acción de bajo a medio. Movilizados por la lógica de la necesidad, estos actores muestran una gran heterogeneidad en sus prácticas y apreciaciones respecto a la planificación y ordenamiento territorial.

En primer lugar, destaca el conflicto donde los vecinos de Villa Alcira, organizados colectivamente, se opusieron abiertamente al proceso de rezonificación en general, y al proyecto de urbanización cerrada Nuevo Quilmes de manera puntual. A diferencia de los actores reactivos que ya hemos analizado, en este caso se trata de un movimiento reactivo pero orientado por una lógica de necesidad. La demanda en torno a obras de infraestructura necesarias para aliviar el problema de inundaciones en el barrio, y las acciones en torno a la percepción de que las condiciones ambientales -ya frágiles- han sido deterioradas aún más a partir de la instalación de la urbanización, son ilustrativas de esta lógica.

En segundo lugar, caracterizados por un bajo nivel de acción y poder, encontramos a actores que se han organizado y movilizado en una posición de moderada oposición a diferentes proyectos de transformación de la ribera del partido. Estos actores han manifestado, fundamentalmente, necesidades en torno a las condiciones infraestructurales de los ámbitos que habitan. A su vez, se han organizado con fines reivindicativos respecto a la propiedad de la tierra, de manera defensiva ante la

percepción de un riesgo de desalojo que traerían aparejadas las transformaciones urbanas proyectadas, tanto por el Proyecto de la Ribera (Quilmes) como por el proyecto Nueva Costa del Plata (Bernal).

Continuando, en una posición caracterizada por un cierto alejamiento, desconocimiento e indiferencia sobre la planificación territorial en tanto proceso consciente, encontramos actores populares de un nivel de acción y poder medio. Se trata de una experiencia de mesas participativas de gestión barrial organizada descentralizadamente en el territorio del partido<sup>163</sup>. Estas mesas de gestión, impulsadas por la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, resultan interesantes experiencias en el marco del proceso investigado. Sin embargo, las demandas canalizadas por dichos medios, fuertemente hegemonizadas por necesidades de infraestructura básica, no han formado parte del proceso de diagnóstico, proyección y evaluación de las políticas de planificación lideradas por la Secretaría de Planeamiento.

Por último, cabe destacar tres casos de actores populares que con un nivel medio de acción-poder y sólida organización social, han establecido vinculaciones de cooperación parcial con el municipio, generando impactos concretos y significativos en las políticas de planificación y ordenamiento del territorio. Por un lado, las diferentes comisiones vecinales organizadas en el Barrio La Matera han podido canalizar sus demandas y necesidades de manera productiva en un proceso de cooperación con la secretaria de planeamiento. El área del barrio, regulada como un distrito de Urbanización Especial (DUE-1), ha observado mejoras en las condiciones materiales de la vivienda, la infraestructura urbana básica, y los servicios de salud y educación. Por otro lado, La cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Limitada es un actor significativo en el territorio de Quilmes con larga trayectoria organizativa<sup>164</sup>. Durante el período estudiado, la cooperativa ha

---

<sup>163</sup>Sede Ezpeleta, Sede Villa Itatí – Villa Azul, Sede El Monte Matadero, Sede Villa Luján – La Ribera, Sede IAPI, Sede Solano – Eucaliptus, Sede Solano – La Paz.

<sup>164</sup>Dicha cooperativa se originó hace más de tres décadas, conformándose legalmente en 1984. A lo largo de este proceso, ha establecido relaciones complejas, en general signadas por procesos conflictivos, con el municipio y las

continuado desarrollando su actividad de urbanización<sup>165</sup>, articulándose con el Estado municipal y a través de este con el Estado provincial. Los resultados de dicha articulación se han materializado a partir de la ordenanza municipal 10617 del año 2006, sancionada por el Honorable Concejo Deliberante de Quilmes, que permite una división parcelaria por debajo de los mínimos establecidos en la Ley 8912. Finalmente, la Organización de vecinos de Barrio La Esperanza Grande ha establecido una relación cooperativa con el municipio a partir de demandas para la regularización dominial, logrando mediante su accionar la escrituración de las viviendas del barrio<sup>166</sup>.

---

distintas gestiones. Se trata de una experiencia interesante de economía social y autoconstrucción de viviendas. Para mayores detalles véase Narodowski y Mutuberría Lazarini (2008), Mutuberría Lazarini y Narodowski (2010).

<sup>165</sup>Fundamentalmente a partir de un proyecto de 26.000 m2 iniciado en 2003.

<sup>166</sup>En este caso la Dirección General de Tierras del municipio, perteneciente a la SPEOGPTyV, lideró el proceso, articulando las demandas vecinales con la Dirección Provincial de Escrituración Social.

Figura N° 20. Actores reactivos y planificación.



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes múltiples.

#### 4.5.3. Principales tendencias.

En resumen podemos proponer de manera simplificada y recapitulando lo expuesto, cuatro características tendenciales del proceso estudiado. En primer lugar, el Estado municipal, como actor político, ha liderado un proceso de planificación del territorio con débil articulación intraestatal, cuyas principales directrices han sido acompañadas y condicionadas de manera dialéctica, en el marco de claras alianzas con actores económicos. En segundo lugar, que dichas directrices han generado importantes

resistencias en sectores de la sociedad civil, que organizados colectivamente se constituyeron en actores fundamentales en la disputa de poder en torno al ordenamiento del territorio de Quilmes. En tercer lugar, que tanto actores económicos con una fuerte lógica de conocimiento, como aquellos fundamentalmente determinados por dicha lógica, han tendido a acompañar el proceso introduciendo perspectivas parcialmente críticas y alternativas, pero de manera alguna disruptivas con respecto a los lineamientos generales de la planificación del territorio y el ordenamiento del mismo según las pautas normativas. No obstante, dichas perspectivas introducidas han mostrado un bajo grado de implementación. Por último, los actores populares han mostrado capacidades diferenciales para articularse con el proceso, especialmente con el Estado municipal, mediante algunos de los mecanismos y dependencias existentes. Como consecuencia del bajo grado de articulación entre instancias estatales respecto a un proceso liderado casi aisladamente por la Secretaría de Planeamiento, encontramos que los actores populares han articulado sus demandas -algunas de las cuales han sido respondidas durante el período analizado-, con instancias estatales que muestran una elevada capacidad de acción. Pero que, sin embargo, no lo hace en el marco del proceso planificador. Hemos constatado, en este sentido, que las demandas de los actores populares canalizadas mediante la Secretaría de Desarrollo Social, han encontrado respuesta de manera aleatoria en el marco del proceso estudiado. Así, no hay evidencias de nexos explícitos entre dichas demandas, su incorporación al proceso de planificación, y la ejecución de planes y programas tendientes a satisfacerlas. Esto no significa que dichas demandas no hayan sido resueltas, sino más bien, que la forma en que se planifica y decide la acción por parte del actor estatal que lidera el proceso no responde de manera sistemática a un mecanismo de vinculación con estas modalidades de participación de los actores populares.

## CAPITULO 5: Planificación territorial y Lugar (es).

*“Engrupada de cemento, ¿Adónde vas...? Que yo  
sigo y te proclamo, Barrio mío, con facha de  
ciudad”*

Oscar tacho Soto

En: “Barrio Mío”

En el presente capítulo se presenta la segunda parte de los *territorios pensados*<sup>167</sup> a partir de desarrollar las últimas etapas del método *Stlocus*, cuyo resultado es una diferenciación territorial del partido en términos de patrones de ocupación y apropiación territorial, ensayando para ello la construcción de una tipología de espacios residenciales. A partir de los *lugares* resultantes de dicha construcción, se abordan las políticas de planificación investigadas y se presentan las concepciones que los habitantes de dichos espacios tienen sobre los proyectos existentes.

El capítulo se estructura en tres grandes partes. En primer lugar son presentados los criterios y las variables utilizadas para la construcción de los *lugares* del partido de Quilmes. A continuación, se expone el procedimiento realizado y se presentan los resultados de la tipología construida. Por último, a partir de los resultados presentados se abordan las intervenciones realizadas, las proyecciones de intervención; y se realiza una aproximación a las percepciones de los habitantes sobre sus propios *lugares* y como conciben las intervenciones proyectadas.

### 5.1. Consideraciones metodológicas, variables e Indicadores.

Como ha sido expuesto en el punto 1.4 del primer capítulo de la tesis, la metodología utilizada para dar cuenta de los *lugares* del partido, en términos de construcción e

---

<sup>167</sup> La primera parte se encuentra expuesta en el capítulo 3, punto 3.6.

identificación de patrones de ocupación y apropiación territorial requiere de definiciones operativas que permitan abordar con rigurosidad una diferenciación del espacio útil a los fines perseguidos. Para lograr este cometido, la construcción de una tipología<sup>168</sup> de espacios constituye una herramienta metodológica fundamental. Cabe resaltar que la construcción de la tipología no es un fin en sí mismo, sino que es un medio que permite cumplir con dos premisas perseguidas en este trabajo de investigación: a) una construcción de *lugares* operativa y sólida en términos teórico-metodológicos y empíricos; y b) la utilización de los resultados para abordar el análisis de las transformaciones territoriales inducidas y proyectadas, evaluándolas en comparación a las percepciones de los habitantes de dichos *lugares*.

Sobre la construcción de tipologías para el análisis diferencial en el espacio, vinculado a lógicas de usos residenciales, cabe citar como antecedente el trabajo de Frediani (2010) cuya investigación sobre espacios periurbanos del Partido de La Plata nos ha valido de punto de partida para la construcción tipológica que en este capítulo se expone.

Por cierto, la definición de estos *lugares* a partir de una tipología que permita diferenciar y a la vez agrupar fragmentos territoriales supone la priorización de una lógica zonal por encima de las vinculaciones verticales y relacionales como fundamento explicativo. Al respecto Haesbaert (2014, p. 27) señala: *“Aunque concretamente el espacio nunca puede ser visto solamente en la perspectiva de sus “áreas” o “zonas”, so pena de simplificarlo como espacio absoluto, jamás podremos prescindir de ciertas delimitaciones zonales en nuestras prácticas políticas o en nuestros procesos de investigación (...) la intervención, de*

---

<sup>168</sup>La Real Academia de la Lengua Española define *tipología* como el estudio y clasificación de los distintos tipos existentes, considerando al *tipo* como el ejemplo característico de una especie, de un género. Moliner (2007) considera al *tipo* como el ejemplar de una especie, teórico o existente en la realidad que reúne en el más alto grado y con la mayor pureza las cualidades peculiares de ella. El tipo es también un modelo que sirve para valorar o graduar las cosas de la misma especie que él. Por su parte, García Barba (2008) señala que desde una perspectiva genérica, el establecimiento del tipo serviría como instrumento para establecer las condiciones óptimas para la identificación de los distintos elementos diferentes en un sistema concreto.



*otra manera, sería inviable*". Considerando de manera consciente las limitaciones dadas por un abordaje zonal, hemos estimado igualmente que se trata de una aproximación de gran riqueza analítica, considerando las características de las políticas territoriales estudiadas y la predominancia hegemónica de dicha lógica zonal en los instrumentos de ordenamiento territorial, así como las afectaciones establecidas por los proyectos de intervención.

En este marco, la construcción de una tipología de espacios residenciales del Partido de Quilmes según un conjunto de indicadores socio-territoriales obtenidos a partir de trabajo de campo mediante técnicas de observación, el análisis de fuentes secundarias documentales y estadísticas, la fotointerpretación de imágenes satelitales, y el análisis espacial mediante sistemas de información geográfica, supone la combinación de diversas técnicas y fuentes en el marco de una metodología de construcción tipológica de naturaleza multicriterio.

Como ya hemos fundamentado en la estrategia metodológica construida<sup>169</sup> la elección y priorización de espacios vinculados a vocaciones residenciales se relaciona, entre otras razones, a la preponderancia absoluta de este tipo de espacios en el partido de Quilmes. Con el único objeto de realizar una aproximación a dicha preponderancia, podemos establecer que las áreas residenciales estudiadas comprenden un total de más de 5.916 hectáreas, lo que representa aproximadamente el 66% de la superficie total del partido. Aún más significativo, dichas áreas concentran a casi el 85% de la población<sup>170</sup>.

Dada la complejidad del objeto abordado, el proceso realizado ha supuesto tres operaciones principales: selección, combinación y reducción de dimensiones de análisis, con el objeto de hacer aprehensible el fenómeno de estudio. En primer lugar, la selección sobre las áreas con vocación residencial ha supuesto el punto de partida de nuestra metodología. Así, hemos podido identificar 85 áreas residenciales diferenciables, que

---

<sup>169</sup>Véase capítulo 1, punto 1.4.

<sup>170</sup>489.803 habitantes sobre un total de 582.943 para el año 2010 (CNPHyV, INDEC 2010)

constituyen las unidades de análisis. Para sistematizar el procedimiento, las mismas han sido diferenciadas mediante un identificador único numérico<sup>171</sup>. En segundo lugar se ha procesado a la caracterización de dichas áreas en función de la reducción de dimensiones de análisis y la combinación de variables. En el siguiente apartado se presentan las variables, índices e indicadores utilizados.

#### 5.1.1. Variables, índices e indicadores utilizados.

Según Sautú *et al* (2005, p. 72) una *variable* es un rasgo o aspecto de un objeto de estudio capaz de asumir diferentes valores, mientras que los distintos valores o estados de las variables se denominan categorías. En ese marco, la construcción de las categorías depende de decisiones teóricas y empíricas. Continuando con estas definiciones introductorias, los autores definen a los *indicadores* como los referentes empíricos de los atributos latentes que no son observables de modo directo. Mientras que los *índices* son medidas resumen en tanto indicador total de una variable compleja (ibíd., p. 73). Se trata, pues, de indicadores compuestos entendidos como medidas que expresan en un solo dato el estado de un fenómeno o hecho a partir de la combinación ponderada de dos o más indicadores. El proceso de transición desde los conceptos teóricos a los indicadores e índices es conocido como *operacionalización*, suponiendo un proceso de definiciones operacionales mediante la selección de indicadores pertinentes.

En el caso de nuestra tipología, las variables han sido seleccionadas en función del marco teórico y los enfoques metodológicos ya expuestos, mientras que el proceso de operacionalización realizado ha consistido en la elección de indicadores, fundamentando dichas elecciones en tres criterios:

---

<sup>171</sup>Véase Anexo N° 5, mapa 1

- a) Evaluación de la calidad de los datos: considerando su confiabilidad, desagregación espacial, escala temporal.
- b) Evaluación de la pertinencia: considerando niveles de pertinencia, representatividad, fiabilidad, conexiones semánticas y teóricas entre indicador y concepto.
- c) Evaluación de la utilidad y factibilidad: considerando el uso que se le dará al dato, la importancia que este adquiere en el sistema, la probabilidad de obtenerlo o construirlo, y la ponderación acerca de la proporción entre dichos elementos y la inversión de recursos necesaria para disponer de los mismos.

Continuando, se seleccionaron un total de cinco *variables* divididas en *dos etapas* de la construcción tipológica. En la primera de estas etapas se consideraron tres variables denominadas “*expansión y consolidación urbana*”, “*tendencias de vulnerabilidad*” y “*lógicas de ocupación territorial*”. Para operacionalizar dichas variables se seleccionaron un total de veintidós indicadores y dos índices. El primero de ellos compuesto por catorce indicadores, mientras que el segundo integrado por dos indicadores. La segunda etapa de la construcción tipológica priorizó dos variables denominadas “*tendencias de valorización territorial*” y “*lógicas de apropiación territorial*” con un total de dieciséis indicadores.

A continuación se exponen las definiciones construidas en el marco de esta investigación y se presentan los indicadores utilizados para la definición y abordaje operativo de las mismas.

***Variable expansión y consolidación urbana:*** Se trata de la tendencia al completamiento de las redes de infraestructura, el fortalecimiento, incremento, diversificación y aumento en la complejidad de las funciones económicas y sociales propias de la ciudad, así como el crecimiento poblacional asociado.

Indicadores e índices:

Variación relativa de la población 2001 – 2010, índice grado de consolidación: Densidad de población (hab/ha), Densidad de viviendas (viv/ha), Equipamiento de Salud, Equipamiento educativo-Cultural, Equipamiento deportivo y recreativo, Espacio verde público, Fracciones sin uso, total de servicios (luz, agua, pavimento, cloaca, transporte, gas natural) % Hogares con acceso a gas de red, % Hogares con acceso a cloacas, % Hogares con acceso a agua de red, Pavimento, Red Vial, Transporte público.

**Variable tendencias de vulnerabilidad**<sup>172</sup>: Refiere a la propensión que un grupo social presenta en función de sus características socioeconómicas así como en relación a los aspectos físicos del hábitat que ocupa, para prevenir y/o actuar ante situaciones que puedan afectar negativamente su calidad de vida, sean estas situaciones de origen natural o social.

Indicadores e índices:

Hacinamiento, Necesidades básicas insatisfechas (NBI), índice vivienda precaria: Vivienda Tipo Rancho+Vivienda Tipo casilla, Régimen de tenencia de la tierra y vivienda, Transformaciones negativas, Presencia de suelo degradado (basurales, canteras), Zonas de mayor contaminación/degradación ambiental, Conflictos ambientales, Menor impacto políticas municipales, Zonas inundadas, Riesgo de inundabilidad, Evento de inundación (2004 – 2014).

**Variable “lógicas de ocupación territorial”**: Se trata de las regularidades en las formas de uso y ocupación del suelo poniendo en relación las prescripciones normativas y las

---

<sup>172</sup>Cabe señalar que el concepto de *vulnerabilidad* en el marco de la *Teoría Social del Riesgo* refiere a grupos sociales ante situaciones de *riesgo* y se define "por las condiciones (sociales, económicas, culturales, institucionales), previas a la ocurrencia de los eventos catastróficos, que la predisponen para sufrir o evitar daños (económicos, psicológicos, en la salud) que determinan el nivel de dificultad o capacidades que tendrá el grupo social para recuperarse autónomamente luego del impacto" (Natenzon, 1995). Para nuestra definición operativa hemos tomado algunos elementos de esta concepción, adaptándola a las especificidades de nuestro abordaje teórico – metodológico.

manifestaciones reales desde una perspectiva que combina tres formas de la espacialidad: absoluta, relativa y relacional<sup>173</sup>.

Indicadores:

Territorialidad, Uso del suelo real (predominante), Uso del suelo real circundante (predominante), Uso legal del suelo, Trazado, Parcelamiento, Población total, Superficie, Distancia a cabecera municipal, Distancia a subcentro local.

**Variable: “tendencias de valorización territorial”:** refiere a la propensión hacia la elevación en el valor del suelo y la valoración social del territorio.

Indicadores:

Realización de obras públicas (2004 – 2014), Mayor impacto de políticas municipales, Transformaciones positivas, Urbanizaciones cerradas, Valor inmueble, Edificios en altura nuevos o en construcción, Proyectos con mención explícita en experiencia de planificación.

**Variable “lógicas de apropiación territorial”<sup>174</sup>:** Se trata de las formas, modalidades, regularidad e intensidad que asume la actuación por parte de grupos sociales sobre los fragmentos espaciales con el objeto de modificarlos, adaptarlos, conservarlos o transformarlos, generando en el proceso pautas de identificación, significación y disputa.

Indicadores:

---

<sup>173</sup>La espacialidad absoluta refiere a las coordenadas x y z, la ubicación física absoluta, la localización de un determinado fragmento espacial. La espacialidad relativa refiere a las distancias y la ubicación en referencia a otros fragmentos espaciales. Por último, la espacialidad relacional refiere a las vinculaciones entre unos fragmentos y otros, con existencia de jerarquías y tendencias.

<sup>174</sup>El proceso de apropiación se encuentra relacionado con el tiempo de residencia, consistiendo en una primera fase en actuar sobre un lugar, modificarlo, adaptarlo y vivirlo para dotarlo de significación. En una segunda fase el individuo se identifica con esa significación que ha creado y tiende a preservarla (Brower, 1980).

Movimientos sociales, Organización no gubernamental (ONG), Asamblea barrial, Movimientos reactivos, Prácticas colectivas organizadas, Cooperativas autogestivas, Otras formas de organización colectiva<sup>175</sup>, Zonas de mayor apropiación, Zonas de menor apropiación.

El abordaje de estos indicadores fue realizado a partir de la combinación de múltiples técnicas y fuentes. Los detalles sobre estos aspectos pueden consultarse en las tablas 1 a 5 expuestas en el Anexo N° 5. Asimismo, cada uno de estos indicadores fue ponderado en función de una codificación que asigna códigos de acuerdo a categorías previamente establecidas para cada uno de los indicadores. Las codificaciones resultantes de dicho procedimiento se presentan en las tablas 6 a 10 del Anexo N° 5<sup>176</sup>. Cabe destacar que se ha trabajado con categorías y estados ordinales<sup>177</sup>, con categorías y estados cardinales<sup>178</sup>, con variables categoriales<sup>179</sup> y con variables cardinales derivadas<sup>180</sup>. Para las variables categoriales se ha utilizado un criterio de codificación alfabético, mientras que para los primeros dos tipos y para las variables cardinales derivadas hemos seleccionado códigos numéricos. Sobre las asignaciones en la codificación, resta agregar que hemos procurado establecer relaciones guiados por el conocimiento sobre cada variable y en virtud de lo que cada una de ellas representa en el sistema construido, siguiendo el criterio propuesto por Tufte (1970, citado en Marradi *et al*, 2007, p. 128) que establece que la asignación de códigos *“debe incorporar el conocimiento sustancial que el investigador tiene de la propiedad en cuestión”*. La asignación de códigos numéricos y la aplicación de algunos

---

<sup>175</sup>Estos siete indicadores podrían ser considerados como no excluyentes, en virtud de que dicha clasificación permitiría en algunos casos solapamientos parciales. Para evitar dicho inconveniente, y ante la multiplicidad de clasificaciones y denominaciones encontradas, hemos optado por respetar la denominación que se auto asigna cada colectivo social.

<sup>176</sup>La consulta de las mismas es fundamental para la comprensión de las ponderaciones realizadas.

<sup>177</sup>Refiere a aquellas propiedades que se pueden ordenar según un criterio semánticamente vinculado a la naturaleza de la propiedad (Marradi *et al*, 2007, p.127). Pueden establecerse relaciones de tipo mayor y menor en una escala. Por ejemplo, niveles de la educación formal, o jerarquías laborales en una empresa.

<sup>178</sup>Aquellas propiedades que permiten establecer legítimamente un cociente entre ellas (Marradi *et al*, 2007, p. 115). Como por ejemplo número de camas de un hospital, número de habitantes de un edificio, etc.

<sup>179</sup>Son aquellas categorías que no permiten establecer relaciones escalares ni matemáticas entre ellas, sino que se diferencian en categorías independientes. Por ejemplo “urbano y rural”, “médicos, abogados, arquitectos”, etc.

<sup>180</sup>Son aquellas que se obtienen con una división entre dos variables cardinales. Por ejemplo, densidad demográfica, porcentaje de hogares con cloacas, etc.

procedimientos matemáticos sencillos de naturaleza aditiva para la construcción tipológica, ha sido realizada en virtud de las ventajas técnico metodológicas que ello introduce para facilitar la construcción de los tipos. Sin por ello desconocer los límites que este tipo de codificaciones presentan para el tratamiento estadístico y matemático de los mismos. Los resultados de la tipología son obtenidos a partir de la combinación de un tratamiento aditivo sobre algunas variables y un tratamiento nominal sobre las variables categoriales.

## **5.2. Construcción tipológica**

### **5.2.1. Primera parte.**

El primer paso hacia el desarrollo de la tipología ha sido la construcción de una matriz de datos que permita caracterizar a las 85 unidades estudiadas (filas) en función de la ponderación codificada de los indicadores (columnas) para cada una de las tres variables consideradas en esta primera etapa. Los resultados de dicha caracterización se presentan a continuación en las tablas 16, 17, 18 y 19. Es necesario aclarar que las unidades residenciales estudiadas no coinciden con los radios censales, que son el nivel de desagregación territorial a partir de los cuales se trabaja con los datos socioeconómicos provenientes del CNPhyV (INDEC 2010). Debido a ello, se ha realizado un procedimiento de reasignación proporcional de los datos en función de las superficies efectivamente ocupadas por cada área. El estudio de los radios afectados (total o parcialmente) por cada área estudiada, y la reasignación de los datos en función de dichas características, representa un mecanismo de aproximación tendiente a obtener un mayor grado de precisión en la caracterización de las áreas. Las precisiones sobre esta reasignación pueden consultarse en las tablas 11 a 14 del Anexo N° 5.

Tabla N° 16. Matriz de caracterización de áreas residenciales. Expansión y Consolidación urbana<sup>181</sup>

(Parte 1/2. Continúa)

AREAS	EXPANSION Y CONSOLIDACION	
	INDICADORES E INDICE*	
	VARIACION POBLACIONAL INTERCENSAL 2001 – 2010	GRADO DE CONSOLIDACION URBANA*
1	2,5	67,5
2	1	118,5
3	10	100,5
4	10	43,5
5	1	60
6	10	57,5
7	1	108
8	7,5	103
9	1	128,5
10	1	121
11	1	113
12	10	118,5
13	1	108,5
14	1	125
15	1	125
16	10	110
17	7,5	110
18	7,5	19,5
19	5	20
20	1	137,5
21	10	111
22	7,5	91
23	7,5	69
24	7,5	84
25	7,5	84
26	10	97
27	7,5	79
28	7,5	81,5
29	10	113,5
30	7,5	87
31	7,5	95
32	7,5	90
33	10	106
34	2,5	90
35	10	60
36	7,5	44,5
37	7,5	94,5
38	10	109,5
39	7,5	64
40	10	104,5

<sup>181</sup>El índice de Consolidación urbana constituido por múltiples indicadores, puede consultarse en la tabla N° 15 del Anexo N° 5.



Tabla 16. Matriz de caracterización de áreas residenciales. Expansión y Consolidación urbana<sup>182</sup>.

(Parte 2/2)

AREAS	EXPANSION Y CONSOLIDACION	
	INDICADORES E INDICE*	
	VARIACION POBLACIONAL INTERCENSAL 2001 – 2010	GRADO DE CONSOLIDACION URBANA*
41	7,5	100
42	1	77,5
43	7,5	94,5
44	7,5	64,5
45	10	103,5
46	10	103,5
47	7,5	68,5
48	7,5	52
49	10	88,5
50	10	77,5
51	10	80
52	10	98
53	7,5	106
54	10	86
55	7,5	89,5
56	7,5	97,5
57	2,5	69
58	10	83
59	7,5	113,5
60	2,5	88,5
61	10	97,5
62	7,5	98,5
63	7,5	109
64	10	100,5
65	7,5	113,5
66	1	106
67	1	104,5
68	10	116
69	10	121
70	1	101
71	10	94
72	7,5	104,5
73	10	103,5
74	1	122,5
75	1	118,5
76	1	108,5
77	10	110
78	7,5	88
79	2,5	42
80	7,5	115
81	7,5	68
82	10	111
83	10	122,5
84	7,5	106
85	10	68

Elaboración propia.

<sup>182</sup> El índice de Consolidación urbana constituido por múltiples indicadores, puede consultarse en la tabla N° 15 del Anexo N° 5.

Tabla N° 17. Matriz de caracterización de áreas residenciales. Tendencias de Vulnerabilidad.

(Parte 1/2. Continúa)

ID (AREAS)	INDICADORES												TOTAL
	HACINAMIENTOS	NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)	VIVIENDA PRECARIA	REGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA Y VIVIENDA	TRANSFORMACIONES NEGATIVAS	PRESENCIA DE SUELO DERADADO (BASURALES, CANTERAS)	ZONAS DE MAYOR CONTAMINACION/DEGRADACION AMBIENTAL	CONFLICTOS AMBIENTALES	MENOR IMPACTO POLITICAS MUNICIPALES	AREAS INUNDADAS	RIESGO DE INUNDABILIDAD	EVENTO DE INUNDACION (2004 – 2014)	
1	10	10	10	10	5	10	10	5	10	10	10	10	110
2	10	10	10	7,5	5	10	7,5	10	7,5	7,5	10	10	105
3	7,5	7,5	10	7,5	2,5	10	10	0	5	2,5	0	0	62,5
4	2,5	5	5	5	2,5	10	0	0	2,5	5	0	0	37,5
5	2,5	5	7,5	7,5	2,5	10	2,5	5	5	10	0	0	57,5
6	5	5	7,5	5	2,5	0	0	0	0	5	0	0	30
7	7,5	10	10	7,5	7,5	10	5	10	7,5	10	0	10	95
8	10	10	10	7,5	5,0	10	7,5	10	7,5	10	10	10	107,5
9	10	10	10	7,5	5,0	10	10	10	7,5	10	10	10	110
10	10	10	10	7,5	5,0	10	10	10	7,5	10	10	10	110
11	10	10	10	7,5	2,5	10	10	10	7,5	10	10	10	107,5
12	10	10	10	7,5	10,0	10	10	10	10	10	0	10	107,5
13	10	10	10	7,5	7,5	10	10	10	10	10	0	10	105
14	10	10	10	7,5	2,5	10	10	10	7,5	10	10	10	107,5
15	10	10	10	7,5	7,5	10	10	10	7,5	10	10	10	112,5
16	7,5	10	10	7,5	7,5	10	10	5	7,5	7,5	10	5	97,5
17	5	5	5	7,5	0,0	0	0	0	0	0	0	0	22,5
18	7,5	2,5	2,5	7,5	10,0	10	5	5	7,5	5	0	0	62,5
19	0	0	0	0	10,0	0	7,5	0	7,5	5	0	0	30
20	10	10	10	7,5	5,0	10	7,5	10	7,5	7,5	10	10	105
21	7,5	7,5	10	7,5	5,0	10	2,5	5	5	0	0	0	60
22	5	5	7,5	5	5,0	10	2,5	0	2,5	0	0	0	42,5
23	5	5	10	5	7,5	10	5	5	7,5	5	0	5	70
24	5	5	7,5	5	7,5	10	5	0	7,5	5	0	0	57,5
25	2,5	5	7,5	5	7,5	10	5	5	7,5	7,5	0	0	62,5
26	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	10	5	5	7,5	7,5	10	5	87,5
27	5	5	5	5	7,5	10	5	10	7,5	7,5	10	10	87,5
28	5	5	7,5	5	5,0	10	0	0	2,5	0	0	0	40
29	7,5	7,5	10	5	7,5	10	5	10	7,5	7,5	10	10	97,5
30	5	5	5	7,5	5,0	0	0	0	2,5	0	0	0	30
31	7,5	7,5	10	7,5	5,0	0	5	5	5	5	0	0	57,5
32	7,5	7,5	10	7,5	7,5	10	7,5	5	5	7,5	0	5	80
33	7,5	7,5	10	7,5	5,0	10	7,5	10	7,5	7,5	10	10	100
34	0	2,5	2,5	7,5	2,5	0	5	0	2,5	2,5	0	0	25
35	5	5	10	7,5	7,5	10	2,5	0	7,5	7,5	0	0	62,5
36	2,5	2,5	2,5	5	5,0	0	2,5	0	2,5	2,5	0	0	25
37	5	5	7,5	7,5	5,0	10	2,5	5	2,5	2,5	0	0	52,5
38	5	7,5	10	5	5,0	10	7,5	5	7,5	7,5	0	5	75
39	5	5	10	5	5,0	0	2,5	5	5	2,5	0	0	45
40	5	5	10	5	5,0	10	7,5	5	2,5	7,5	0	5	67,5
41	7,5	10	10	7,5	7,5	10	7,5	10	7,5	10	10	10	107,5
42	7,5	7,5	10	5	5,0	10	7,5	5	5	10	10	5	87,5

Tabla 17. Matriz de caracterización de áreas residenciales. Tendencias de Vulnerabilidad. (Parte 2/2)

ID (AREAS)	INDICADORES												TOTAL
	HACINAMIENTO	NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)	VIVIENDA PRECARIA	REGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA Y VIVIENDA	TRANSFORMACIONES NEGATIVAS	PRESENCIA DE SUELO DERADADO (BASURALES, CANTERAS)	ZONAS DE MAYOR CONTAMINACION/DEGRADACION AMBIENTAL	CONFLICTOS AMBIENTALES	MENOR IMPACTO POLITICAS MUNICIPALES	AREAS INUNDADAS	RIESGO DE INUNDABILIDAD	EVENTO DE INUNDACION (2004 – 2014)	
43	5	5	7,5	7,5	2,5	0	5	0	5	2,5	0	0	40
44	5	5	7,5	7,5	5,0	10	7,5	0	7,5	7,5	0	0	62,5
45	7,5	7,5	10	7,5	5,0	10	7,5	10	5	7,5	10	10	97,5
46	5	7,5	7,5	7,5	5,0	10	2,5	5	7,5	5	0	5	67,5
47	5	5	7,5	7,5	5,0	10	5	0	5	5	0	0	55
48	5	5	5	5	5,0	0	2,5	0	5	2,5	0	0	35
49	7,5	7,5	10	7,5	7,5	10	10	5	7,5	10	10	5	97,5
50	5	7,5	7,5	7,5	5,0	10	5	5	7,5	5	0	5	70
51	7,5	7,5	7,5	5	7,5	10	2,5	0	7,5	7,5	0	0	62,5
52	5	7,5	10	5	7,5	10	5	0	7,5	7,5	0	0	65
53	7,5	7,5	10	7,5	7,5	10	5	0	7,5	7,5	0	0	70
54	7,5	7,5	10	7,5	5,0	10	5	5	5	10	10	5	87,5
55	5	5	7,5	7,5	5,0	10	7,5	5	5	7,5	0	0	65
56	5	7,5	10	7,5	5,0	10	2,5	0	5	5	0	0	57,5
57	2,5	2,5	5	7,5	5,0	10	5	0	7,5	5	0	0	50
58	5	7,5	10	7,5	7,5	10	7,5	5	7,5	7,5	0	0	75
59	5	7,5	7,5	7,5	7,5	10	7,5	10	7,5	7,5	0	10	87,5
60	5	5	7,5	7,5	5,0	10	5	10	5	5	0	10	75
61	7,5	7,5	10	5	7,5	10	10	10	5	10	10	10	102,5
62	5	7,5	10	7,5	7,5	10	10	10	10	10	10	10	107,5
63	5	5	7,5	7,5	7,5	10	7,5	10	7,5	10	10	10	97,5
64	7,5	7,5	10	7,5	7,5	10	10	10	7,5	10	10	10	107,5
65	7,5	7,5	10	7,5	7,5	10	7,5	0	7,5	7,5	10	10	92,5
66	7,5	7,5	10	7,5	7,5	10	10	5	10	7,5	10	10	102,5
67	7,5	10	10	7,5	7,5	10	7,5	10	7,5	7,5	10	10	105
68	7,5	10	10	7,5	7,5	10	10	10	7,5	10	10	10	110
69	7,5	10	10	7,5	7,5	10	7,5	10	7,5	10	10	10	107,5
70	10	10	10	2,5	7,5	10	10	10	7,5	10	10	10	107,5
71	7,5	7,5	10	7,5	7,5	10	5	10	7,5	7,5	10	10	100
72	10	7,5	10	7,5	10,0	10	7,5	10	10	10	10	10	112,5
73	7,5	10	10	7,5	5,0	10	10	10	5	10	10	10	105
74	10	10	10	7,5	10,0	10	10	10	10	10	10	10	117,5
75	10	10	10	7,5	7,5	10	10	10	7,5	10	10	10	112,5
76	7,5	10	10	7,5	7,5	10	10	10	7,5	10	10	10	110
77	7,5	10	10	7,5	7,5	10	7,5	10	7,5	10	10	10	107,5
78	7,5	7,5	7,5	7,5	5,0	10	5	5	5	2,5	0	5	67,5
79	7,5	5	2,5	5	7,5	0	5	0	7,5	2,5	0	0	42,5
80	5	7,5	7,5	7,5	5,0	0	2,5	5	2,5	5	0	0	47,5
81	2,5	5	5	7,5	5,0	0	2,5	0	0	0	0	0	27,5
82	7,5	10	10	7,5	7,5	10	7,5	5	7,5	7,5	0	5	85
83	7,5	10	10	7,5	5,0	10	7,5	10	10	10	10	10	107,5
84	7,5	7,5	10	7,5	7,5	10	5	5	5	5	0	5	75
85	7,5	7,5	7,5	5	5,0	10	5	5	2,5	10	10	5	80

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N° 18. Matriz de caracterización de áreas residenciales. Lógicas de ocupación.

(Parte 1/2. continúa)

AREAS	TERRITORI ALIDAD	USO DEL SUELO REAL (PREDOMINANTE)	USO DEL SUELO REAL CIRCUNDANTE (PREDOMINANTE)	INDICADORES						
				USO LEGAL DEL SUELO	TRAZADO	PARCELAMIENTO	POBLACION TOTAL	SUPERFICIE (Ha)	DISTANCIA A CABECERA MUNICIPAL	DISTANCIA A SUBCENTRO LOCAL
1	U	RE	RA	10	7,5	7,5	1	5	7,5	10
2	U	RE	RA	10	10	5	5	5	7,5	10
3	U	RE	H	10	10	5	5	1	7,5	10
4	U	AP	RA	0	2,5	5	5	1	10	10
5	U	AP	H	10	2,5	5	5	1	7,5	7,5
6	U	AP	H	10	2,5	5	7,5	2,5	7,5	10
7	U	RH	H	10	10	10	2,5	1	5	7,5
8	U	RE	AP	10	5	10	5	1	7,5	10
9	U	RE	H	10	10	10	5	5	7,5	10
10	U	RE	H	10	10	10	5	5	10	10
11	U	RE	H	10	10	10	5	2,5	10	10
12	U	RH	H	10	10	10	5	1	10	10
13	U	RE	H	10	10	10	5	2,5	10	10
14	U	RH	CC	10	10	10	5	2,5	10	10
15	U	RH	CC	10	10	10	5	5	10	10
16	U	RE	H	10	10	10	5	2,5	10	7,5
17	U	RH	H	5	5	10	7,5	5	7,5	7,5
18	P	RH	H	5	2,5	10	1	1	7,5	7,5
19	P	AP	H	0	1	2,5	1	1	7,5	7,5
20	U	RH	CC	10	10	10	10	10	7,5	10
21	U	RH	H	5	10	10	7,5	5	7,5	7,5
22	U	AP	H	0	5	10	2,5	1	5	7,5
23	U	RE	RA	10	5	10	5	1	5	7,5
24	U	RE	H	10	5	10	5	1	5	7,5
25	U	RE	H	10	5	10	7,5	5	5	7,5
26	U	RH	H	0	5	10	5	1	5	7,5
27	U	RH	I	10	5	10	5	1	2,5	7,5
28	U	RH	I	0	10	10	5	1	5	7,5
29	U	RE	H	0	10	10	5	2,5	5	7,5
30	U	RH	H	5	5	10	5	2,5	5	7,5
31	U	RE	RA	0	10	10	7,5	5	7,5	7,5
32	U	RE	H	0	10	10	5	5	7,5	7,5
33	U	RH	H	10	5	10	5	5	7,5	7,5
34	U	RE	H	10	10	10	5	2,5	5	10
35	U	RE	I	10	10	10	2,5	1	5	7,5
36	U	AP	I	5	1	2,5	2,5	1	5	7,5
37	U	RE	H	5	5	10	5	5	5	7,5
38	U	RE	RA	0	10	10	7,5	5	5	10
39	U	RH	H	5	5	10	2,5	1	5	10
40	U	RE	H	5	10	10	5	2,5	5	10
41	U	RH	CC	10	10	10	5	5	7,5	7,5
42	U	RH	H	5	5	10	5	2,5	2,5	10
43	U	RE	H	10	10	10	5	2,5	2,5	10
44	U	RH	H	10	10	10	2,5	1	5	10
45	U	RH	H	10	10	10	7,5	5	5	10

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 18. Matriz de caracterización de áreas residenciales. Lógicas de ocupación. (Parte 2/2)

AREAS	INDICADORES									
	TERRITORI ALIDAD	USO DEL SUELO REAL (PREDOMINANTE)	USO DEL SUELO REAL CIRCUNDANTE (PREDOMINANTE)	USO LEGAL DEL SUELO	TRAZADO	PARCELAMIENTO	POBLACION TOTAL	SUPERFICIE (Ha)	DISTANCIA A CABECERA MUNICIPAL	DISTANCIA A SUBCENTRO LOCAL
46	U	RE	H	10	10	10	5	1	5	10
47	U	RH	RA	10	5	10	5	1	5	10
48	U	AP	RA	10	1	2,5	2,5	1	5	10
49	U	RE	H	10	10	10	5	2,5	5	10
50	U	RH	H	10	10	10	5	1	5	10
51	U	RH	H	5	5	10	2,5	1	5	7,5
52	U	RH	H	10	10	10	5	1	5	10
53	U	RE	H	10	10	10	5	2,5	5	7,5
54	U	RH	CC	10	10	10	5	1	5	7,5
55	U	RE	RA	10	10	10	5	2,5	5	10
56	U	RE	RA	10	10	10	5	2,5	5	10
57	U	RH	H	5	5	10	5	1	7,5	10
58	U	RE	RA	10	5	10	5	2,5	7,5	7,5
59	U	RH	RA	5	10	10	7,5	5	7,5	7,5
60	U	RH	H	5	5	10	5	1	7,5	10
61	U	RH	H	10	5	10	5	2,5	7,5	10
62	U	RE	H	10	10	10	5	2,5	7,5	10
63	U	RH	H	5	5	10	5	1	7,5	10
64	U	RH	H	10	5	10	5	1	7,5	10
65	U	RE	H	10	10	10	5	2,5	7,5	10
66	U	RH	H	10	10	10	5	5	7,5	7,5
67	U	RH	H	10	5	10	2,5	1	7,5	7,5
68	U	RH	H	10	5	10	5	5	7,5	7,5
69	U	RH	H	10	5	10	5	2,5	7,5	7,5
70	U	RE	H	10	5	10	2,5	1	10	7,5
71	U	RH	H	10	5	10	5	2,5	10	7,5
72	U	RH	H	5	10	10	5	2,5	10	10
73	U	RH	H	10	5	10	5	2,5	10	7,5
74	U	RH	H	10	10	10	5	5	10	7,5
75	U	RE	H	10	10	10	5	2,5	10	10
76	U	RE	H	10	10	10	5	2,5	10	10
77	U	RH	H	10	5	10	5	2,5	7,5	7,5
78	U	RH	H	10	5	10	5	2,5	7,5	7,5
79	U	RH	H	5	1	10	2,5	1	5	2,5
80	U	RH	H	10	5	10	5	2,5	10	10
81	U	RH	H	5	5	10	5	2,5	7,5	7,5
82	U	RH	H	10	5	10	5	2,5	7,5	7,5
83	U	RH	H	10	5	10	5	5	10	10
84	U	RH	H	5	5	10	5	2,5	7,5	7,5
85	U	RH	H	10	2,5	2,5	2,5	1	7,5	10

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N° 19. Adición de variables

(Parte 1/3)

SUMA TOTAL DE VARIABLES PONDERADAS SEGUN CODIFICACION				
TABLA RESUMEN				
	EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA	TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD	LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL	TOTAL SUMA 3 VARIABLES
AREAS	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL
1	70	110	48,5	228,5
2	119,5	105	52,5	277
3	110,5	62,5	48,5	221,5
4	53,5	37,5	33,5	124,5
5	61	57,5	38,5	157
6	67,5	30	45	142,5
7	109	95	46	250
8	110,5	107,5	48,5	266,5
9	129,5	110	57,5	297
10	122	110	60	292
11	114	107,5	57,5	279
12	128,5	107,5	56	292
13	109,5	105	57,5	272
14	126	107,5	57,5	291
15	126	112,5	60	298,5
16	120	97,5	55	272,5
17	117,5	22,5	47,5	187,5
18	27	62,5	34,5	124
19	25	30	20,5	75,5
20	138,5	105	67,5	311
21	121	60	52,5	233,5
22	98,5	42,5	31	172
23	76,5	70	43,5	190
24	91,5	57,5	43,5	192,5
25	91,5	62,5	50	204
26	107	87,5	33,5	228
27	86,5	87,5	41	215
28	89	40	38,5	167,5
29	123,5	97,5	40	261
30	94,5	30	40	164,5
31	102,5	57,5	47,5	207,5
32	97,5	80	45	222,5
33	116	100	50	266

Tabla N° 19. Adición de variables (parte 2/3)

	EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA	TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD	LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL	TOTAL SUMA 3 VARIABLES
AREAS	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL
34	92,5	25	52,5	170
35	70	62,5	46	178,5
36	52	25	24,5	101,5
37	102	52,5	42,5	197
38	119,5	75	47,5	242
39	71,5	45	38,5	155
40	114,5	67,5	47,5	229,5
41	107,5	107,5	55	270
42	78,5	87,5	40	206
43	102	40	50	192
44	72	62,5	48,5	183
45	113,5	97,5	57,5	268,5
46	113,5	67,5	51	232
47	76	55	46	177
48	59,5	35	32	126,5
49	98,5	97,5	52,5	248,5
50	87,5	70	51	208,5
51	90	62,5	36	188,5
52	108	65	51	224
53	113,5	70	50	233,5
54	96	87,5	48,5	232
55	97	65	52,5	214,5
56	105	57,5	52,5	215
57	71,5	50	43,5	165
58	93	75	47,5	215,5
59	121	87,5	52,5	261
60	91	75	43,5	209,5
61	107,5	102,5	50	260
62	106	107,5	55	268,5
63	116,5	97,5	43,5	257,5
64	110,5	107,5	48,5	266,5
65	121	92,5	55	268,5
66	107	102,5	55	264,5
67	105,5	105	43,5	254

TablaN°19. Adición de variables (Parte 3/3)

	EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA	TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD	LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL	TOTAL SUMA 3 VARIABLES
AREAS	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL
68	126	110	50	286
69	131	107,5	47,5	286
70	102	107,5	46	255,5
71	104	100	50	254
72	112	112,5	52,5	277
73	113,5	105	50	268,5
74	123,5	117,5	57,5	298,5
75	119,5	112,5	57,5	289,5
76	109,5	110	57,5	277
77	120	107,5	47,5	275
78	95,5	67,5	47,5	210,5
79	44,5	42,5	27	114
80	122,5	47,5	52,5	222,5
81	75,5	27,5	42,5	145,5
82	121	85	47,5	253,5
83	132,5	107,5	55	295
84	113,5	75	42,5	231
85	78	80	36	194

Fuente: Elaboración propia.

Una vez realizada la caracterización de las 85 áreas en función de las tres variables estudiadas, se procedió a la operación aditiva sobre los totales de cada una de ellas, obteniendo para cada área un valor numérico sintético de las tres variables analizadas. Cabe destacar que en función de las características de cada variable, se han seleccionado codificaciones que tengan coherencia con el procedimiento aditivo realizado, evitando distorsiones. Así, por ejemplo mientras que mayores valores representan un mayor nivel en la expansión y consolidación de las áreas estudiadas, valores más alto también representa un mayor grado de coherencia y desarrollo en las lógicas de ocupación territorial. Por el contrario, en el caso de la tendencia de vulnerabilidad, cuanto menor es el valor total<sup>183</sup>, mayor es la vulnerabilidad que el área presenta. De esta forma a menor

<sup>183</sup>El mismo criterio se aplicó al interior de la variable para su codificación. Así, el criterio general de la codificación al interior de esta variable es la asignación de valores numéricos nulos o bajos a los estados del indicador que representan un mayor nivel de vulnerabilidad. Por ejemplo, a mayor porcentaje de hogares con NBI menor es el código asignado. Mientras que cuanto menor es el porcentaje de hogares propietarios de tierra y vivienda, es menor el código asignado. De esta manera, la operación aditiva a la que se someten los resultados no distorsiona el sentido de la variable estudiada. A pesar de ser un resultado aditivo, cuanto menor es el número resultante para la variable mayor es el grado de vulnerabilidad.



valor total, el área presenta características vinculadas a mayores grados de vulnerabilidad, menores condiciones de consolidación urbana y un menor grado de coherencia en las lógicas de ocupación. Por el contrario, a mayor valor total en la suma de las tres variables, las áreas presentan menores niveles de vulnerabilidad, con grados de consolidación elevados y niveles de coherencia significativos en sus lógicas de ocupación.

A partir del análisis de los resultados obtenidos, con valor mínimo de 75,5 y un máximo de 311, se realizó una clasificación de las áreas residenciales en función de cuatro clases o tipos establecidas según los siguientes rangos<sup>184</sup>: Tipo I (75-145), Tipo II (145-200), Tipo III (200-250) y Tipo IV (250-311). A partir de allí, cada área fue clasificada en estas clases (representado en colores en las tablas 18 y 19 (arriba), y 20).

Tabla N° 20. Clases.

TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV
75-145	145 – 200	200 – 250	250 – 311

Fuente: Elaboración propia

Continuando, cada área, luego de ser clasificada por la sumatoria de las tres variables, fue caracterizada a partir de las variables categoriales utilizadas en la variable *lógicas de ocupación*, que no habían sido incorporadas a la operación aditiva. Así se incorporaron dos características principales: “uso del suelo agrupado dominante” (residencial homogéneo, residencial heterogéneo, asentamiento precario) y “ámbito territorial de inserción” (territorialidad o ámbito urbano y periurbano). Este procedimiento se expone en la tabla N° 21. En este proceso hemos identificado un total de cinco subtipos. De esta manera, a partir de los 36 tipos posibles que surgirían entre los cuatro tipos construidos y el cruce con las tres variables consideradas, en la primera etapa de la construcción tipológica se ha puesto en evidencia que existen cuatro tipos y cinco subtipos de espacios residenciales en

<sup>184</sup>La generación de estas clases ha sido realizada en función de un procedimiento estadístico de *natural breaks* o cortes naturales, en función de la distribución de los datos en un histograma, mediante una herramienta de clasificación categorizada en SIG.

el partido de Quilmes, habiendo identificado un total de once pre- patrones o *prelugares* residenciales del territorio quilmeño

El subtipo denominado *Residencial Homogéneo (RH)* refiere a agrupaciones de usos del suelo de similares características, siendo áreas que presenten una relativa semejanza interna en sus características físicas y sociales. Por el contrario, el subtipo *Residencial heterogéneo (Rh)* supone la coexistencia de usos del suelo residenciales diversos, presentando características físicas y sociales relativamente disímiles. El subtipo denominado *Asentamiento Precario (AP)* da cuenta de espacios de características claramente diferenciables en la trama urbana en los cuales destacan las deficiencias estructurales en términos de infraestructura urbana. Considerando la diferenciación ya introducida en el capítulo 3 sobre los términos villa y asentamiento, conviene en este punto reforzar algunas precisiones sobre la elección de la terminología para este subtipo, con el objeto de clarificar su alcance empírico en esta investigación.

Como señalan Varela y Cravino (2008), el panorama respecto a la terminología asociada a las formas de informalidad urbana, y a la diferencia entre asentamientos y villas, es realmente confuso. Son múltiples las denominaciones para los mismos fenómenos, mostrando cada una de las terminologías énfasis y valoraciones diferentes, dependientes del ámbito y contexto en que se utilicen. Al respecto, los autores señalan que es en el ámbito de la gestión pública, y en cierta medida también en el ámbito académico, es donde se ha generado la mayor inflación y variedad de opciones sobre la terminología del fenómeno de las villas y los asentamientos. (ibíd., p. 48)

Ante tal escenario, a los fines de la construcción tipológica de espacios residenciales, hemos adoptado el término *asentamiento* para englobar a todas las situaciones de urbanizaciones informales del campo popular. La definición operativa a los fines del subtipo *asentamiento precario*, nos permite definir *asentamiento precario* como un área que combina acceso inadecuado a servicios de agua potable, servicios de saneamiento

básico y otras infraestructuras, vivienda de mala calidad, hacinamiento, condiciones de vida insalubres, y localización en zonas de riesgo<sup>185</sup>, todo ello restringido a los aspectos físicos claramente observables y diferenciables en la trama urbana<sup>186</sup>.

Por último, el ámbito territorial de inserción ha sido definido en función de las territorialidades urbanas y periurbanas definidas y presentadas en el capítulo 3.

---

<sup>185</sup>Para esta definición hemos partido de los aportes del grupo UN-HABITAT (2003) *The Challenge of Slums*, Global Report on Human Settlements 2003, UN-HABITAT, citado en Cravino y Varela (2008 p. 52)

<sup>186</sup>De allí se deriva que muchos de los asentamientos del partido no se encuentren incluidos en este subtipo, sino que se encuentren contenidos en tipos residenciales homogéneos o heterogéneos de tipo I y II, según el caso. Considerando la tendencia a la consolidación infraestructural de estos asentamientos, la diferenciación física entre estos barrios y los barrios formales tiende progresivamente a reducirse.

Tabla N° 21. Asignación de ámbito de inserción y territorialidades.

(Parte 1/2)

Area	TERRITORIALIDAD	USO DEL SUELO RHAL (PREDOMINANTE)	TOTAL SUMA 3 VARIABLES	EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA	TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD	LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL
1	U	RH	228,5	70	110	48,5
2	U	RH	277	119,5	105	52,5
3	U	RH	221,5	110,5	62,5	48,5
4	U	AP	124,5	53,5	37,5	33,5
5	U	AP	157	61	57,5	38,5
6	U	AP	142,5	67,5	30	45
7	U	Rh	250	109	95	46
8	U	RH	266,5	110,5	107,5	48,5
9	U	RH	297	129,5	110	57,5
10	U	RH	292	122	110	60
11	U	RH	279	114	107,5	57,5
12	U	Rh	292	128,5	107,5	56
13	U	RH	272	109,5	105	57,5
14	U	Rh	291	126	107,5	57,5
15	U	Rh	298,5	126	112,5	60
16	U	RH	272,5	120	97,5	55
17	U	Rh	187,5	117,5	22,5	47,5
18	P	Rh	124	27	62,5	34,5
19	P	AP	75,5	25	30	20,5
20	U	Rh	311	138,5	105	67,5
21	U	Rh	233,5	121	60	52,5
22	U	AP	172	98,5	42,5	31
23	U	RH	190	76,5	70	43,5
24	U	RH	192,5	91,5	57,5	43,5
25	U	RH	204	91,5	62,5	50
26	U	Rh	228	107	87,5	33,5
27	U	Rh	215	86,5	87,5	41
28	U	Rh	167,5	89	40	38,5
29	U	RH	261	123,5	97,5	40
30	U	Rh	164,5	94,5	30	40
31	U	RH	207,5	102,5	57,5	47,5
32	U	RH	222,5	97,5	80	45
33	U	Rh	266	116	100	50
34	U	RH	170	92,5	25	52,5
35	U	RH	178,5	70	62,5	46
36	U	AP	101,5	52	25	24,5
37	U	RH	197	102	52,5	42,5
38	U	RH	242	119,5	75	47,5
39	U	Rh	155	71,5	45	38,5
40	U	RH	229,5	114,5	67,5	47,5
41	U	Rh	270	107,5	107,5	55
42	U	Rh	206	78,5	87,5	40

Tabla N° 21. Asignación de ámbito de inserción y territorialidades.

(Parte 2/2)

Area	TERRITORIALIDAD	USO DEL SUELO RHAL (PREDOMINANTE)	TOTAL SUMA 3 VARIABLES	EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA	TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD	LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL
43	U	RH	192	102	40	50
44	U	Rh	183	72	62,5	48,5
45	U	Rh	268,5	113,5	97,5	57,5
46	U	RH	232	113,5	67,5	51
47	U	Rh	177	76	55	46
48	U	AP	126,5	59,5	35	32
49	U	RH	248,5	98,5	97,5	52,5
50	U	Rh	208,5	87,5	70	51
51	U	Rh	188,5	90	62,5	36
52	U	Rh	224	108	65	51
53	U	RH	233,5	113,5	70	50
54	U	Rh	232	96	87,5	48,5
55	U	RH	214,5	97	65	52,5
56	U	RH	215	105	57,5	52,5
57	U	Rh	165	71,5	50	43,5
58	U	RH	215,5	93	75	47,5
59	U	Rh	261	121	87,5	52,5
60	U	Rh	209,5	91	75	43,5
61	U	Rh	260	107,5	102,5	50
62	U	RH	268,5	106	107,5	55
63	U	Rh	257,5	116,5	97,5	43,5
64	U	Rh	266,5	110,5	107,5	48,5
65	U	RH	268,5	121	92,5	55
66	U	Rh	264,5	107	102,5	55
67	U	Rh	254	105,5	105	43,5
68	U	Rh	286	126	110	50
69	U	Rh	286	131	107,5	47,5
70	U	RH	255,5	102	107,5	46
71	U	Rh	254	104	100	50
72	U	Rh	277	112	112,5	52,5
73	U	Rh	268,5	113,5	105	50
74	U	Rh	298,5	123,5	117,5	57,5
75	U	RH	289,5	119,5	112,5	57,5
76	U	RH	277	109,5	110	57,5
77	U	Rh	275	120	107,5	47,5
78	U	Rh	210,5	95,5	67,5	47,5
79	U	Rh	114	44,5	42,5	27
80	U	Rh	222,5	122,5	47,5	52,5
81	U	Rh	145,5	75,5	27,5	42,5
82	U	Rh	253,5	121	85	47,5
83	U	Rh	295	132,5	107,5	55
84	U	Rh	231	113,5	75	42,5
85	U	Rh	194	78	80	36

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de esta caracterización dan lugar a la identificación de subtipos al interior de los tipos. Los mismos son expuestos en la tabla 22 y en la tabla 23, donde se da cuenta

de la cantidad de áreas que pertenecen a cada uno de los once pre-patrones resultantes. Asimismo, en el gráfico 9 se expone el comportamiento de las tres variables para cada uno de ellos. Mientras que en el mapa N° 27 se representa la distribución espacial de los tipos o pre-patrones resultantes.

Tabla N° 22. Clases, tipos y subtipos.

	TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV
	45-145	145 – 200	200 – 250	250 – 311
SUBTIPOS	AP	AP	RH	RH
	Rh	Rh	Rh	Rh
	AP (P)	RH		
	Rh (P)			

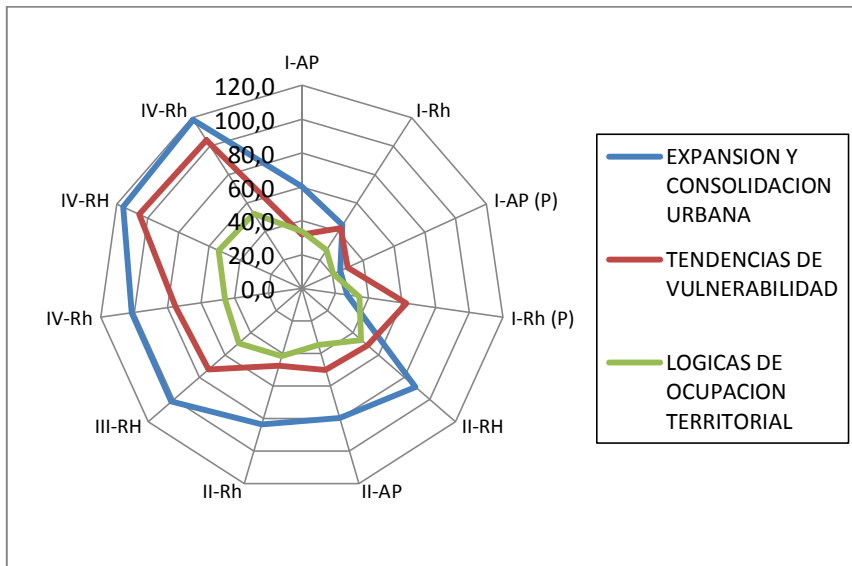
Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 23. Áreas incluidas en cada tipo y subtipo.

	SUBTIPOS	AREAS INCLUIDAS
TIPO I	AP	4
	Rh	1
	AP (P)	1
	Rh (P)	1
TIPO II	RH	6
	AP	2
	Rh	10
TIPO III	RH	13
	Rh	12
TIPO IV	RH	13
	Rh	22

Fuente: Elaboración propia

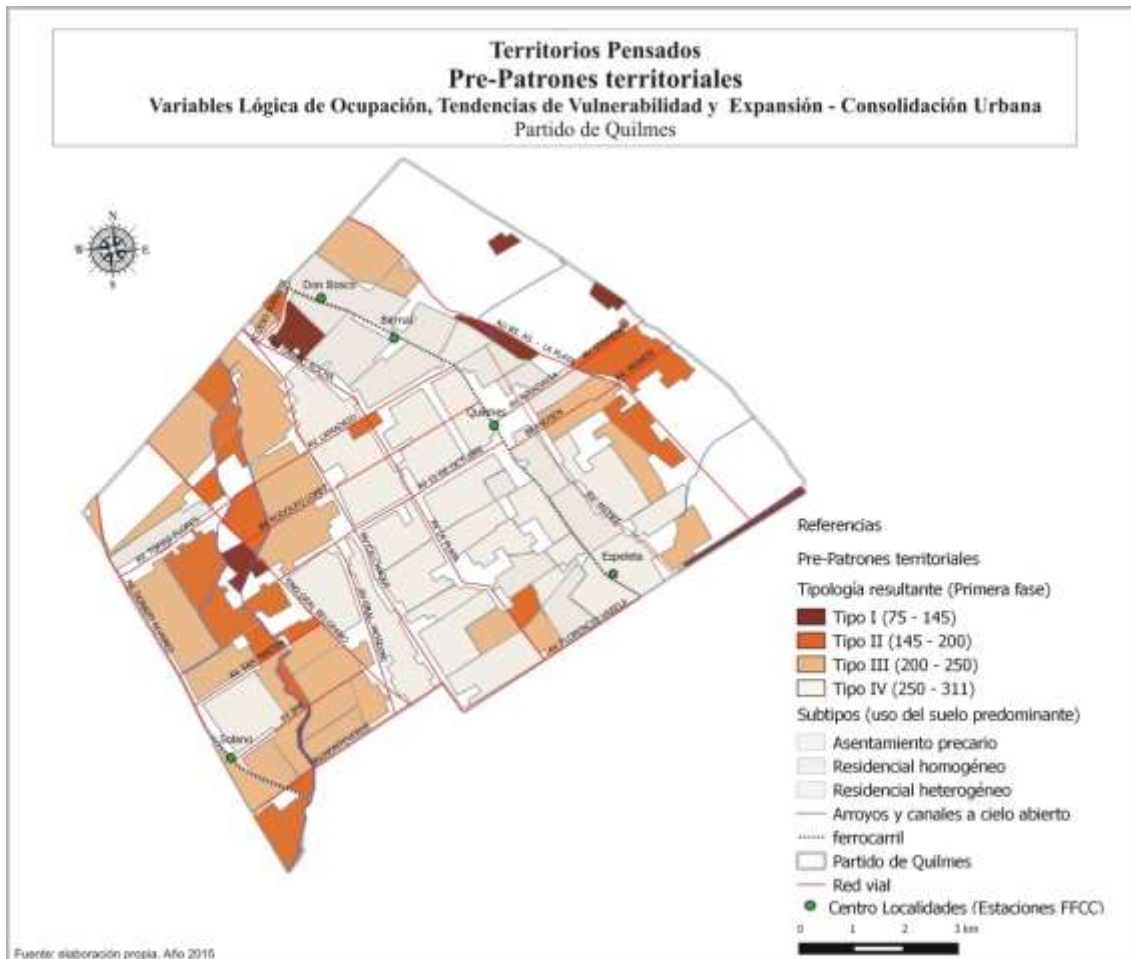
Gráfico N° 9. Comportamiento de las variables según tipo. Expansión consolidación – Vulnerabilidad – Ocupación.



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, en las lógicas de ocupación territorial no existen tendencias diferenciales tan marcadas entre los distintos tipos, si no que se manifiestan levemente mayores tendencias a la coherencia real-legal en el territorio en los tipos III y IV. Por otro lado, la variable de expansión y consolidación urbana sí muestra una clara tendencia donde los tipos I, especialmente los ubicados en ámbitos periurbano, y en menor medida los tipos II, muestran menores niveles de consolidación urbana. Lo mismo ocurre respecto de la variable tendencias de vulnerabilidad, donde se observan los menores valores (mayor vulnerabilidad) en dichas áreas, con mucha diferencia sobre los tipos III y IV que muestran una baja tendencia hacia la vulnerabilidad (altos valores.)

Mapa N° 27. Tipología de áreas residenciales. Pre patrones territoriales<sup>187</sup>



Fuente: Elaboración propia.

### 5.2.2. Segunda parte.

En la segunda etapa de la construcción tipológica, son abordadas dos variables pertinentes para la evaluación de las políticas de planificación y la participación social en ellas denominadas, “*tendencias de valorización territorial*” y “*lógicas de apropiación territorial*”. El análisis de estas variables es realizado sobre las unidades previamente

<sup>187</sup>En caso de no visualizarse correctamente las tramas utilizadas como variable visual para la representación de los subtipos homogéneo, heterogéneo y precario, remitirse al anexo cartográfico donde el mapa es presentado en una resolución y tamaño mayor.



definidas en la primera etapa. Es decir, que sobre los pre-patrones territoriales construidos, se trabaja en función de integrar estas dos nuevas variables, obteniendo una caracterización basada en cinco variables, lo que da lugar a la definición de los *lugares* del partido.

El proceso realizado supone, en primer lugar, el procesamiento del material obtenido en la primera parte de la construcción tipológica, de modo de obtener valores promedio para cada una de las variables, con el objeto de facilitar su integración con las variables de apropiación y valorización en el marco de los once tipos de espacios residenciales establecidos. Para ello se realizó la clasificación de cada área en el marco del tipo y subtipo correspondiente, y se promediaron los valores obteniendo para cada categoría y cada variable un valor promedio. (Tablas 17a, 17b, 17c y 17d del Anexo N° 5).

En segundo lugar, se procedió al análisis de la variable “*tendencias de valorización territorial*”. Los indicadores utilizados y su ponderación son presentados en la tabla 24. Conviene recordar que las precisiones del abordaje sobre cada indicador y la codificación correspondiente puede consultarse en la tabla 4 del anexo N° 5. Asimismo en las tablas 18 y 19 del mismo anexo se exponen la forma en que se construyó la ponderación promedio de los indicadores.

Tabla N° 24. Tendencia de Valorización. Ponderación de indicadores.

TENDENCIAS DE VALORIZACION TERRITORIAL									
INDICADORES									
	SUBTIPOS	REALIZACION DE OBRAS PUBLICAS (2004 - 2014)	MAYOR IMPACTO DE POLITICAS MUNICIPALES	TRANSFORMACIONES POSITIVAS	URBANIZACIONES CERRADAS	VALOR INMUEBLE	EDIFICIOS EN ALTURA NUEVOS O EN CONSTRUCCION	PROYECTOS CON MENCION EXPLICITA EN EXPERIENCIA DE PLANIFICACION	TOTAL
TIPO I	AP	2,5	2,5	2,5	0	2,5	0	4	14
	Rh	0	0	0	0	2,5	0	4	6,5
	AP (P)	0	0	0	0	2,5	0	4	6,5
	Rh (P)	0	0	0	0	2,5	0	4	6,5
TIPO II	RH	7,5	2,5	2,5	0	2,5	0	4	19
	AP	2,5	0	0	0	2,5	0	4	9
TIPO III	Rh	5	2,5	2,5	0	2,5	0	4	16,5
	RH	7,5	2,5	5	4	10	0	4	33
TIPO IV	Rh	2,5	2,5	2,5	10	10	10	4	41,5
	RH	7,5	5	5	0	10	10	10	47,5
	Rh	5	2,5	5	10	10	10	4	46,5

Fuente: Elaboración propia.

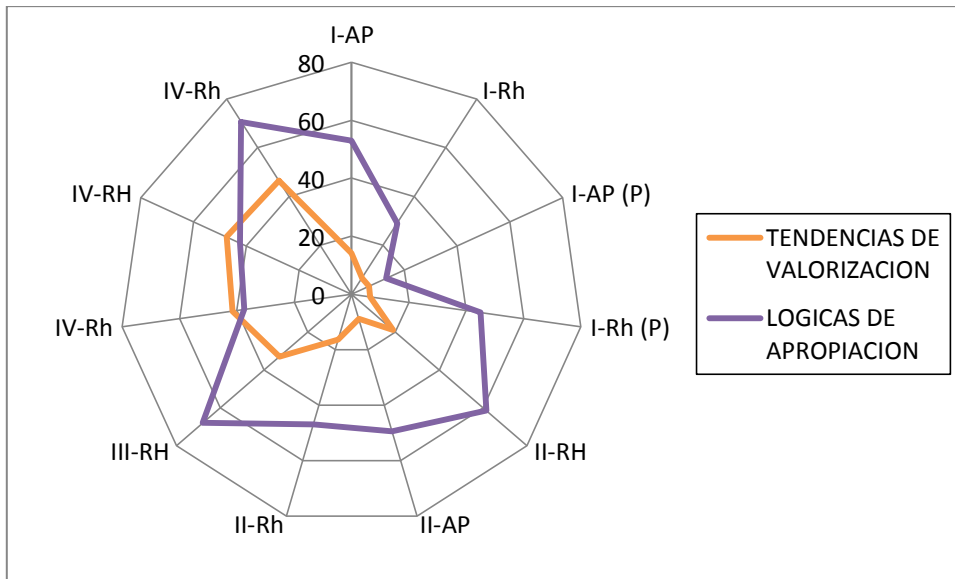
A continuación, se procedió al análisis de la variable “*lógicas de apropiación territorial*”, cuyos resultados se resumen en la tabla N° 25. Las precisiones sobre el abordaje de cada indicador y la codificación correspondiente pueden consultarse en la tabla 5 del anexo N° 5. Asimismo en la tabla 20 del mismo anexo se expone la forma en que se construyó la ponderación promedio de los indicadores.

Tabla N° 25. Lógicas de Apropiación Territorial. Ponderación de indicadores.

LOGICAS DE APROPIACION TERRITORIAL											
	SUBTIPOS	INDICADORES									TOTAL
		MOVIMIENTOS SOCIALES	ORGANIZACION NO GUBERNAMENTAL (ONG)	ASAMBLEA BARRIAL	MOVIMIENTOS REACTIVOS	PRACTICAS COLECTIVAS ORGANIZADAS	COOPERATIVAS AUTOGESTIVAS	OTRAS FORMAS DE ORGANIZACION COLECTIVA	ZONAS DE MAYOR APROPIACION	ZONAS DE MENOR APROPIACION	
TIPO I	AP	10	4	10	0	10	4	10	2,5	2,5	53
	Rh	0	0	0	10	4	0	10	0	5	29
	AP (P)	4	0	0	0	4	0	0	0	5	13
	Rh (P)	0	10	0	10	10	0	10	0	5	45
TIPO II	RH	10	4	10	0	10	10	10	2,5	5	61,5
	AP	10	4	4	0	10	4	10	2,5	5	49,5
	Rh	4	4	10	0	10	4	10	2,5	2,5	47
TIPO III	RH	10	10	10	10	10	4	4	5	5	68
	Rh	4	4	4	0	4	4	10	2,5	5	37,5
TIPO IV	RH	4	4	4	10	0	4	4	5	7,5	42,5
	Rh	10	4	10	4	10	10	10	5	7,5	70,5

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 10. Comportamiento de las variables según tipo. Valorización - Apropiación



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el gráfico, la tendencia a la valorización de los tipos III y IV es significativa y se contrapone a la escasa valorización de los espacios residenciales de tipo I. En este sentido, la brecha es más pronunciada que en cualquiera de las otras variables. Por el lado de las lógicas de apropiación, las diferencias entre los tipos no es tan marcada, destacando altos niveles de apropiación territorial en espacios de tipo II, III y IV. Probablemente el mayor nivel de apropiación de los espacios residenciales de tipo III y IV con respecto a los tipo I se vea sobrerrepresentado debido a la significatividad que los movimientos colectivos reactivos de los centros y barrios más consolidados del partido tuvieron durante el periodo estudiado.

### 5.2.3. Resultados

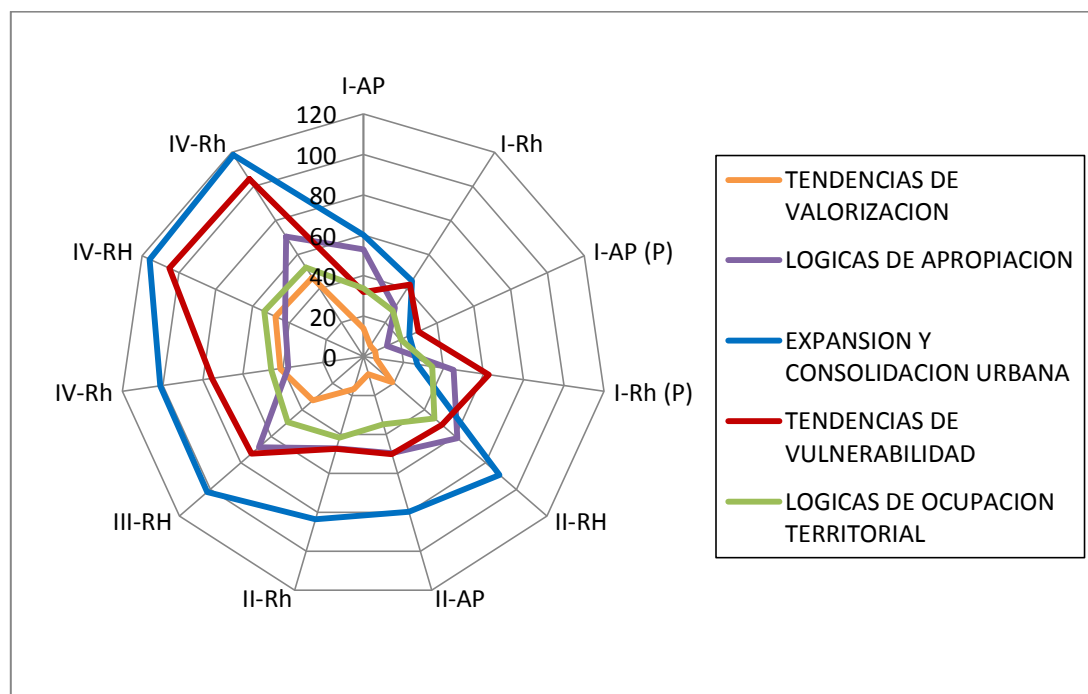
A continuación se presentan los datos de las cinco variables analizadas para la construcción tipológica y su caracterización, resumidos en la tabla 26 y representados en el gráfico 11.

Tabla N° 26. Ponderación de variables por tipo y subtipo.

	SUBTIPOS	TENDENCIAS DE VALORIZACION	LOGICAS DE APROPIACION	EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA	TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD	LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL
TIPO I	I-AP	14	53	60,2	31,9	33,8
	I-Rh	6,5	29	44,5	42,5	27,0
	I-AP (P)	6,5	13	25,0	30,0	20,5
	I-Rh (P)	6,5	45	27,0	62,5	34,5
TIPO II	II-RH	19	61,5	89,1	51,3	46,3
	II-AP	9	49,5	79,8	50,0	34,8
	II-Rh	16,5	47	83,6	47,5	41,7
TIPO III	III-RH	33	68	102,0	72,9	49,3
	IV-Rh	41,5	37,5	101,3	75,4	45,8
TIPO IV	IV-RH	47,5	42,5	115,9	105,4	53,8
	IV-Rh	46,5	70,5	118,5	104,2	52,5

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 11. Comportamiento de las cinco variables en la construcción tipológica.



Fuente: Elaboración propia.

A partir de los resultados de la ponderación expuestos en la tabla 26, hemos establecido tres rangos para caracterizar a las variables. Dichos rangos<sup>188</sup> “baja”, “media” y “alta”, en función de la importancia que cada variable presenta en los lugares construidos es presentado en la tabla N° 27.

Tabla N° 27. Ponderación de variables.

	SUBTIPOS	TENDENCIAS DE VALORIZACION			LOGICAS DE APROPIACION			EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA			TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD			LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL		
		BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA
TIPO I	AP	X				X			X				x	x		
	Rh	X			x			x					x	x		
	AP (P)	X			x			x					x	x		
	Rh (P)	X			x			x				x		x		
TIPO II	RH	X					x		X		x					x
	AP	X				X			X			x			x	
	Rh	X				X			X			x			x	
TIPO III	RH		x				x			x		x				x
	Rh			x	x					x		x				x
TIPO IV	RH			x	x					x	x					x
	Rh			x			x			x	x					x

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, se ofrece una matriz síntesis cualitativa con los resultados de la tipología, estableciendo los lugares del partido y su caracterización en función de las variables estudiadas. (Tabla N° 28)

<sup>188</sup>En el anexo N° 5, tabla N°21 puede verse el criterio establecido para la consideración de los rangos.

Tabla N° 28. Matriz síntesis de lugares.

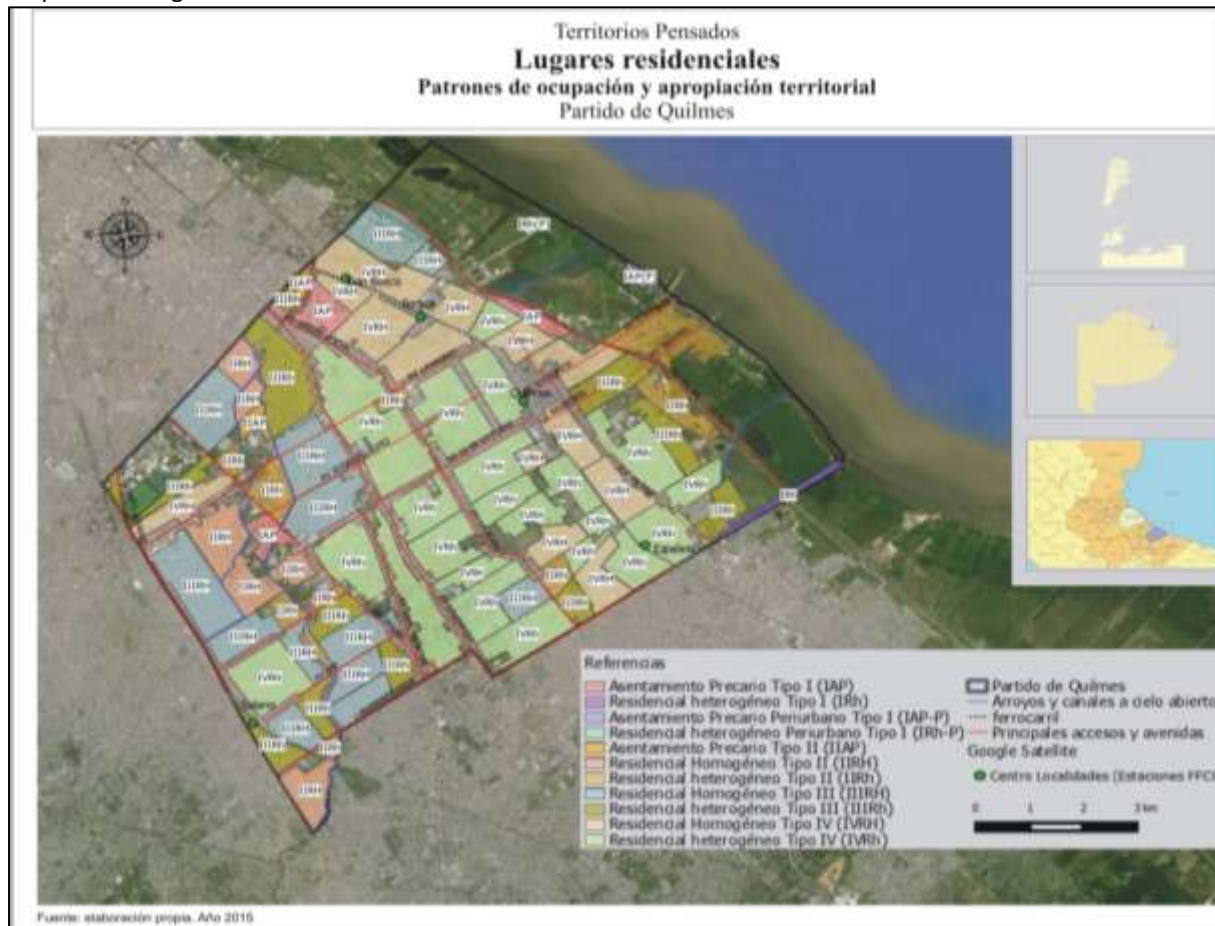
	TENDENCIAS DE VALORIZACION			LOGICAS DE APROPIACION			EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA			TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD			LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL		
	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA
ASENTAMIENTO PRECARIO DE TIPO I	X				X			X				X	X		
RESIDENCIAL HETEROGENEO DE TIPO I	X			X			X					X	X		
ASENTAMIENTO PRECARIO EN AMBITO PERIURBANO DE TIPO I	X			X			X					X	X		
RESIDENCIAL HETEROGENEO EN AMBITO PERIURBANO DE TIPO I	X			X			X				X		X		
RESIDENCIAL HOMOGENEO DE TIPO II	X					X	X		X					X	
ASENTAMIENTO PRECARIO DE TIPO II	X				X		X				X		X		
RESIDENCIAL HETEROGENEO DE TIPO II	X				X		X					X		X	
RESIDENCIAL HOMOGENEO DE TIPO III		X				X			X		X			X	
RESIDENCIAL HETEROGENEO DE TIPO III			X	X					X		X			X	
RESIDENCIAL HOMOGENEO DE TIPO IV			X	X					X	X					X
RESIDENCIAL HETEROGENEO DE TIPO IV			X			X			X	X					X

Fuente: Elaboración propia

Finalmente en el mapa N° 28 se exponen los resultados de la construcción tipológica, mostrando la distribución espacial de los patrones de ocupación y apropiación territorial o *lugares* residenciales del partido de Quilmes. Cabe aclarar que la tipología construida no refiere a espacios de idénticas características. Sino que da cuenta de patrones regulares en las tendencias y estados de las variables estudiadas. Sólo en relación a las variables de estudio, tal como las hemos definido conceptual y operativamente, la tipología

presentada resulta válida. No pretendemos, por lo tanto, generalizar los resultados ni establecer tipos homogéneos de idénticas características.

Mapa N° 28. Lugares residenciales de Quilmes. Año 2014<sup>189</sup>



Fuente: Elaboración propia.

<sup>189</sup>Es necesario aclarar que el área actualmente ocupada por la urbanización cerrada Nuevo Quilmes queda constituida como un lugar residencial homogéneo de tipo III. Sin embargo es necesario considerar que muchos de los datos socioeconómicos utilizados en la construcción tipológica, provenientes del censo del año 2010 (CNPhyV 2010 INDEC) probablemente introduzcan distorsiones notables en este fragmento de la ciudad, dado que al momento del relevamiento censal dicho predio estaba en construcción. De otro modo, probablemente sería un lugar de tipo IV. De manera similar puede ocurrir con determinados asentamientos informales ocurridos entre el año 2010 y la actualidad.



### 5.3. Lugar (es) y proyectos.

Determinar en detalle la conformación del territorio mediante el establecimiento de *lugares*, supone un insumo para evaluar las experiencias de planificación y la implementación de proyectos, estableciendo parcialmente grados de concreción de objetivos, niveles de transformación efectiva del territorio, y desajustes entre propuestas y proyectos de los habitantes del territorio en cuestión. En este apartado analizaremos los proyectos establecidos en el marco de los diferentes lineamientos del PEQ sobre el eje territorio y ambiente, y se expondrán las características de los diferentes lugares en relación a los mismos, dando cuenta de la percepción de algunos de sus habitantes.

#### 5.3.1. Los proyectos y áreas de intervención

Como hemos expuesto en el capítulo 4, en términos generales el nivel de concreción de proyectos e instrumentos ha sido, durante las experiencias estudiadas, tendencialmente bajo. Esto implica que el impacto de estas políticas en la transformación efectiva del territorio ha tendido a ser escaso, con la excepción de las normativas de ordenamiento urbano que afectó de manera más significativa a algunas zonas del partido.

En este contexto, observamos que los proyectos propuestos en el marco del PEQ en su eje territorio y medio ambiente, formulados en el año 2010, muestran un nivel de concreción significativamente bajo. Para ordenar el análisis y con el objeto de establecer un panorama general, en primer lugar expondremos dichos proyectos, realizando breves comentarios sobre los mismos.

El tercer eje de los lineamientos estratégicos del PEQ denominado *Territorio y Medio Ambiente*, contiene cinco lineamientos: 1) Integración territorial, 2) Crecimiento habitacional, 3) Calidad ambiental, 4) Ordenamiento industrial, y 5) Usos del suelo.

Cada uno de estos lineamientos contiene a su vez lineamientos específicos y proyectos. (PEQ, 2010, Municipalidad de Quilmes, 2014)

El lineamiento de *Integración Territorial* (1), contiene dos lineamientos específicos: a) Infraestructura de servicios, de red y pavimento, y b) Conectividad interna y región metropolitana.

Los proyectos planteados para concretar dichos lineamientos son los siguientes:

*“-Ensanche del Camino Gral. Belgrano.*

*-Pavimentación de la calle Lynch.*

*-Puesta en valor de las Avenidas Los Quilmes (ex Calchaquí), Tomás Flores y Lamadrid.*

*-Pavimentación de la Av.12 de Octubre y Av. Juan D Perón.*

*-Autovía y ferrocarril sobre Av. Varela y Av. Monteverde, con este proyecto se pretende comunicar la zona sur con la zona norte del conurbano bonaerense atravesando y conectando a su vez a los partidos del oeste, por medio de esta vía rápida.*

*-Puesta en valor de calle Rivadavia y sus transversales, reestructurando el espacio público a través del equipamiento.*

*-Ordenamiento del transporte con la construcción de una Terminal de ómnibus de larga distancia.*

*Asimismo, el documento agrega otro elemento sin jerarquía:*

*Barreras arquitectónicas. Con el objetivo de comunicar las áreas de la ciudad separadas por estas barreras físicas. Para el cual se plantean dos proyectos:*

*- Construcción de puentes en la Autopista Buenos Aires – La Plata, sobre los Arroyos siguiendo la trama urbana la cual también se abrirá en las grandes fracciones de los barrios La Matera, La Esperanza y Villa Alcira.*

- *Construcción del paso bajo vías de la Estación Bernal- Calle Espora<sup>190</sup>*. (PEQ, 2010, Municipalidad de Quilmes, 2014)

Como se desprende de los proyectos propuestos, la integración territorial es concebida fundamentalmente a partir de la intervención física mediante obras de infraestructura, mayormente vinculadas a la conectividad vial. En este marco, sólo el segundo de los proyectos (pavimentación de la calle Lynch) fue concretado hasta el momento, ejerciendo una relativa transformación en las condiciones del área afectada. No obstante, es necesario destacar que dicha calle, hoy avenida, funciona de límite con el partido de Avellaneda y es acceso importante para el Parque Industrial Tecnológico de Quilmes. Por otro lado, el proyecto de paso bajo vías de Estación Bernal-Espora se encuentra en proceso de ejecución con fuertes retrasos en los plazos previstos. Por otro lado, los proyectos de *puesta en valor* son escasamente precisos sobre lo que eso significa. No obstante, el relevamiento realizado en campo nos permite establecer que dichos proyectos no han sido concretados, sino que por el contrario se observa un creciente deterioro en el espacio público. Por último, las obras vinculadas a la “*red de servicios, de red y pavimento*” ejecutadas por obras públicas han tenido un alcance relativamente importante en las zonas menos consolidadas del partido, sin embargo no se ha cumplido el objetivo de “*cubrir las necesidades del 100% de la población del partido*” (PEQ, 2010).

El lineamiento de *Crecimiento Habitacional* (2) establece un mecanismo de densificación y recuperación de tierras vacantes para el desarrollo de Nuevos Centros Urbanos (NCU).

Los lineamientos específicos son los siguientes:

---

<sup>190</sup> Cabe destacar que este último proyecto no estaba previsto en el documento original del PEQ 2010, siendo incluido posteriormente a instancias de la obra de electrificación del Ferrocarril Roca en su ramal Constitución-La Plata, obra ésta que aún se encuentra en desarrollo.

*“El crecimiento en las centralidades existentes como Quilmes y Bernal, se desarrollará con una densidad alta y media, tratando de recuperar en el proceso morfológico el paisaje urbano.*

*Al importante desarrollo comercial que actualmente se da en el centro de San Francisco Solano se promoverá el crecimiento residencial, llevándolo a una densidad media, dado que esta zona cuenta con la infraestructura necesaria para su concreción.*

*En las zonas de Ezpeleta y Don Bosco se incentivará el crecimiento con una densidad media.*

*En las áreas periféricas se promoverá la consolidación de las mismas a través del desarrollo de los barrios por medio del crecimiento habitacional.*

*En los nuevos centros urbanos, se definirá una normativa específica, donde predominará la jerarquización del espacio público priorizando las áreas verdes.*

*En los corredores urbanos se proyecta en determinados tramos de las arterias principales desarrollar el uso mixto: comercial y residencial con un crecimiento de media densidad”* (PEQ, 2010)

Estos lineamientos específicos responden en gran medida a las modificaciones introducidas en la zonificación de usos del suelo vigente, proceso consolidado en el año 2006. Como se puede observar, el énfasis está puesto en la densificación residencial de áreas priorizadas. Por otro lado, con respecto a los Nuevos Centros Urbanos, si bien los proyectos no se explicitan en el documento del PEQ (2010), los mismos están contenidos en el documento de trabajo (DGPE, 2014) y se exponen más adelante en este mismo apartado.

El lineamiento de *Calidad Ambiental* (3) presenta dos “proyectos” que dada la multiplicidad de intervenciones proyectadas y el nivel de generalidad que muestra presenta características más compatibles a líneas de acción. Los mismos son:

*“- Saneamiento de los arroyos y recuperación de áreas verdes para espacios públicos: CEAMSE, Tosqueras, terrenos fiscales, la ribera y ferrocarril Provincial.*

*- En la zona de la Ribera los lineamientos generales son: la definición como espacio público, el frente costero ribereño, gestionar políticas de saneamiento territorial, consolidar la trama*

*residencial existente, propiciar la inversión privada, revalorizar el patrimonio histórico de esa zona, desalentar la ocupación de tierras y crear y preservar parques con carácter ambiental.” (PEQ, 2010)*

Sobre este último proyecto para la ribera, cabe destacar que el mismo es preexistente al PEQ. Dicho proyecto específico resumido en el documento *“Gestión del proyecto de paisaje costero ribereño del partido de Quilmes”* (Municipalidad de Quilmes, 2008) cuenta además con la Unidad Ejecutora del Proyecto de La Ribera<sup>191</sup>. Durante el año 2009 en el marco de este proyecto se concretó la obra *“Parque de los Ginkgos”* con la *“recuperación y puesta en valor de un espacio colectivo con carácter local y alcance regional”* (Municipalidad de Quilmes, 2009) mientras que actualmente se encuentra en desarrollo un proyecto de estación fluvial de Quilmes para el transporte de pasajeros.

El lineamiento de *Ordenamiento industrial (4)* presenta características similares al anterior en cuanto a las imprecisiones y generalidades planteadas. Los proyectos son:

*“En los terrenos que fueron ocupados por establecimientos industriales, como es el caso de La Bernalesa y Rodhia, que actualmente se encuentran sin actividad dentro de un área residencial, se propone potenciar su desarrollo bajo una normativa que garantice la calidad ambiental de su entorno.*

*En la zona de uso exclusivamente industrial, esta actividad cumplimentará los requisitos solicitados a fin de evitar las contaminaciones ambientales.” (PEQ, 2010)*

Sobre estos planteos es necesario aclarar que ambos predios antiguamente industriales fueron intervenidos mediante la sanción de normativas aprobatorias de proyectos por el concejo deliberante local. En el caso de La Bernalesa, se aprobó la instalación de un parque industrial. Al mismo tiempo, el predio de la ex empresa Rhodia fue habilitado para la instalación de un barrio cerrado. Este último proyecto generó fuertes controversias vinculadas a la instalación de un nuevo barrio

---

<sup>191</sup> Creado con rango de Secretaría por el decreto N° 2404-08.

amurallado, y especialmente en relación a los reparos vinculados al impacto ambiental de la obra y a las deterioradas características ambientales del predio. El proceso conflictivo tuvo múltiples detenciones del proyecto, sin embargo muestra actualmente un importante nivel de concreción.

Por último, el lineamiento Uso del Suelo (5) plantea como proyectos *“Plasmar las nuevas estrategias en el ordenamiento del uso del suelo de acuerdo a los lineamientos del Plan Estratégico, confeccionando un nuevo Código Urbanístico para el partido de Quilmes”*. Hasta el momento, las modificaciones normativas no han cumplido todo el ciclo de convalidación institucional, por lo que aún no se han materializado completamente en el cuerpo normativo vigente sobre usos del suelo y ordenamiento territorial. Las últimas modificaciones significativas datan del año 2006, mientras que modificaciones de alcance puntual fueron propuestas en 2012.

A partir de la presentación de estos lineamientos y proyectos, cabe destacar dos cuestiones importantes vinculadas a la planificación e intervención en el territorio que afectan a los *lugares* estudiados.

En primer lugar, destacar que muchas de las intervenciones efectivamente realizadas o en ejecución se encuentran contenidas en la línea estratégica denominada *“Ciudadanía - Calidad de Vida – Cultura”* en cuyo lineamiento específico *Hábitat Social* se plantea el *“acceso de la franja social más vulnerable a una vivienda digna integrada a la trama urbana”* (PEQ, 2010). En este marco los proyectos de vivienda propuestos son:

“- La Matera: totalizan 1450 viviendas de las cuales 450 están en ejecución.

- Los Álamos: 146 viviendas.

- Itatí: 120 viviendas.

- Azul: 154 viviendas.

- Los Eucaliptos: 230 viviendas.”

Evaluar en detalle el proceso de estas políticas habitacionales y el impacto que tuvieron en el territorio excede los alcances y objetivos propuestos en esta investigación.

En segundo lugar, mediante la propuesta de los Nuevos Centros Urbanos (NCU) se plantea la intervención en cinco áreas del territorio (figura 21), proponiendo proyectos específicos y detallados para cada una de ellas.

Figura N° 21. Áreas de intervención en el marco del proyecto de NCU



Fuente: DGPE, 2014

De arriba hacia abajo, los círculos en la figura 21 corresponden a los proyectos “Urbanización Quilmes Este” (primeros dos círculos), “Urbanización Quilmes Centro”, “Centro de transferencia comercial y cultural Quilmes” y “Reconversión Urbana” (tercer

círculo) “Urbanización Quilmes Oeste” (cuarto círculo), Centro recreativo Cultural y Deportivo Solano” y “Urbanización Los Eucaliptos” (quinto círculo).

El primero de los proyectos se desarrolla a ambos lados de la autopista Buenos Aires La Plata sobre terrenos de dominio privado, provincial y municipal. Se trata de terrenos bajo cota de inundación donde se propone que *“se jerarquicen el espacio público y privado, logrando una perfecta armonía entre ambos y una mayor afinidad en la convivencia ciudadana en un ámbito interactivo, recreativo y ambientalmente saludable, y a su conectividad con el resto de la trama urbana, salvando las barreras arquitectónicas ya consideradas en el PEQ, y con el resto de la región a través de la autopistas existente y propuesta”* (DGPE, 2014)

El segundo y tercer proyecto se vinculan al uso de un espacio céntrico de propiedad del Estado Nacional para la generación de un desarrollo urbanístico que incluya residencia en altura, estacionamiento subterráneo y centro de transferencia intermodal de transporte.

El cuarto proyecto, de reconversión urbana, apunta a estimular el crecimiento en altura y densificación de un sector de Quilmes centro que se encuentra en el lado oeste de la estación ferroviaria. Lo que se busca es un cambio en el perfil residencial existente por otro de residencias multifamiliares, necesitando para ello la voluntad de los propietarios de la zona, algo que se contrapone a las elecciones explícitamente expuestas por parte de las organizaciones sociales de la zona.

El proyecto de Urbanización Quilmes Oeste se promueve sobre un gran fragmento de tierra vacante de propiedad privada. El mismo ha quedado envuelto por la trama urbana consolidada, y se plantea en este proyecto además de una zona residencial y de equipamientos, el establecimiento de una terminal de micros de larga distancia.

En sexto lugar, en la traza del ex ferrocarril provincial sobre un predio de más de cinco hectáreas se promueve un proyecto multifuncional de uso público que contempla:



*“...los espacios públicos para usos recreativos, deportivos y culturales, tratando de pivotear con el centro comercial existente sobre la calle 844. Se prevé también y en una primera etapa la realización de una parada de micros locales en cercanía con dicho centro comercial a los efectos de ordenar el transporte público local.” (DGPE, 2014)*

Por último, se promueve un desarrollo urbanístico que se implanta sobre terrenos del ex ferrocarril provincial en Los Eucaliptos (Solano) para uso residencial, *“considerando que se deberán alojar, entre otras, las familias que se encuentran ocupando informalmente un edificio sin terminar y a demolerse, ubicado en un predio municipal adyacente a los terrenos del ex ff.cc provincial donde se realizar la parada de los micros locales.”* (ibíd.)

Los detalles sobre estos proyectos pueden consultarse en el Anexo N° 3.

Cabe destacar que ninguno de estos proyectos tiene concreción. Tampoco se ha avanzado en la generación de procesos tendientes a favorecer su factibilidad ni cuentan con instrumentos orientados a la consecución de los recursos necesarios para su realización. Asimismo, es de destacar que estos proyectos no han sido generados en instancias participativas, sino que han sido efectuados en el marco de la Dirección General de Planificación Estratégica (DGPE) por los profesionales de la dependencia. Considerando ambos elementos es posible sostener que se trata de un ejercicio tecnocrático de planificación urbana que no cuenta con los instrumentos normativos para su realización, como así tampoco con los recursos de financiamiento. Aún más, la falta de participación en su desarrollo de todo actor ajeno a la DGPE permite sostener que la factibilidad de concreción es significativamente baja en virtud de los instrumentos propuestos para su gestión; así como también debido a que en todos los casos la propiedad del suelo pertenece a actores públicos y privados externos al municipio de Quilmes.

### 5.3.2. Los *lugares*. Características y proyectos.

En este apartado presentamos los *lugares* construidos e identificados, exponiendo algunos ejemplos gráficos y analizando sus características, con el objeto de realizar una aproximación a los impactos generados por el proceso de planificación territorial estudiado. Para ello, además del análisis documental de fuentes y el trabajo de observación de campo realizado, hemos desarrollado una aproximación cualitativa mediante una técnica de entrevistas semi-estructuradas. Para realizar el muestreo correspondiente se utilizaron las técnicas de muestreo accidental y por bola de nieve. En este caso, dada la cantidad de *lugares*, no hemos podido aplicar el criterio de saturación teórica, estableciendo un mínimo de cinco entrevistas por cada *lugar*<sup>192</sup>.

Los ejes por los que analizaremos la información producida a partir de las concepciones de los entrevistados serán el conocimiento sobre el proceso y las experiencias, la participación, los impactos derivados del proceso, las proyecciones realizadas por el PEQ que afectan al *lugar* y las concepciones que sobre ellos tienen los habitantes del *lugar*.

Primeramente, los Asentamientos Precarios de Tipo I, presentados en la figura 22, incluyen a las denominadas villas Itatí, El Monte y El Matadero, así como a los barrios Km 13, asentamiento Los Paraguayos y 9 de Agosto. En este *lugar* encontramos las condiciones más precarias del territorio quilmeño en cuanto a las lógicas de ocupación del territorio y las tendencias de valorización del mismo. La vulnerabilidad de sus habitantes es extremadamente elevada, mientras que la consolidación de las infraestructuras es escasa, presentando un valor medio en la variable expansión y consolidación urbana debido al alto crecimiento demográfico que presentan estas áreas. En este contexto, hemos encontrado un panorama de absoluto distanciamiento con el proceso planificador, desconocimiento de las experiencias analizadas, y de los proyectos previstos. La participación de organizaciones sociales en dichos proceso ha sido nula, aún siendo que existen en ellos importantes niveles de organización

---

<sup>192</sup> Asimismo, conviene destacar que hemos encontrado algunas restricciones para esta etapa del trabajo de campo, vinculadas a la imposibilidad para acceder a determinadas zonas. Para salvar parcialmente estas restricciones, hemos contado con la colaboración de profesionales del trabajo social que han facilitado el acceso a campo y la selección de informantes.

colectiva de larga trayectoria, lo que da a este lugar valores medios en cuanto a las lógicas de apropiación. La articulación con el municipio en estos lugares se ha dado principalmente a partir de proyectos vinculados al eje *“Ciudadanía - Calidad de Vida – Cultura”* en el marco del lineamiento específico *Hábitat Social*. En este contexto, los planes de vivienda social que han afectado especialmente a El Monte y El Matadero, han transformado parcialmente las condiciones materiales de dichas áreas. Exceptuando estas intervenciones puntuales que afectan a un área específica dentro de este *lugar* y que escapan a la especificidad de esta investigación, los impactos del proceso planificador del territorio han tendido a ser entre nulos y escasamente significativos. En este contexto, desde 2006 la sanción de la ordenanza que establece al área de Itatí como distrito de urbanización prioritaria ha sido un eufemismo que carece de impacto real y de apropiación por parte de sus habitantes. Al respecto uno de los informantes al ser consultado por el impacto de la nueva cualificación de la zona en la ordenanza municipal y al informarse sobre el nuevo status normativo de su barrio manifestaba: *“ni urbanización... ni prioritaria... (risas) acá no se acerca nadie, no hicieron nada, seguimos con los mismos problemas de siempre”*. (Entrevista a habitante de Villa Itatí, octubre de 2014)

Figura N° 22.<sup>193</sup> Asentamientos Precarios de tipo I.



Fuente: Elaboración propia

Las condiciones expuestas para el tipo anterior se reproducen casi invariablemente para los Asentamientos Precarios en ámbito periurbano de Tipo I (figura 23). Este lugar

<sup>193</sup>Las figuras 22 a 32 de elaboración propia, fueron realizada a partir de la combinación de fuentes diversas. El modelo 3D del partido fue realizado mediante el plugin *Qgis2threejs* en el entorno de QGis 2.4 Chugiak, a partir de una imagen de geoservicio *Google Maps* (satélite) utilizado mediante el plugin *OpenLayers*. La representación 3D de los lugares es a partir de digitalización propia. De igual manera con respecto a las referencias incluidas y los nombres de barrios, que fueron introducidos para facilitar la ejemplificación y ubicación. Las imágenes son de fuentes diversas, incluyendo fotografías del autor, de medios web (citados) imágenes satelitales de Google Earth e imágenes de *Street View* (Google Earth).

representado en La Ribera, también conocido como Ribera Oeste o La Quema, manifiesta probablemente las peores condiciones de vulnerabilidad del territorio quilmeño, debido a que a las condiciones socioeconómicas e infraestructurales deficitarias, que incluyen la precaria tenencia de la tierra, se suma la ubicación en zonas de máxima fragilidad ambiental, con altos niveles de exposición a la ocurrencia de inundaciones graves. Las lógicas de ocupación, territorial y la tendencia de expansión y consolidación son muy bajas en este lugar. La apropiación vinculada a las formas organizativas y el proceso planificador es muy débil, mientras que la articulación con las instancias municipales de planificación y ordenamiento territorial ha sido inexistente. En este contexto, los habitantes del *lugar* se limitan a manifestar sus temores respecto a un posible desalojo derivado de los proyectos relacionados con la revalorización de la ribera. Sobre esto manifestaba uno de nuestros entrevistados: *“si acá empiezan a llegar barquitos paquetes, a nosotros nos van a rajar, para ocultarnos”* (entrevista a habitante de la zona, noviembre de 2014. En referencia a las obras del Proyecto La Ribera y La terminal fluvial.) Además, otro informante agrega: *“acá lo que vimos es que desde que empezaron las obras hace unos cinco años hay más controles, no dejan que venga nadie a instalarse.”* (Entrevista a habitante de la zona, noviembre de 2014. En referencia al incremento de la presencia de prefectura). Esto puede entenderse como relacionado con la política de desaliento de la ocupación informal de tierras en la Ribera proyectada en el PEQ.

Figura N° 23. Asentamientos Precarios en ámbito periurbano de tipo I.



Fuente: Elaboración propia

Continuando, el *lugar* Residencial heterogéneo de Tipo I (figura 24) presenta características similares a las anteriormente expuestas en virtud de las lógicas de ocupación, las tendencias de expansión y consolidación, la tendencia a una vulnerabilidad muy elevada, y formas de apropiación escasamente desarrolladas. Se diferencia por encontrarse en una zona de tipo urbano de baja consolidación, en el sector limítrofe con el partido de Berazategui. Este *lugar* se caracteriza por su heterogeneidad en relación con las características propias de la ocupación territorial, que combina un barrio popular con un asentamiento precario de condiciones materiales muy deficitarias. Asimismo, la heterogeneidad viene dada también por los usos circundantes que combinan formas de distinto grado de consolidación y

expansión urbana, incluyendo la presencia de un barrio cerrado. Las lógicas de apropiación son tendencialmente bajas y la articulación con las políticas estatales de planificación y ordenamiento territorial han sido prácticamente inexistentes. Es interesante destacar que esta zona se encuentra muy próxima a uno de los sectores afectados por el proyecto *Urbanización Quilmes Este*. Ante el comentario sobre la existencia de este proyecto, uno de nuestros entrevistados expuso argumentos contundentes: “*Quieren hacer proyectos nuevos en vez de arreglar lo que ya está. Acá necesitamos de todo, menos otro barrio. Hay que arreglar este primero.*” (Entrevista a habitante de la zona, febrero de 2015)

Figura N° 24. Residencial heterogéneo de Tipo I.



Fuente: Elaboración propia

El *lugar* Residencial heterogéneo en ámbito periurbano de Tipo I (figura 25) contiene a la zona conocida como Ribera de Bernal. Comparte muchas de las características expuestas para los tipos anteriores en relación a las lógicas de ocupación territorial, expansión y consolidación, y valorización de estos territorios, significativamente bajos. Sin embargo, la zona presenta niveles de vulnerabilidad medios, en virtud de

condiciones habitacionales comparativamente mejores que los tipos hasta ahora expuestos, a pesar de la exposición que supone la ubicación en zona de altos riesgos ambientales. Un aspecto destacable de este lugar lo constituye la apropiación que del mismo se ha dado en el marco del proceso estudiado. Dicha apropiación, más vinculada a colectivos externos a este hábitat que a sus propios habitantes, generó un proceso de reivindicación de la importancia de estos territorios, impulsando una alianza de intereses entre las organizaciones reactivas de corte ambientalista con fuerte presencia en la zona, y los vecinos de la ribera, quienes entienden que estas nuevas territorialidades producidas por la apropiación de estos colectivos tienden a garantizar su permanencia en este sector del partido. En este sentido, la apropiación respecto a formas organizativas propias y el conocimiento del proceso de planificación es bajo. Sin embargo, existe un conocimiento difundido entre los habitantes sobre la problemática de la rezonificación y el proyecto de Nueva Costa del Plata, el cual es temido como impulsor de un proceso modernizador tendiente a expulsar a los habitantes históricos de este lugar.



Figura N° 25. Residencial heterogéneo en ámbito periurbano de Tipo I.



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el lugar Asentamiento Precario de Tipo II (figura 26) implica a dos áreas del partido caracterizadas por una lógica de ocupación territorial débil que impacta en una valorización del territorio en cuestión muy baja. La conocida como Villa Azul y los barrios San Sebastián, Finexcor y parte de Viejo Bueno son incluidos en este tipo. Las condiciones respecto a la consolidación urbana son relativamente mejores que las analizadas para los asentamientos de tipo I, mostrando asimismo una tendencia a la expansión física-ocupacional y habitacional. La tendencia a la vulnerabilidad sigue siendo en este *lugar* significativa, aunque se ve reducida comparativamente debido a mejoras parciales en la infraestructura de servicios básicos. La lógica de apropiación en

este *lugar* es media, presentando niveles de organización social en torno al territorio que resultan importantes. En términos generales hemos constatado un desconocimiento sobre el proceso de planificación del territorio y una relación con dichas políticas muy débil. Las escasas articulaciones que hemos podido establecer empíricamente se relacionan a prácticas clientelares que vinculan al Estado municipal con estos barrios mediante la resolución mínima sobre demandas puntuales de infraestructura básica de servicios. Cabe destacar que los proyectos analizados no aparecen vinculados a impactos en estas zonas, con la excepción de la licitación de obra recientemente efectuada para la construcción de viviendas de interés social en la zona de Villa Azul perteneciente al partido de Quilmes.<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> La zona perteneciente al Partido de Avellaneda ya había sido objeto de intervención mediante la construcción de un plan de viviendas concretado en los últimos años.

Figura N° 26. Asentamiento Precario de Tipo II.



Fuente: Elaboración propia

El lugar Residencial heterogéneo de Tipo II (figura 27) implica a múltiples zonas del territorio quilmeño, tratándose en general de barrios de muy baja valorización territorial, cuyas lógicas de ocupación territorial y tendencias de expansión y consolidación son crecientes, manifestando un proceso de consolidación urbana incipiente. En estas zonas, sin embargo, las tendencias de vulnerabilidad son sumamente elevadas, vinculado esto a las condiciones habitacionales - ambientales deficitarias y degradadas que presentan. Los barrios La Ribera y Villa Luján, destacan en

este sentido por los graves problemas de infraestructura, saneamiento, y la gran vulnerabilidad de su población ante los eventos de inundaciones.

En este *lugar* las lógicas de apropiación son medias, con una presencia de organizaciones colectivas que resulta significativa. Sin embargo, las mismas no se vinculan directamente con el proceso estudiado. En este contexto, para este *lugar* hemos reconocido una significativa desinformación y desconocimiento sobre las políticas territoriales de ordenamiento y planificación del municipio. Al respecto, es significativo que uno de los proyectos más ambiciosos y de mayor escala de intervención urbana propuestos (*Urbanización Quilmes Este*) sea completamente desconocido por los habitantes de la zona de La Ribera, Primera Junta y Villa Luján. Al respecto, uno de los informantes señala: “seguro levantan<sup>195</sup> y nos inundan a nosotros. Total... una vez más... es ridículo querer ocupar esas tierras cuando acá vivimos tapados por el agua y la mierda” (Entrevista a habitante de Villa Luján, septiembre de 2014)

Continuando, las zonas de Villa Los Eucaliptos de Quilmes, y Barrio El Sol (Solano) han sido objeto de intervenciones puntuales con obras de infraestructura. En el primero de los casos a partir de la construcción de un conjunto habitacional de viviendas de interés social, mientras que en el segundo con obras de saneamiento y agua. Como puede observarse en la figura correspondiente, la mayor parte de las zonas incluidas en este *lugar* se ubican en terrenos bajos e inundables, con precarias condiciones ambientales.

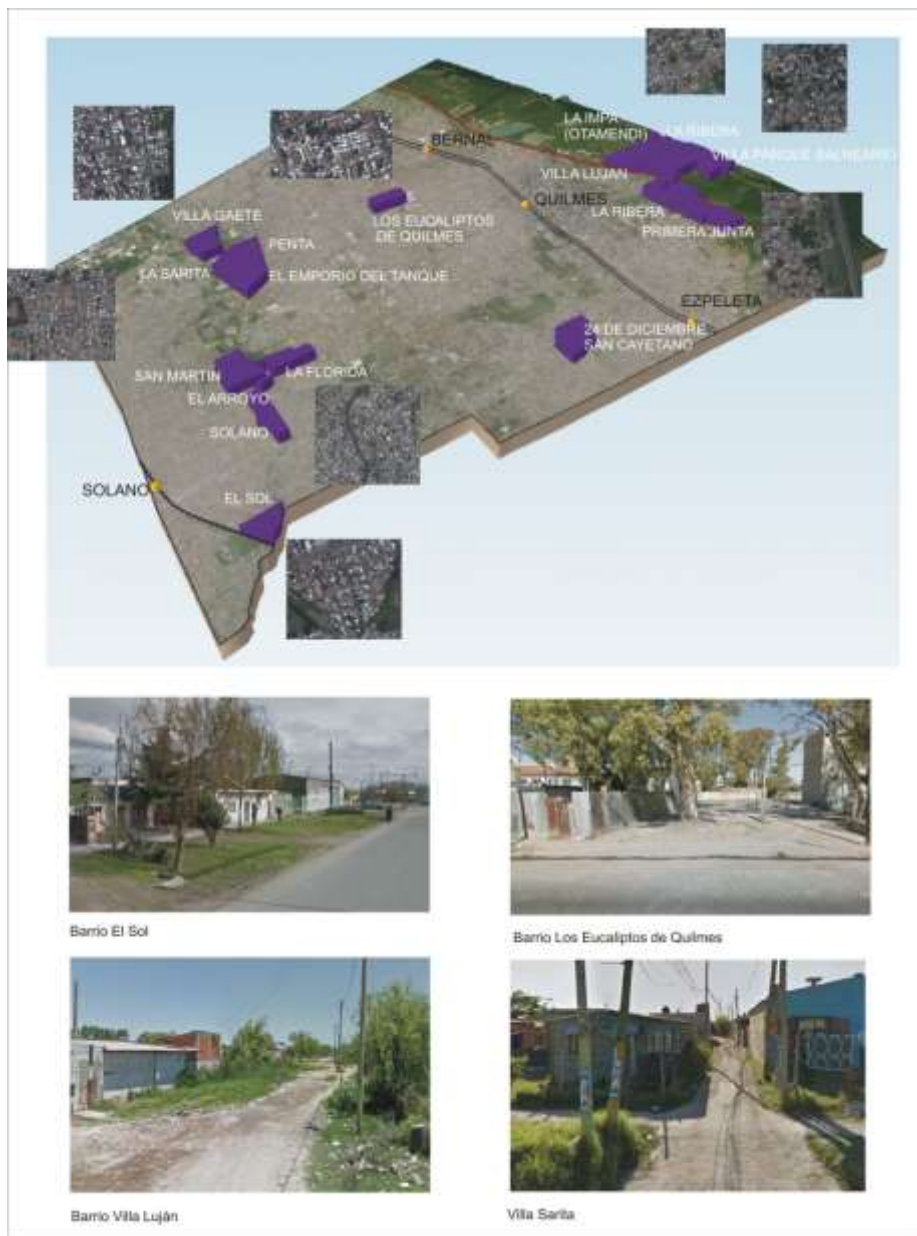
Por otro lado, en un *lugar* que implica a múltiples zonas del territorio, con gran extensión, no podemos pretender dar cuenta cabalmente del nivel de apropiación y conocimiento respecto al proceso de planificación a partir del limitado número de entrevistas realizadas. Resta decir, solamente, que en todos los casos invariablemente hemos encontramos una brecha significativa entre los discursos oficiales sobre la participación y representatividad de los procesos realizados, y los niveles de

---

<sup>195</sup>Se refiere al nivel del suelo, la cota de inundación y la posibilidad de que en el proyecto se contemple la elevación artificial del terreno.

participación efectiva, conocimiento y apropiación por parte de los habitantes del lugar.

Figura N° 27. Residencial heterogéneo de Tipo II.



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, el lugar Residencial Homogéneo de Tipo II incluye a zonas de características similares a lo largo de todo el sector de cuencas. Se trata de asentamientos tales como Los Eucaliptos de Solano, La Matera, La Paz, Santa Lucía y Santa María. En este lugar se dan tendencias de valorización bajas en el marco del partido. Sin embargo es de destacar el proceso de relativa consolidación urbana que se

ha producido en los últimos años en estas zonas, dando lugar a lógicas de ocupación territorial medias. La vulnerabilidad de estas zonas sigue siendo elevada, sin embargo se observa en el período estudiado una clara tendencia a la disminución relativa de dicha vulnerabilidad, asociada a los niveles crecientes de consolidación que se han generado. En este marco, los niveles de apropiación del territorio son significativamente elevados, con una importante presencia de colectivos sociales organizados, con fuerte impacto en las prácticas locales. La tendencia a la consolidación de estos asentamientos, con la incorporación de obras de iluminación, asfalto y equipamientos colectivos sigue siendo, sin embargo, insuficiente para mejorar drásticamente las condiciones de vida de sus habitantes. No obstante, las obras realizadas por el municipio en el período estudiado han sido significativas en estas áreas. Respecto al nivel de conocimiento, apropiación y participación del proceso de planificación territorial, las problemáticas estudiadas en general resultan ajenas a los entrevistados. Hemos identificado, no obstante, la articulación entre agrupaciones del barrio La Matera, que mediante comisiones temáticas, se articulan a algunos de los proyectos y experiencias, tal como ya fue analizado en el capítulo 4.

Figura N° 28. Residencial Homogéneo de Tipo II.



Fuente: Elaboración propia

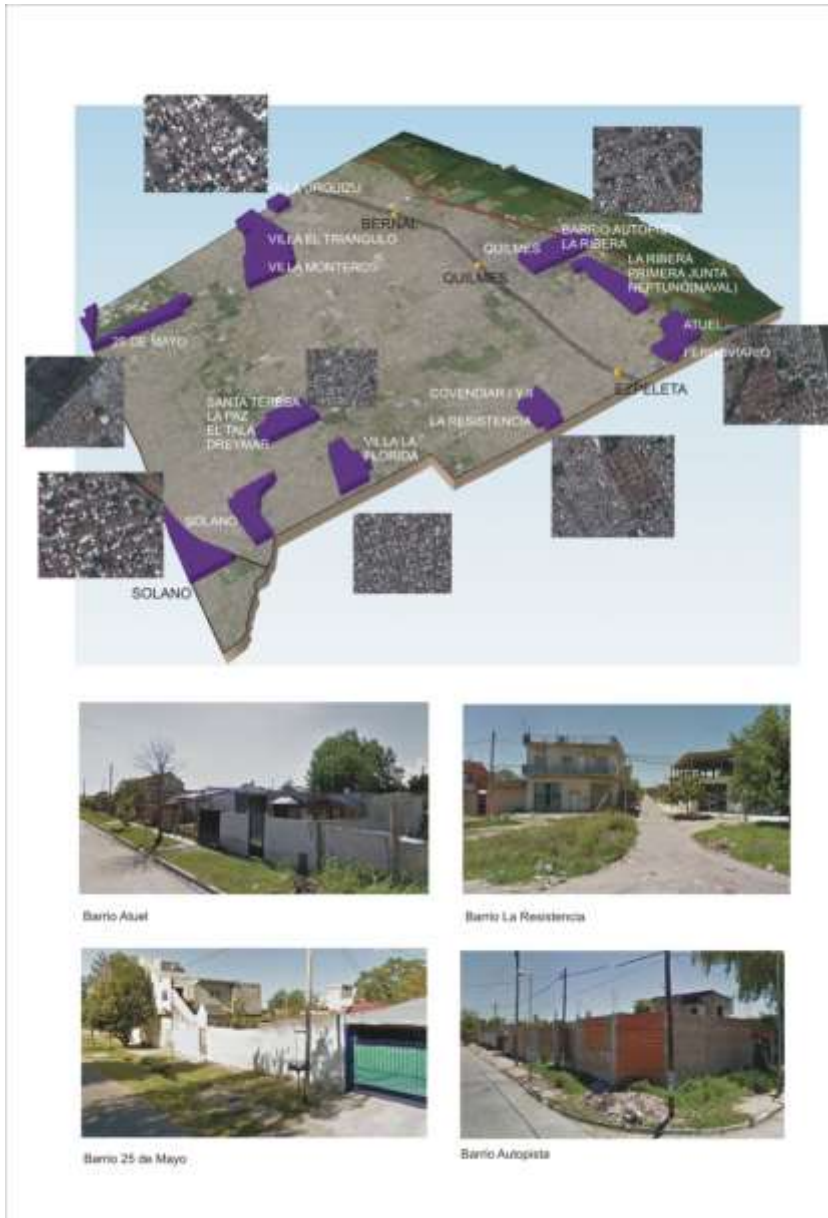
Por otro lado, el *lugar* Residencial heterogéneo de Tipo III agrupa a zonas de barrios populares formales y algunos asentamientos en consolidación distribuidos en todo el territorio. Las características de este *lugar* conformado por sectores heterogéneos muestran una tendencia a la valorización de estos espacios, con lógicas de ocupación medias y elevados niveles de expansión y consolidación urbana. En este contexto, la tendencia a la vulnerabilidad es media, producto de situaciones de vulnerabilidad que progresivamente tienden a disminuir en función de la consolidación infraestructural

que muestran estos fragmentos de la ciudad. Dos zonas destacan en este *lugar* respecto a las intervenciones proyectadas. Por un lado, partes del barrio la Ribera, Neptuno y Primera Junta, así como el barrio Atuel pertenecen a este *lugar* y son afectados por el proyecto de *Urbanización Quilmes Este*. Por otro lado, el sector de Solano al oeste de la traza ferroviaria se encuentra afectado por el proyecto *Centro recreativo Cultural y Deportivo Solano*. En ambos casos, hemos identificado en los discursos de sus habitantes, un absoluto desconocimiento sobre dichos proyectos de intervención urbanística, mientras que al mismo tiempo un rotundo rechazo por las transformaciones propuestas. Sobre el proyecto en Solano, uno de nuestros entrevistados expresaba: *“Si, sí, todo muy lindo, pero si ni siquiera son capaces de preguntarnos a nosotros lo que necesitamos. Acá hacen falta cloacas, calles, trabajo, más que parquecitos para inaugurar”*. (Entrevista a habitante de Solano. noviembre de 2013). Otro de los informantes agregaba: *“Los terrenos del ferrocarril son nuestros, no del municipio. Vos mirá (señala puestos de venta), ¿A vos te parece que pueden hacer lo que quieran con esto?”* (Entrevista a habitante de Solano. noviembre de 2013). Este último testimonio ilustra una concepción acerca de la apropiación social sobre un fragmento ocioso de la ciudad que siendo de propiedad estatal, es concebido simbólicamente como propiedad de quienes lo transitan y lo ocupan.

Con respecto a la *Urbanización Quilmes Este*, uno de los entrevistados proclamaba: *“estaría bueno... pero que sea para nuestros hijos!! Para que todo los que nos debe el municipio nos lo devuelva con casa y tierra para que nuestros hijos no vivan lo mismo que nosotros”* (Entrevista a habitante de Barrio Primera Junta, octubre de 2014). Este testimonio ilustra una contraposición que hemos encontrado con regularidad en las entrevistas realizadas. El desconocimiento sobre los proyectos se convierte en negación, o bien en reformulaciones sobre el mismo. En este sentido encontramos que los habitantes del *lugar* se apropian de la idea, pero resignificándola y apartándola del diseño original previsto por los profesionales de la DGPE.



Figura N° 29. Residencial heterogéneo de Tipo III.



Fuente: Elaboración propia

El *lugar* Residencial Homogéneo de Tipo III (figura 30) afecta a barrios populares formales y asentamientos de larga trayectoria, con grados de consolidación relativamente elevados y un grado de homogeneidad interna considerable. En este contexto, los barrios IAPI, amplios sectores de Bernal Oeste y Solano; los barrios de Ezpeleta Oeste Enrique Muño, Centro Obrero, y Villa Alcira en Bernal constituyen parte integrante de este *lugar*. Este patrón territorial presenta una tendencia de valorización media, producto de la combinación de un proceso de expansión y consolidación urbana creciente, con una tendencia de vulnerabilidad media vinculada a formas de

precariedad en las condiciones ambientales, crecientemente deterioradas. Las lógicas de apropiación halladas en este lugar son tendencialmente elevadas, con amplia participación de organizaciones colectivas de la sociedad civil. En este sentido destaca por la amplitud de sus intervenciones y la pertinencia respecto a las experiencias de planificación territorial, la asamblea vecinal de Villa Alcira. Esta organización, aliada con un conjunto de asambleas vecinalistas y ambientalistas, ha jugado un rol importante en la disputa en torno a las experiencias analizadas. En dicho marco, los proyectos propuestos en el PEQ son duramente cuestionados, en virtud de la posición de confrontación abierta por este colectivo respecto a la rezonificación y la aprobación del barrio cerrado Nuevo Quilmes. Al respecto un informante señala: *“Estos proyectos son tan peligrosos como los que ya aprobaron. Nadie nos consultó sobre estos, de la misma manera que no lo hicieron para aprobar esto<sup>196</sup> que convirtió el barrio en una palangana”* (Entrevista a referente de asamblea vecinal Villa Alcira, noviembre de 2014). En este caso el testimonio ilustra el desconocimiento sobre los proyectos de intervención urbana propuestos por el municipio, a la vez que establece el clima general respecto a cualquier intervención municipal luego de los conflictos derivados por la aprobación de proyectos con fuerte oposición popular. En esta misma línea, otro entrevistado expresaba: *“Ahora quieren hacer lo que ya hicieron acá en la zona de la autopista en Quilmes, un desastre!! No les alcanza (con) ver que nos inundamos cada vez más nosotros, sino que encima quieren que pase lo mismo allá”* (Entrevista a habitante de Villa Alcira, noviembre de 2014). En estas líneas, que ilustran una percepción sobre los proyectos de intervención de constante aparición en las diversas entrevistas realizadas, se refiere al proyecto *Urbanización Quilmes Este* y a las potenciales consecuencias derivadas de su concreción.

---

<sup>196</sup> Refiere al barrio cerrado Nuevo Quilmes.

Figura N° 30. Residencial Homogéneo de Tipo III.



Fuente: Elaboración propia

El lugar Residencial heterogéneo de Tipo IV (figura 31) presenta un amplio desarrollo en la zona central del partido, involucrando a numerosos barrios de Bernal Oeste y Quilmes Oeste, así como también a barrios del sector este de Quilmes y Bernal, y zona de Ezpeleta y Centro de Solano. Este *lugar* presenta significativos grados de consolidación, con ciertas tendencias al estancamiento demográfico. La tendencia a la

valorización de estos fragmentos del territorio es elevada y creciente, en virtud de lógicas de ocupación que muestran un importante nivel de coherencia en sus formas. Este lugar, asimismo, es representado por zonas de importante consolidación de infraestructuras que incluyen como tendencia general a barrios de clase media con un alto grado de heterogeneidad en las formas de ocupación. En este contexto, las lógicas de apropiación son elevadas, con importante presencia de organizaciones civiles.

Con relación a las intervenciones urbanísticas proyectadas, vemos que este *lugar* es uno de los más afectados. A pesar de ello, las características tecnocráticas inconsultas de los proyectos generados por la DGPE se plasman en un significativo desconocimiento sobre los proyectos que afectan la zona. Una excepción a esta última consideración la presenta el proyecto de *Reconversión Urbana*, el cual es conocido por los habitantes del área a intervenir. En este sentido, la significativa movilización ciudadana generada en torno a la re zonificación, y la masiva negativa al crecimiento en altura de las zonas afectadas por la ordenanza modificatoria, permite establecer potenciales reparos ante este proyecto. Efectivamente, mediante nuestras entrevistas hemos encontrado testimonios que ilustran esa tendencia general. Al respecto, uno de los entrevistados manifiesta: *“No entienden que las casas son nuestras, y esta es la ciudad que queremos. Ni yo, ni ninguno de los vecinos va a vender para que esto se pierda y se llene de edificios”*. (Entrevista a habitante de Quilmes, diciembre de 2013)

Por otra parte, el proyecto de *Urbanización Quilmes Oeste* también resulta resistido. En el marco de una tendencia de los últimos años donde la mayor parte de los predios de tierra vacante del partido han sido ocupados por urbanizaciones cerradas, el proyecto de urbanización sobre el “campo del alemán” provoca en quienes hemos consultado tensiones importantes. Al respecto uno de los informantes planteaba: *“Entre que venga otro barrio cerrado en el centro de la ciudad o quede así, prefiero que quede así. Es un poco de verde entre tanto cemento, por lo menos. Los vecinos de Quilmes ya hemos mostrado varias veces que estamos en contra de los countries, sea acá o en el río.”* (Entrevista a habitante de Quilmes Oeste, diciembre de 2013)

Figura N° 31. Residencial heterogéneo de Tipo IV.



Fuente: Elaboración propia

Por último, el *lugar* Residencial Homogéneo de Tipo IV presenta características particulares e interesantes. Se trata en términos generales de las zonas de mayor valorización económica y social del partido de Quilmes, con altos niveles de

consolidación urbana y un crecimiento poblacional positivo, vinculado a procesos de densificación urbana. Las lógicas de ocupación del territorio son en este *lugar* altas, vinculadas a una sólida coherencia entre las formas reales y las normativas. Las tendencias de vulnerabilidad son bajas y decrecientes, mientras que las lógicas de apropiación son relativamente bajas. Cabe destacar que al interior de este lugar pueden observarse dos agrupaciones de zonas o barrios que parecen responder a características diferenciables.

En primer lugar, la mayor parte de las áreas incluidas en este patrón territorial responde a las zonas históricamente más consolidadas del partido, con la presencia de los sectores poblacionales de mayores ingresos. En este sentido, las zonas centrales y residenciales de Bernal y Quilmes, con los Barrios Parque y de las Barrancas respectivamente, la zona residencial de Don Bosco y el sector de Quilmes Este constituyen ejemplos ilustrativos. Asimismo, la Villa Argentina, espacio de valor arquitectónico patrimonial, responde a la misma sub-agrupación dentro de este patrón.

En segundo lugar, los barrios de Ezpeleta Oeste y Quilmes Oeste incluidos en este patrón territorial, así como la zona del límite oeste del partido, integran un subgrupo que destaca por la relativa diferenciación con respecto al subgrupo primeramente mencionado. Estos barrios, entre los que se encuentran Nueva Augusta, La Azotea, Infantino, San Valentín, entre otros, presentan estratos socioeconómicos de la población y características habitacionales comparativamente menores a los que muestran las zonas mencionadas en primer lugar. Conviene recordar, en este punto, que los patrones territoriales construidos e identificados no suponen necesariamente una homogeneidad absoluta de sus componentes internos, sino que presenta características tipológicas tendenciales. En este sentido es interesante destacar que estos espacios residenciales muestran tendencias crecientes de valorización y disminución de la vulnerabilidad que los acerca a los espacios tradicionalmente más sólidos y valorizados del partido. En este sentido, los barrios pertenecientes al segundo subgrupo han manifestado un proceso de creciente valorización del territorio,

impulsado esto probablemente por múltiples factores, algunos de los cuales se relacionan a grandes obras de equipamientos deportivos y recreativos (Parque de la Ciudad), industriales (Parque Industrial tecnológico de Quilmes) e infraestructurales (completamiento de redes de servicios básicos de agua, luz, gas y cloacas.)

En este contexto, la apropiación sobre el proceso de planificación y ordenamiento territorial ha sido baja, así como el conocimiento acerca de las intervenciones urbanas proyectadas. Al indagar sobre el proyecto *Urbanización Quilmes Oeste* a los habitantes de las zonas que pertenecen a este patrón territorial próximas al predio, hemos encontrado representaciones dispares en el marco de un desconocimiento generalizado sobre las características del proyecto. Así, mientras uno de nuestros informantes manifestaba acordar con la propuesta “*porque el campo ese es un basural*” otro habitante expresaba la negativa a “*...cambiar un paisaje tradicional del barrio (...) (donde) (...) es lindo ver vacas en plena ciudad*”. (Entrevistas a habitantes de Barrio La Azotea, Diciembre de 2014).

Figura N° 32. Residencial Homogéneo de Tipo IV.



Fuente: Elaboración propia

Para concluir, podemos considerar que las experiencias de planificación territorial en la mayor parte de los *lugares* investigados han tenido una escasa apropiación, producto del desconocimiento sobre las mismas y/o la falta de mecanismos que incluyan



efectivamente a la población. Hemos observado que el esfuerzo de descentralización institucional administrativa<sup>197</sup> que incluye la existencia de múltiples Centros de Gestión Municipal (CGM) y Centros de Integración Comunitaria (CIC) desplegados en el territorio no han funcionado como mecanismos que faciliten la difusión de proyectos y experiencias de planificación y ordenamiento del territorio quilmeño, así como tampoco han facilitado la participación social. Por el contrario, las experiencias parecen mostrar un fuerte centralismo administrativo y un muy bajo impacto real masivo en la población del partido.

Para apoyar estas conclusiones parciales y como dato ilustrativo para cerrar este capítulo, en la encuesta *“territorios vividos de Quilmes”* hemos identificado que a pesar de las condiciones en que se ha producido el proceso de planificación estudiado, la mayor parte de los encuestados consideran que las políticas de planificación urbana tienen un impacto significativo en la transformación del territorio, mientras que más de la mitad opina que son necesarias una mayor intervención municipal en la materia, una planificación integral de desarrollo urbano y la modificación de las normativas pertinentes<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup>Véase Reese (2001)

<sup>198</sup>Los datos aquí considerados pueden consultarse en el Anexo N° 2.

## CAPITULO 6: CONCLUSIONES

*"El absurdo es que no parezca un absurdo -dijo sibilamente Oliveira-. El absurdo es que salgas por la mañana a la puerta y encuentres la botella de leche en el umbral y te quedes tan tranquilo porque ayer te pasó lo mismo y mañana te volverá a pasar. Es ese estancamiento, ese así sea, esa sospechosa carencia de excepciones. Yo no sé, che, habría que intentar otro camino."*

Julio Cortázar

En: Rayuela, 1963 (P.134)

El análisis que hemos realizado a lo largo de este trabajo sobre las características e implicancias del instrumental teórico-metodológico en la planificación territorial municipal del partido de Quilmes durante el período 2004-2014 nos ha permitido arribar a las conclusiones finales que exponemos en este capítulo. Con el objeto de ordenar la exposición de los argumentos, hemos organizado las conclusiones en cuatro bloques temáticos, dentro de los cuales se desarrollan los lineamientos encontrados como resultado de esta investigación y que permiten responder a las preguntas realizadas, dando cuenta de las hipótesis de trabajo y los objetivos propuestos. Los primeros dos bloques temáticos presentan reflexiones de carácter fundamentalmente teórico-empírico orientados por una intención esencialmente explicativa. El tercer bloque aborda cuestiones de carácter predominantemente teórico - metodológico y propositivo. Mientras que el último bloque presenta algunos nuevos interrogantes surgidos del proceso de investigación y apunta a ofrecer nuevos lineamientos de investigación relacionados al estudio de políticas públicas de planificación territorial desde una perspectiva de análisis geográfico.

Cada una de las temáticas problematizadas a lo largo de esta tesis ha sido abordada desde una perspectiva dialéctica donde el ejercicio de reflexión teórico-empírico ha estado siempre presente. Asimismo, el abordaje de los temas se ha realizado mediante la denominada triangulación metodológica. La estrategia metodológica diseñada desde esta perspectiva de complementariedad de diversas técnicas y un análisis tanto cuantitativo como cualitativo, ha contribuido a garantizar la validez de los resultados y la consistencia y coherencia internas de la tesis. En este sentido, la construcción de una tipología de espacios residenciales como operativización de los *lugares* estudiados, el análisis cualitativo de contenido a partir de documentos y de las entrevistas realizadas

para reconstruir la planificación municipal en tanto proceso social, la realización de una encuesta que aborda múltiples dimensiones de las percepciones sociales sobre el territorio y su planificación, entre otras técnicas utilizadas, han enriquecido la comprensión integral de la problemática estudiada y por tanto, de las conclusiones que a continuación se ofrecen.

### **6.1. Tendencias y denominadores comunes en las experiencias de planificación territorial municipal**

Durante el desarrollo del proceso de investigación realizado, hemos podido dar cuenta de nuestras hipótesis y preguntas originales planteadas acerca de las insuficiencias estructurales de los procesos de planificación territorial y de su instrumental. El análisis de la experiencia municipal del partido de Quilmes nos ha permitido construir evidencia empírica que sostiene los planteos originalmente realizados en nuestras hipótesis. En este sentido, es posible sostener que el caso de planificación territorial de Quilmes en el período 2004-2014 constituye una expresión cabal de las insuficiencias generales de las políticas de planificación territorial para generar transformaciones estructurales orientadas al logro de territorios más equilibrados y desarrollados. En este contexto general, hemos podido establecer también elementos empíricos respecto a las limitaciones teórico-metodológicas de las concepciones e instrumental de planificación territorial puesto en juego en la experiencia analizada. El análisis realizado nos permite proponer la existencia de denominadores comunes y lógicas tendenciales que se repiten a lo largo de los diversos instrumentos, gestiones, y funcionarios que encarnan las políticas públicas de planificación territorial municipal en el caso estudiado. Así, a pesar de los cambios de gestión, las temáticas priorizadas, el tipo de instrumental normativo utilizado y los procesos diseñados, hemos podido ordenar en cuatro apartados la exposición argumental acerca de las tendencias encontradas, a saber: 1) La conformación de los equipos técnicos; 2) La perspectiva de planificación adoptada; 3) Los resultados instrumentales y sus formas de producción; y 4) La participación social y sus implicancias.

### 6.1.1. La conformación de los equipos técnicos

En el desarrollo del análisis realizado sobre la experiencia del partido de Quilmes, aparecen elementos vinculados a las características de la conformación de los equipos técnicos encargados de llevar adelante los procesos de planificación y ordenamiento territorial, que repercuten en diversos aspectos del diseño de políticas y estrategias de actuación. Al indagar en las características de la conformación de los equipos de planificación, nos hemos encontrado con limitantes en relación a recursos temporales, económicos y humanos de significatividad, vinculados también a los límites estructurales de un municipio, como será expuesto más adelante.

Respecto al trabajo en equipo, el análisis realizado permite asegurar que se parte de una concepción, al menos discursiva, de trabajo interdisciplinario a partir de la explicitación de este principio a lo largo de los diversos documentos y entrevistas analizadas. Sin embargo tal como hemos expuesto, tanto en los procesos indagados como en los productos analizados aparecen elementos significativos que muestran que las ambiciones interdisciplinares no han logrado cristalizarse en toda su dimensión.

En relación a los recursos humanos, hemos identificado a lo largo del período la conformación de distintos equipos de trabajo encargados de las tareas de planificación y ordenamiento territorial. Los mismos se han ido conformando en función de los cambios de funcionarios a cargo de los ámbitos institucionales con incumbencia directa sobre la planificación del territorio, habiendo constatado las dificultades para articular desde una perspectiva de continuidad los procesos de planificación. Hemos comprobado también, las interrupciones con respecto a los proyectos desarrollados y las concepciones centrales puestas en juego. Sin embargo, debemos destacar que todo el proceso desarrollado durante la década que abarca nuestro estudio, ha estado signada disciplinariamente por una hegemonía absoluta de los profesionales de la arquitectura. En este sentido, la conformación de los equipos de planificación al interior de la SPEGPTyV, ha estado siempre determinada por un fuerte sesgo disciplinar, siendo los cargos jerárquicos y la totalidad de los puestos en los equipos de trabajo ocupados por

arquitectos y estudiantes de arquitectura. No hemos podido constatar al interior de la secretaria el aporte significativo de ningún profesional de disciplinas sociales afines a la planificación del territorio, tales como la economía, sociología, ingeniería, geografía, ciencias políticas y otras. Asimismo, hemos observado al indagar en la cuestión inter y transdisciplinar, que los únicos y débiles intentos por establecer una coherencia entre el discurso y la praxis en relación a la superación de las visiones mono disciplinares, ha ido de la mano de los diálogos intrainstitucionales con otras áreas vinculadas al medio ambiente, el desarrollo social y la comunicación. Al respecto, hemos constatado a partir de los discursos de los propios funcionarios municipales, que dichas prácticas han sido sumamente deficitarias en términos cualitativos y cuantitativos, existiendo grandes dificultades para la articulación intrainstitucional. En este sentido, las limitaciones y problemáticas vinculadas al diálogo entre profesionales de la arquitectura, la ingeniería, la comunicación social y la asistencia social en torno a una misma problemática han resultado en una suma de perspectivas que lejos de trascender la visión parcial y sesgada sobre problemáticas comunes, ha constituido en muchos puntos conflictos conceptuales de difícil superación.

En este marco, entendemos que la cuestión de la conformación disciplinar de los equipos técnicos y las dificultades para la interdisciplinariedad puede ser entendida desde al menos dos perspectivas complementarias, que a su vez son consecuencia de estas limitaciones. Por un lado, las consecuencias de la impronta disciplinar repercuten en ciertas concepciones teórico-metodológicas que permiten prescindir de otras visiones profesionales sobre el territorio, y de allí la ausencia de mayor variedad disciplinar en los equipos de planificación territorial en Quilmes. Por otro lado, las dificultades para el diálogo y la negociación en el marco de las diversas dependencias municipales con otros profesionales se relacionan a diversas aristas vinculadas con las lógicas de producción y reproducción de poder al interior del municipio, y las tradiciones - restrictivas- en relación al intercambio de información, perspectivas y experiencias.

### 6.1.2. La perspectiva de planificación adoptada

Tal como hemos sugerido, las características señaladas en el apartado precedente han tenido fuertes implicancias respecto a las perspectivas asumidas por los planificadores. Ante la multiplicidad de perspectivas posibles para la planificación territorial que hemos señalado a lo largo del marco teórico que encuadra esta tesis, es interesante destacar que el proceso de planificación estudiado ha estado fuertemente restringido a determinadas concepciones respecto a la planificación, el territorio, la intervención y los mecanismos del desarrollo. A lo largo de la tesis hemos caracterizado a la planificación territorial como parte de las políticas públicas, y se ha señalado que por definición éstas deben contener implícita o explícitamente una teoría del cambio social, indagando en nuestro caso sobre las concepciones acerca de una teoría sobre la transformación territorial específicamente.

Así, del análisis de los documentos y concepciones indagadas a lo largo de este proceso de investigación, surge claramente que la concepción dominante se encuentra establecida por una mirada fiscalista sobre el espacio y el territorio, siendo considerado éste fundamentalmente a través de su dimensión física concreta, como escenario pasivo donde es posible desplegar las actuaciones previstas. Con relación a este último señalamiento, queda en evidencia también que hay una mirada prescriptiva y regulatoria sobre los procesos de planificación, entendiéndolos más como una instancia tecnocrática que como un proceso de “conversación” dinámico y multiactoral.

Concluimos, por tanto, que domina en los instrumentos y concepciones de la planificación territorial quilmeña un fuerte sesgo fiscalista con elementos propios del urbanismo y planeamiento físico, dando lugar a mínimas referencias respecto a los procesos sociales de menor entidad físico – espacial. Asimismo, la concepción de planificación que atraviesa todo el proyecto, y se encuentra de manera implícita y explícita a lo largo del análisis realizado, se caracteriza por un fuerte economicismo entendido como eje fundamental de la dinámica socioespacial.

Con relación a estas características señaladas, otro elemento significativo que aparece con insistencia es el fuerte hincapié que se hace en el despliegue territorial de inversiones en obra pública. En este sentido, se refuerza aún más el papel pasivo asignado al territorio en tanto receptáculo relativamente homogéneo para la instalación de infraestructura. Asimismo, aparece claramente en el discurso una vinculación clara y directa entre la realización de dichas obras y el “desarrollo” del territorio, asumiendo cierta linealidad entre la intervención y la transformación de las estructuras sociales.

Continuando, podemos considerar que la planificación territorial en Quilmes se encuadra en la corriente neoclasicista de planificación territorial. En ese sentido, se plantea una mirada dirigida hacia concepciones de integración, equilibrio territorial y crecimiento, reformulando las clásicas limitaciones del instrumental típico de esta corriente de pensamiento. Subyace en las concepciones analizadas la búsqueda de un crecimiento equilibrado y armónico del territorio, concibiendo como cuestiones patológicas a erradicar las asimetrías demográfico - territoriales y asumiendo que la resolución de dichas asimetrías resolverá los problemas sociales que contienen.

Por otro lado, hemos encontrado en el abordaje que se asume en los documentos y en el discurso de los sujetos responsables de la planificación territorial municipal, ciertos elementos que incorporan la noción de contexto incierto y la primacía de la planificación – gestión estratégica por sobre la planificación urbana normativa.

En ese marco, la concepción de planificación territorial asumida parece ser un híbrido pragmático en el cual se tensionan abordajes estratégicos – situacionales de corte liberal, con elementos y herramientas propias de la planificación normativa racional. A pesar de la incorporación discursiva de elementos participativos y mecanismos de gestión no se logran superar ciertas limitaciones respecto a las características

prescriptivas de las herramientas resultantes, así como en relación a sus pretensiones regulatorias.

Han sido expuestos a lo largo de este trabajo elementos que permiten proponer que el proceso de planificación territorial analizado contiene fundamentos parcialmente contradictorios, fruto de una hibridación teórico – ideológica que impregna postulados, métodos y prácticas, no siempre en el plano explícito y/o consciente por parte de los sujetos partícipes de los proyectos.

### 6.1.3. Los resultados instrumentales y sus formas de producción

En el marco de las concepciones planteadas y de los perfiles profesionales señalados, a lo largo del período analizado se han formulado una serie de resultados vinculados a la planificación del territorio en Quilmes. Dicho instrumental, sus procesos y metodologías de producción, presentan características comunes que hemos podido indagar en esta investigación. Los principales resultados que han sido expuestos en esta tesis se relacionan con los documentos y experiencias del Plan de Ordenamiento Urbano, el Plan Estratégico Quilmes (eje Territorio y Medio Ambiente), a los Instrumentos de Regulación Urbanística propuestos, y a las modificaciones en los indicadores y zonificación de usos del suelo del Código de Ordenamiento Urbano del partido.

En ellos, a partir del análisis documental pertinente y de las entrevistas realizadas, encontramos que existe una significativa brecha entre las metodologías y técnicas conocidas sobre diagnóstico territorial orientado a la planificación e intervención, y las prácticas concretas del caso de estudio. Respecto al análisis documental, podemos concluir que no hay un interés manifiesto en explicitar las metodologías y técnicas de análisis del territorio que sustente las propuestas realizadas. Respecto a las concepciones indagadas mediante las técnicas de entrevistas (semiestructurada y en profundidad) podemos asegurar que no hay implementación de alguna metodología



específica, y que las técnicas implementadas son resultado de aproximaciones poco ortodoxas y sistemáticas hacia el objeto de estudio e intervención. Así, hemos podido constatar que la fuente fundamental de información sobre la cual se basan las determinaciones tomadas en estas experiencias surge de la observación, participante y no participante, realizada por los distintos miembros de los equipos técnicos. Dicha observación puede ser caracterizada como asistemática en la medida que responde en algunos casos a situaciones cotidianas, a observaciones fortuitas, a visitas ocasionales a determinados sitios del partido, o bien a pedidos específicos que llegan a conocimiento del personal municipal. Igualmente, se integra a esta modalidad de diagnóstico territorial el conocimiento previo de los técnicos municipales, que desde su sentido común, su conocimiento, *expertise* y experiencia sobre las temáticas abordadas enriquecen los planteos y propuestas. En este marco, de manera minoritaria hemos podido identificar ciertas prácticas en relación a un rudimentario uso de documentos cartográficos e imágenes satelitales.

En relación al POU y su posterior reformulación en el marco amplio del PEQ, es posible identificar carencias similares respecto al instrumental técnico y metodológico puesto en juego, a las limitaciones de recursos – económicos, temporales y humanos – para desarrollar un diagnóstico y propuesta de tales ambiciones, para un partido de escala y complejidad como el de Quilmes. Asimismo, y como resultado de dichas limitaciones, los lineamientos estratégicos resultantes parecen presentar fuertes limitaciones para su operativización y concreción en el mediano plazo. En relación con esto, los instrumentos de regulación urbanística propuestos (Convenios urbanísticos, Consorcio urbanístico, Recuperación de costo de obras, Transferencias del potencial constructivo, Cesión de tierras, Impuesto predial o territorial progresivo, Suelo creado, Fondo de gestión territorial) resultan ser herramientas de “buenos deseos” más que instrumentos para la gestión del territorio. Esto se debe a dos características centrales que presentan dichos instrumentos: a) la inexistencia de normativas provinciales y municipales para encausar su implementación, con la consiguiente necesidad de modificaciones legislativas, lo que disminuye significativamente las posibilidades de que tales instrumentos se conviertan en el mediano plazo en herramientas viables

para la gestión urbana y la concreción de los proyectos planteados; y b) el requerimiento de la participación concertada de otros actores sociales con intereses y lógicas en gran medida opuesta. Asimismo, algunos de dichos actores han manifestado una enérgica negativa a tales iniciativas, lo que plantea un escenario de escasa factibilidad para su implementación. Estas limitaciones, identificadas explícitamente en los discursos indagados a lo largo de esta investigación, serán retomadas y profundizadas en el apartado sobre las características y limitaciones de la participación social en las experiencias de planificación territorial de Quilmes.

También ha sido posible identificar tanto en estos instrumentos de regulación urbanística como en la matriz general del plan estratégico, la incorporación de modelos de políticas ensayadas en otras realidades territoriales. Así hemos identificado la mención explícita a los referentes que han servido para diseñar estas políticas, basados en experiencias de Barcelona (España), San Pablo y Porto Alegre (Brasil), y Rosario (Argentina). A partir del análisis realizado concluimos que no existe una incorporación explícita respecto a las especificidades territoriales locales, y menos aún de una mirada procesual e histórica sobre la conformación de los escenarios sobre los que se pretende intervenir.

En relación con las modificaciones en la zonificación e indicadores urbanísticos, el carácter técnico normativo del instrumento, su concepción casi unipersonal por un especialista partícipe del equipo de planificación, su énfasis en el incremento de la densificación urbana y la desestimación de los pedidos de vecinos y organizaciones sociales orientados a evitar tales modificaciones, parecen reforzar los aspectos fiscalistas, racionales y normativos de la perspectiva asumida.

Concluimos, por tanto, que en todas las experiencias analizadas la injerencia que las metodologías y trabajos de diagnóstico territorial y social “participativo” tienen en el resultado final de las propuestas es poco significativa. Asimismo, destacamos también la escasa implementación y transformación efectiva que muchas de las iniciativas de planificación han mostrado en el territorio, mientras que aquellas que efectivamente

han materializado transformaciones urbanas significativas lo han hecho con una tendencia a reforzar las asimetrías espaciales y sociales ya presentes en el territorio quilmeño.

#### 6.1.4. La participación social y sus implicancias

Hemos señalado a lo largo del trabajo que la incorporación de mecanismos democráticos de participación en la experiencia de planificación estudiada son propios de una perspectiva estratégico - participativa, constituyendo parte del acervo - parcialmente contradictorio- puesto en práctica en el caso estudiado.

Sin embargo, al analizar las modalidades, los alcances y las características cuantitativas y cualitativas de dicho proceso participativo hemos constatado que la experiencia comparte muchas de las limitaciones señaladas por los autores referentes en la materia.

Por un lado, la declamación formal explicitada en los documentos analizados respecto a la participación de diferentes actores públicos y privados, y la visión de esta en términos de consenso resulta un aspecto crítico a desarrollar.

Podemos identificar en la perspectiva participativa de la planificación territorial quilmeña la asunción de un paradigma posmoderno liberal en el cual se asume que la participación social, en sí misma, garantiza un consenso y compromiso entre los actores intervinientes. Sin embargo, como ha sido señalado oportunamente, esta perspectiva no logra resolver los conflictos resultantes ni las exclusiones de numerosos colectivos sociales.

En primer lugar, el proceso participativo, se caracteriza por la presencia de sectores sociales con organización previa, con fuertes componentes corporativos (colegio de

arquitectos, grupos empresarios, foros de asambleas, etc.) y una minoría de ciudadanos no organizados, organizaciones de base territorial y sectores populares en general.

En segundo lugar, la experiencia analizada resulta sumamente limitada, tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos. Respecto a lo cuantitativo, hemos podido constatar la existencia de un número limitado de encuentros participativos que bajo el formato de convocatorias de proyectos, jornadas de participación y audiencia pública han tratado explícitamente los ejes territoriales de la planificación del partido. Dicha participación, en relación al total poblacional y al reducido número de encuentros puede considerarse sumamente acotada.

En relación con los aspectos cualitativos, la nula implementación de mecanismos tendientes a reducir las asimetrías sociales, los diferenciales de poder, los liderazgos y los intereses corporativos constituyen parte de las características constitutivas de los procesos participativos indagados. Resulta significativo, en este marco, la asunción de una postura explícita tendiente a invisibilizar las perspectivas divergentes y los conflictos de intereses o elecciones, mediante mecanismos escenográficos de participación concertada bajo apelativos homogeneizantes del tipo *ciudadanía* o *vecinalidad*.

Asimismo, los aspectos formales de las convocatorias realizadas, su difusión y descentralización resultan también elementos restrictivos para la participación multiactoral. En relación con estas características, hemos podido identificar también en el discurso de diversos actores sociales los aspectos excluyentes de los procesos participativos. Así, los informantes entrevistados han manifestado las limitaciones estructurales para la participación, la escasa injerencia real que en las políticas de planificación dichas participaciones generan, y los mecanismos excluyentes en relación con las convocatorias de proyectos. En este contexto, los resultados de la encuesta realizada a residentes del partido ha arrojado resultados concluyentes: casi 9 de cada 10 ciudadanos del partido no conoce ninguna experiencia de planificación territorial en

el partido, mientras que apenas un 3% de los encuestados ha manifestado tener algún tipo de participación en dichas experiencias. Aún más elocuente, el total de las respuestas obtenidas muestran valoraciones entre poco satisfactorias y muy insatisfactorias para evaluar tanto el proceso participativo como los resultados de la experiencia de planificación de la cual participaron.

Hemos podido identificar también, a través de las entrevistas realizadas a funcionarios municipales, que los mecanismos participativos han sido sistemáticamente sesgados y orientados hacia formas en que la intermediación de técnicos profesionales especialistas, a través de la presentación formales de proyectos, representa a los sectores sociales interesados. Este mecanismo, por supuesto, resulta altamente excluyente en tanto los actores de la ciudadanía deben organizarse y ser representados por algún profesional pertinente, generalmente arquitectos, ingenieros y/o abogados. Asimismo, hemos expuesto también argumentos acerca de las concepciones tecnocráticas de los equipos técnicos municipales, habiendo encontrado en sus representaciones discursos acerca de la primacía del saber experto por encima de otras formas de conocimiento, y cierto desdén general por la participación ciudadana en las políticas de planificación y ordenamiento del territorio. En este contexto, podemos concluir que en las concepciones de los planificadores del territorio en el caso indagado aparece con fuerza la idea de la planificación racional y normativa, con una perspectiva predominante que otorga a la participación social un lugar marginal en las decisiones concretas, siendo asumida más como un mecanismo de obstáculos y limitaciones, que como aportes válidos. Aparece entonces, una perspectiva que asume la participación social como algo necesario formalmente, más que deseado y considerado para la toma de decisiones.

En conclusión, estos elementos y las características señaladas configuran parte del restringido escenario participativo de la experiencia de planificación en Quilmes. Proceso que resulta ejemplo cabal del uso fetichizado e instrumental-formal de los procesos de participación social en la conformación de políticas públicas territoriales.

## **6.2. Los límites de la planificación territorial del desarrollo en el contexto municipal.**

El escenario para la planificación territorial de un municipio se ha transformado profundamente en la última década especialmente en relación con el contexto de planificación y modelo de desarrollo a nivel nacional. No obstante estos cambios, el entramado institucional y normativo que regula la actuación municipal en la materia, en gran medida se ha mantenido vigente. A pesar de este nuevo escenario más propicio para el desarrollo de políticas territoriales integrales, el entramado normativo institucional municipio – provincia – nación referido a la planificación territorial del desarrollo resulta aún incipiente en su coordinación y coherencia interna. Por otro lado, a este complejo entramado se suman, para un municipio como Quilmes, los desafíos de gobernabilidad e integración de políticas territoriales en el marco de la región urbana más vasta del país. En este sentido, la complejidad institucional que caracteriza a la RMBA, con multiplicidad de jurisdicciones en un complejo entramado de relaciones de competencia – solidaridad, autonomía – dependencia y el predominio de procesos de acumulación de poder, consolida el carácter de las jurisdicciones como múltiples unidades autónomas competitivas, lo que se impone por encima de la lógica de integración y complementariedad necesaria para integrar coherentemente el repertorio de políticas territoriales. En este marco, Quilmes es reflejo de las fortalezas y debilidades del diseño institucional municipal argentino, en un contexto sumamente complejo vinculado a las relaciones interjurisdiccionales en torno a la gobernabilidad y la planificación del territorio como parte integrante de ella.

En relación con este marco general, parece necesario considerar que las características del contexto normativo e institucional, las tradiciones técnicas institucionales locales, los requerimientos y las necesidades del municipio, y la escasez de recursos confieren características restrictivas respecto a las concepciones e instrumentos posibles de asumir en un proceso de planificación territorial como el que aquí se analiza.

Se ha puesto en evidencia lo largo del trabajo de investigación la multiplicidad de problemáticas, restricciones y dificultades que se relacionan con algunas

características intrínsecas de la jurisdicción municipal. Estas se relacionan a los recursos - generalmente escasos - disponibles, a los alcances políticos limitados, a la inexistencia de instituciones, planteles técnicos y mecanismos de gestión capaces de concretar los lineamientos generales propuestos en las políticas de planificación territorial diseñadas; y en relación con las discontinuidades, superposiciones y truncamientos de las experiencias de planificación vinculadas a las distintas gestiones.

Asimismo, hemos expuesto también el carácter indicativo de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial propuestos. En ese sentido, la escasa capacidad de los mismos para ser concretados y orientar las actuaciones públicas y privadas son muestra cabal de los límites de este tipo de procesos de planificación.

Por un lado, los diferenciales de poder hacen que la capacidad municipal para orientar la actuación privada sea muy limitada, y quede restringido en el mejor de los casos a responder favorablemente a las presiones corporativas.

Por otro lado, mientras las herramientas de carácter regulatorio (zonificación e indicadores urbanos) son parte de dicho juego de poder y a su vez están sujetas a las necesarias y lentas instancias de validación provincial en el marco de la ley N° 8.912, los lineamientos estratégicos generales evaluados parecen conformar un cuerpo de buenas intenciones. Éstos son fundamentalmente ajenos a las capacidades reales de un municipio metropolitano, en tanto involucran decisiones que en buena medida superan la escala local para instalarse en las jurisdicciones estatales provinciales y nacionales, así como también en las lógicas del capital privado que no reconocen límites jurisdiccionales.

Por otra parte, hemos considerado a la planificación del territorio como un proceso social y político más que como una instancia técnica. Dada esta concepción se ha puesto de manifiesto la necesidad de un proceso de constante renovación y actualización en un marco democrático y participativo. En este sentido, a lo largo de

esta investigación ha resultado evidente la existencia de una clara frontera entre el diseño y formulación de los proyectos mientras estos se desarrollan y su posterior seguimiento, revisión y validación a través de mecanismos de gestión y evaluación concretos.

Al mismo tiempo, con relación a las vinculaciones entre los modelos y regímenes de desarrollo y las políticas de planificación territorial en la escala municipal, hemos encontrado que las relaciones existentes entre estas variables, expuestas en el capítulo correspondiente, se encuentran fuertemente matizadas en la escala municipal. En el caso investigado hemos podido corroborar los planteos generales acerca de las inercias institucionales, los paradigmas académicos, los sesgos disciplinares y la predominancia de modelos -ejemplos replicables-, por encima de los lineamientos generales de la política socio-económica a nivel nacional y regional.

En este sentido, la indagación nos permite arribar a la conclusión de que la inercia de las concepciones de corte estratégico- liberal sobre la planificación y el desarrollo presentes en los distintos equipos técnicos del municipio de Quilmes, se imponen por encima de los cambios en la orientación de los modelos de desarrollo y en los contextos generales de la planificación territorial. Al respecto, la investigación ha permitido dar cuenta de una articulación que va de débil a inexistente entre las políticas de planificación territorial en Quilmes y el marco general del PET nacional, las directrices generales de la RMBA y las directrices provinciales.

De acuerdo a lo expresado, y en función de las conclusiones obtenidas en este trabajo, es necesario afirmar que si bien la acción concreta de planificación se relaciona de manera fundamental con los modelos de desarrollo vigentes, esa relación no es lineal ni directa. Por el contrario, se ha observado a partir del estudio realizado cómo las instituciones no son simples residuos anacrónicos que asumen pasivamente nuevas formas de actuación coherentes con el escenario político económico vigente, sino que por el contrario interactúan activamente en esos marcos ofreciendo resistencias y adaptaciones. Resultado parcial de estas dinámicas, los modelos de planificación



territorial son híbridos teórico metodológicos sujetos a inercias institucionales, sesgos disciplinares y luchas de intereses corporativos. En el caso analizado se observan anacronismos entre las formas institucionales, las concepciones teóricas involucradas y las metodologías aplicadas respecto al modelo de desarrollo vigente. En efecto, las concepciones propias de enfoques neoliberales, de modelos empresariales aplicados al territorio, de recetas internacionales aplicadas acríticamente a la realidad quilmeña, siguen presentes en los debates en torno a la planificación del desarrollo territorial.

No obstante estos matices señalados, consideramos que en el partido de Quilmes la capacidad del Estado municipal en relación con la priorización de las dimensiones territoriales de las políticas es ilustrativa de las mismas limitaciones señaladas en el contexto regional y nacional, aunque dichas limitaciones se ven potenciadas en este contexto local. En otras palabras, las dimensiones territoriales y su priorización quedan subordinadas a la dimensión económica, con el capital privado como actor privilegiado. En este proceso, el Estado municipal prioriza sus objetivos primarios y busca, aun no siendo siempre de manera explícita, favorecer diferencialmente en el espacio un sistema de transferencias de recursos que compensen intereses entre las fracciones de clase.

### **6.3. La construcción de lugares como metodología de evaluación y formulación de políticas de planificación del territorio.**

La resolución de problemas territoriales requiere de la definición de recursos e instrumentos de gestión e intervención territorial que permitan pasar de un abordaje prescriptivo, propio de la planificación tradicional en la Argentina, a un enfoque operativo y participativo. Dicho enfoque debe ser nutrido de metodologías de investigación social que ofrezcan un abordaje sistemático y riguroso a las dimensiones territoriales de los complejos procesos sociales sobre los que se pretende intervenir. La instancia descriptiva y de producción de conocimiento explicativo sobre el territorio es un insumo básico para el diseño participativo de respuestas a los problemas presentes en él, cuya definición, en un contexto democrático, debe ser necesariamente

construida por un conjunto de actores sociales entre los cuales los actores científicos deben asumir el rol correspondiente. En este contexto, y antes las carencias metodológicas señaladas para el caso de estudio, el desafío asumido es el de realizar aportes al desarrollo de una metodología orientada a establecer posibles unidades espaciales susceptibles de evaluar y mejorar la planificación y el ordenamiento territorial municipal.

La metodología utilizada en este trabajo para la caracterización del territorio estudiado y la evaluación parcial de las políticas de planificación territorial, ha supuesto una adaptación y operativización de los principios teóricos asumidos. En ese sentido, la definición de *lugares*, a través de una construcción tipológica de espacios residenciales surgida de relaciones emergentes entre las variables e indicadores considerados, constituye una aproximación útil para abordar un territorio en constante transformación.

A partir del estudio de ochenta y cinco áreas o espacios con vocación residencial, y en relación a la ponderación de tres variables principales hemos construido cuatro tipos de espacios residenciales. Las variables consideradas en esta etapa de la construcción tipológica han sido “expansión y consolidación urbana” “tendencias de vulnerabilidad” y “lógicas de ocupación territorial”. Asimismo, estos cuatro tipos han sido analizados en función de dos características principales: uso del suelo agrupado dominante (residencial homogéneo, residencial heterogéneo, asentamiento precario) y ámbito territorial de inserción (territorialidad o ámbito urbano y periurbano). De esta manera, a partir de la primera etapa de la construcción tipológica se ha puesto en evidencia que existen cuatro tipos y cinco subtipos de espacios residenciales en el partido de Quilmes, habiendo identificado un total de once pre- patrones o *prelugares* residenciales del territorio quilmeño. Por último, esos pre-patrones residenciales han sido caracterizados en función de otras dos variables pertinentes para la evaluación de las políticas de planificación y la participación social en ellas. Las mismas, denominadas, “tendencias de valorización territorial” y “lógicas de apropiación territorial” permiten caracterizar a dicha tipología dando lugar a la definición de los

*lugares* del partido, entendidos como patrones de ocupación y apropiación territorial. Esta caracterización permitió, por un lado, abordar la complejidad de un territorio como el estudiado, y por otro nos permitió constituir unidades de análisis para la realización de entrevistas en relación con las políticas de planificación que complementen las otras técnicas implementadas a lo largo de la investigación.

Del estudio realizado surge que la variable tendencia de valorización territorial es baja en siete de los once tipos de lugares estudiados. Se trata de asentamientos precarios de tipo I (Villa Itatí, El Matadero, El Monte, Km 13) y Tipo II (Villa Azul, Sarita); asentamientos precarios en ámbito periurbano de tipo I (La Ribera Oeste, La Quema), residencial heterogéneo en ámbito periurbano de tipo I (Ribera de Bernal), residencial heterogéneo Tipo I (Ribera y arroyo colector Ezpeleta), residencial homogéneo de Tipo II (La Matera, parte de Santa María ex IAPI, Eucaliptos de Solano), y residenciales heterogéneos de Tipo II (Eucaliptos de Quilmes, El Sol, La Ribera, Villa Luján, La Unión, Saionara). En líneas generales, estos lugares presentan los valores del suelo más bajos del partido y se caracterizan por presentar las menores transformaciones territoriales vinculadas a las políticas de planificación territorial, la realización de obras públicas y el impacto de obras municipales en general.

Una tendencia de valorización media se da solo en los lugares residenciales homogéneos de tipo III representados en los barrios de Bernal Oeste, buena parte de Solano y Villa La Florida. Mientras que una tendencia de valorización alta se da en el patrón residencial heterogéneo de tipo III y en los lugares de tipo IV, tanto en los subtipos homogéneos como heterogéneos. En ellos se observan las mayores transformaciones territoriales consideradas positivas, se presentan los sitios de mayor valoración simbólica del partido, los valores del suelo más elevados, así como los mayores impactos de las políticas municipales en obras y planificación. Estos lugares se encuentran representados principalmente en la zona central del territorio municipal, en las localidades de Quilmes y Bernal, y en el centro comercial residencial de la localidad de Solano.

Respecto a la variable lógicas de apropiación, no hemos encontrado una tendencia tan marcada como la analizada anteriormente. En general, en los lugares de tipo I han predominado tendencias de apropiación bajas en tres de los subtipos, exceptuando el caso de los asentamientos precarios, en los cuales se observan mayores niveles de organización y acción colectiva. Sin embargo, estas formas de apropiación, tal como hemos podido corroborar, no han formado parte de las experiencias de planificación territorial, y buena parte de los allí residentes manifiestan un desconocimiento acerca de dichos procesos. Igualmente, valores bajos de apropiación territorial han sido encontrados en los lugares residenciales heterogéneos de Tipo III y residenciales homogéneos de Tipo IV. Sobre estos ejemplos, hemos encontrado similares características en cuanto a desconocimiento y nula participación de los procesos de planificación del territorio.

Finalmente, hemos hallado altos niveles de apropiación territorial en los lugares residenciales homogéneos de Tipo II, en los lugares residenciales homogéneos de Tipo III y en los lugares residenciales heterogéneos de Tipo IV. En los dos últimos, los elementos cualitativos encontrados permiten explicar un nivel alto de apropiación vinculado a formas de organización colectiva relativamente desarrolladas. Es en ellos, donde hemos podido identificar las mayores vinculaciones a las políticas de planificación y ordenamiento territorial. En estos lugares, las prácticas han estado asociadas a un mayor conocimiento de las experiencias de planificación estudiadas y hemos podido encontrar algunos elementos en las prácticas y discursos de los residentes acerca de estas problemáticas. No obstante, las indagaciones permiten asegurar que el nivel de apropiación de algunas de las experiencias, especialmente las vinculadas a las modificaciones de zonificación e indicadores urbanísticos, ha sido escaso y sumamente frustrante para sus participantes.

Por otro lado, los altos niveles de apropiación territorial hallados en los lugares residenciales homogéneos de Tipo II, se vinculan a experiencias asociativas y cooperativas entre vecinos de larga data, con fuertes vinculaciones a las obras públicas. Hemos encontrado allí, importantes experiencias en relación a prácticas de

apropiación de problemáticas, acciones colectivas organizadas en relación a demandas específicas vinculadas a temas urbanos y a la resolución de dichas problemáticas. Se trata de lugares acotados que han experimentado en la última década procesos de mejoras notables en relación a las infraestructuras, las características edilicias de las viviendas y los servicios básicos. Sin embargo, hemos notado que dichas experiencias se vinculan directamente a las demandas de obra pública que no tienen necesariamente una relación directa y explícita con las experiencias de planificación territorial estudiadas.

Retomando lo expuesto al inicio de este apartado, concluimos que el esfuerzo de sistematización realizado resulta útil para el abordaje de las múltiples dimensiones del territorio, para el análisis de sus características constitutivas y de las transformaciones que acontecen en él. Así, hemos podido corroborar que ante la falta de información existente a nivel de desagregaciones territoriales acordes a procesos de planificación y ordenamiento territorial municipal, ante las débiles metodologías y diagnósticos que sustentan las decisiones en las experiencias estudiadas, y ante la primacía que la lógica zonal y la contigüidad siguen manteniendo sobre las lógicas verticalistas, reticulares y de red en el diseño de políticas territoriales, el estudio sistemático de *lugares* a partir de una tipología multivariable, es una posibilidad ventajosa para generar aportes empíricamente fundados que permitan mejorar el diseño de políticas de planificación territorial con la participación de los actores y sujetos que dotan de sentido y proyectos a dichos lugares.

#### **6.4. Nuevos interrogantes y líneas de profundización.**

Determinar en detalle la conformación del territorio mediante el establecimiento de *lugares* en términos de patrones de ocupación y apropiación territorial, nos ha permitido aportar elementos interesantes para evaluar la implementación de instrumentos de planificación territorial, estableciendo parcialmente grados de concreción de objetivos, niveles de transformación efectiva del territorio, y desajustes entre propuestas y características específicas del territorio en cuestión.

Por otro lado, reflexionar en torno a los *lugares* como unidades espaciales potenciales para el diseño e implementación de instrumentos de planificación que superen las limitaciones mostradas por los extremos entre instrumentos globales – estratégicos e instrumentos temáticos – sectorialistas fue un camino fructífero, no exento de dificultades, para la investigación.

Ante las significativas limitaciones de la planificación territorial, ante los limitados o nulos resultados positivos de las experiencias implementadas, ante las recetas generales descontextualizadas de las especificidades locales, ante las fragmentaciones artificiales y arbitrarias, nos hemos preguntado si es posible y pertinente mejorar el instrumental técnico, conceptual y metodológico con el fin de pensar una planificación territorial capaz de orientar procesos territoriales hacia la consecución de sociedades donde las brechas socioeconómicas disminuyan significativamente.

En el ámbito de la posibilidad, asumimos que es factible, a partir de los elementos teórico – empíricos expuestos en esta tesis, repensar críticamente a la planificación territorial y mejorar el arsenal teórico metodológico para trabajar en las problemáticas sociales desde la perspectiva de la planificación del territorio y las políticas públicas. Así, hemos propuesto un tipo de análisis que une el enfoque genético, o diacrónico, (de proceso) con el enfoque actual, o sincrónico, (de situación) de los procesos territoriales asumidos en su indisolubilidad inherente. Hemos advertido también, que dicha perspectiva reconoce la necesidad de dar cuenta del espacio banal y de la formación socioespacial, aun asumiendo que se trata de un abordaje sumamente complejo y de múltiples variables.

En este marco, el análisis de *lugares* supone la proposición de un cuarto nivel territorial conformado por compartimientos territoriales centrados en las propias condiciones de existencia de dichos fragmentos, basados en indicadores empíricamente contrastables y en procesos de apropiación e identidad de sus

habitantes, con el objeto de incrementar los niveles operativos de participación social, implementación y evaluación de políticas de planificación territorial en la microescala.

Sin embargo, en el ámbito de la pertinencia es conveniente preguntarse, retomando los interrogantes expuestos, si es pertinente esperar que este tipo de políticas estatales, en virtud de las limitaciones estructurales del sistema y del propio Estado, orienten procesos de desarrollo en el territorio en lugar de facilitar el despliegue del capital en el mismo a partir de transferencias de recursos.

Ante esto, creemos necesario profundizar en el reconocimiento de la planificación como proceso dinámico y en las nociones de diferenciales de poder de los actores y de *posibilidades del periodo* como alternativas más amplias que las opciones políticas realizadas. Hemos definido a las políticas de planificación territorial como un tipo especial de política que desarrolla el Estado, por acción u omisión, buscando desplegar y favorecer diferencialmente en el espacio un sistema de transferencias de recursos que compensen intereses entre las fracciones de clase. Ante esta perspectiva estructural, hemos contrapuesto una mirada local, contextualizada en nuestro estudio de caso, que muestra que las inercias institucionales y las concepciones de los agentes que encarnan las políticas, permiten avizorar matices e intersticios donde es posible identificar alternativas para la intervención. Mientras las limitaciones estructurales existentes restringen seriamente la potencialidad de la planificación territorial como herramienta para la disminución de las brechas socioeconómicas y sus diferentes manifestaciones territoriales, concluimos que existen intersticios donde es posible aportar a la generación de políticas públicas territoriales con el objeto de generar procesos de desarrollo diferenciales en el espacio, aunque estos sean limitados. Dichos intersticios, vinculados a las competencias y concepciones de los agentes encargados del diseño e implementación de los instrumentos y políticas de planificación territorial, pueden ser utilizados para el mejoramiento sustancial de las experiencias de planificación y de los resultados de las políticas públicas derivadas. Reconociendo, entonces, los fuertes límites estructurales, consideramos que es posible en la escala municipal generar políticas territoriales de planificación y ordenamiento que tengan

mayor injerencia en la consecución de territorios de menor desigualdad socioeconómica y ambiental. Para ello resulta imprescindible la incorporación de concepciones territoriales explícitas y fundadas teóricamente, así como el uso de metodologías y técnicas específicas, nutridas de herramientas tecnológicas acordes. Asimismo, la incorporación multiactoral efectiva debe ser realizada en un marco de asunción sobre el conflicto y la pugna de proyectos en el territorio como algo inherente a la dinámica social, y no como un fenómeno que debe ser invisibilizado. Respecto a estas cuestiones, entendemos que los aportes teórico-metodológicos derivados de esta investigación puede constituir una contribución, parcial y modesta, a un proceso de evaluación de alternativas para la planificación del territorio.

Sin pretender dar respuestas acabadas a los interrogantes planteados en los párrafos precedentes, este trabajo constituye un primer paso en la búsqueda de herramientas y perspectivas útiles para el estudio de las experiencias de planificación territorial que, entendemos, debe ser profundizado mejorado y complementado en sucesivas aproximaciones.

A partir de estos lineamientos identificados como resultado de esta investigación, surgen algunos nuevos interrogantes y líneas de profundización:

En relación con la dimensión teórico – metodológica presente en la planificación territorial municipal:

- ¿Qué factores explican que algunos técnicos y profesionales idóneos, con formación académica pertinente, diseñen e implementen parcialmente políticas de planificación territorial sin fundamentos explícitos ni metodologías probadas?
- ¿Por qué ponen en juego saberes intuitivos por encima de sus conocimientos académico- profesionales?
- ¿Cómo articular dichos conocimientos con la *lógica política* predominante?



En relación con el abordaje de los problemas urbanos

- ¿Cómo es posible intervenir mediante políticas públicas territoriales en los procesos sociales tendenciales, sin caer en determinismos fiscalistas ni reforzar las tendencias excluyentes dominantes que rigen actualmente?
- ¿Cómo articular la tendencia y necesidad de concentración y densificación residencial urbana de un partido como Quilmes con un acceso justo al hábitat de todos los sectores sociales, en el marco de las nuevas normativas provinciales?
- ¿De qué forma establecer un criterio de bienestar social a partir del cual orientar y evaluar las políticas de planificación territorial municipal de manera de generar transformaciones orientadas a la disminución de las brechas sociales y territoriales?

En relación con la dimensión político-institucional de las políticas de planificación del territorio:

- ¿De qué manera afecta la dimensión político-partidaria y las decisiones presupuestarias a los procesos de planificación territorial?
- ¿Cómo es posible mejorar la articulación interjurisdiccional en la formulación e implementación de políticas territoriales tendientes a superar las limitaciones estructurales de los municipios?
- ¿Cómo mejorar la articulación entre dependencias intramunicipales para mejorar el diseño y monitoreo de las políticas territoriales?
- ¿Cuáles son las principales barreras para la implementación y gestión de las políticas de planificación territorial?

## En relación con la metodología de lugares

- ¿En qué medida la identificación – construcción de lugares puede superar la lógica de la investigación académica en geografía para convertirse en instrumentos válidos para la ejecución de agendas de planificación y gestión territorial – ambiental?
- ¿Es viable, en el actual contexto socio institucional, la implementación de lugares como nuevas entidades territoriales zonales que permitan iniciar procesos de territorialización diferentes, en tanto nuevas formas de distribución de poder en el espacio? ¿A través de qué mecanismos?
- En el contexto de esas unidades: ¿Es posible incorporar al diseño de políticas territoriales las territorialidades público – privadas efectivamente existentes en la microescala en relación con las redes clientelares, en lugar de asumirlas como debilidades y amenazas a una intervención técnico – estatal?
- ¿En qué medida estas unidades pueden ayudar a superar la problemática de la limitada y desigual participación social en los procesos de planificación territorial?
- ¿Cómo pasar de una participación social retórica y formalista a una participación popular con injerencia real en los procesos territoriales, en el marco de estos *lugares*?
- ¿Cómo articular metodológicamente con dichas unidades territoriales los problemas, lógicas y procesos que trascienden la lógica zonal y de contigüidad?

Algunos de estos interrogantes, aportes metodológicos y líneas de indagación serán desarrollados y profundizados en los años siguientes en el marco del plan de trabajo posdoctoral recientemente aprobado por CONICET; en el Proyecto de Investigación

Orientado PIO UNLP – CONICET<sup>199</sup> en el cual nos encontramos trabajando actualmente, y en el contexto de diversos proyectos de Investigación, docencia y extensión de los cuales formamos y formaremos parte.

---

<sup>199</sup>Denominado “Estrategias para la gestión integral del territorio. Vulnerabilidades y Procesos de Intervención y Transformación con Inteligencia Territorial. Métodos y técnicas científicas ambientales, sociales y espaciales: dos casos en el Gran La Plata”.

## BIBLIOGRAFIA

### Referencias Bibliográficas

- Agnew, J. (1987). *Place and politics: The geographical mediation of state and society*, Boston: Allen & Unwin.
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición. Antologías de políticas públicas 11*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, F., y Garza, V. (Ed.), *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación* (pp. 11-32). México, D. F: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*, pp. 38. México. Fondo de Cultura Económica.
- Aizcorbe, M., Besana, P. y Fernández Bouzo, S. (2011). "Conflicto ambiental y megaproyectos de urbanización. El caso del proyecto Nueva Costa del Plata en los partidos de Avellaneda y Quilmes, provincia de Buenos Aires (2004- 2011)", ponencia en las *IX Jornadas de Sociología Pre ALAS Recife 2011, Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones*.
- Aizcorbe, M., Fernández Bouzo, S. y Wertheimer, M. (2013). "Moros en la costa". Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda-Quilmes y Vicente López (2000-2011). En Merlinsky, Gabriela (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Aón, L. y Frediani, J. (2010). La categoría de patrón territorial y el concepto de lugar aplicados al espacio residencial de la periferia del partido de La Plata. *Revista Párrafos Geográficos. Volumen 9, Número 1*. ISSN 1853-9424.
- Aón, L. (2012). *Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina. Informe final*. Programa de fortalecimiento institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Recuperado de <http://scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=4698>
- Arditi, B. (1995). Rastreado lo político. *Revista de Estudios Políticos* (Número 87), pp. 333-351. Madrid.
- Asociación RedLatinGEO. (2012). *Introducción a la Cartografía Temática*. Recuperado de <http://redgeomatematica.rediris.es/carto2/pdf/pdfT/tema1t.pdf>
- Auge, M. (1993). *Los "no lugares": espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa.

- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Auyero, J. (2002). *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Libros del Rojas. UBA.
- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. UNAM. IIS. México: Fontamara.
- Azuela, A. y Mussetta, P. (2008). Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales*. Año 1, Número 16. Universidad Nacional de Quilmes.
- Bachelard, G. (1984). *La formación del espíritu científico*. México: Siglo XXI. (1ª edición 1935).
- Badía, G. et al. (2002). La Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político. En Badia, G. *Estado, Sociedad y Sistema político en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Argentina. Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/06/badia-la-region-metropolitana-como-sistema-politico.pdf>
- Baer, L. (2012). Mercado de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. *Ri URB. Revista Iberoamericana de Urbanismo*. Número 8. Pp. 43-58.
- Baranger, D. (1999). *Construcción y análisis de datos*. Posadas: Editorial universitaria de Misiones.
- Baranger, D. (2009). *Construcción y análisis de datos. Introducción al uso de técnicas cuantitativas en la investigación social*. Posadas: Ed. Universitaria.
- Barrera, A. (2009). Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales. En Poggiese, H. y Cohen Egler, T. (Comp.), *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Pp. 105-116. CLACSO.
- Barrionuevo, C. y Cirio, G. (2013). Geógrafos y sociólogos "en campo". Notas sobre un diálogo técnico – metodológico desde una óptica reflexiva. En *XV Jornadas de Investigación Centro de Investigaciones Geográficas*, Departamento de Geografía, FaHCE UNLP. ISSN 1850-0862. Recuperado de <http://jornadasgeografia.fahce.unlp.edu.ar/xv-jornadas/actas/01.Barrionuevo-C>
- Basualdo, E. (2003). "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera". *Realidad Económica, 200*. Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En

Basualdo, E. y Arceo, E. (Ed.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.  
Recuperado de

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C04Basualdo.pdf>

Basualdo, E. (2007). *Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía*. Maestría en Economía Política Argentina, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Documento N°1. Recuperado de [www.flacso.org.ar/economía](http://www.flacso.org.ar/economía)

Benarós, L. (1987). *Quilmes ayer y hoy*. Buenos Aires. Pp. 76. Fundación Banco de Boston. Argentina.

Bernazza, C. (2005). Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes. En Pereyra, J. (Ed.), *En busca del Desarrollo Humano*. La Plata: Edulp.

Bernazza, C. (2008). *¿Se puede planificar el desarrollo? Relación entre política, desarrollo y gestión pública*. Recuperado de [www.paralavictoria.com.ar/documentos/politica\\_desa\\_gp.doc](http://www.paralavictoria.com.ar/documentos/politica_desa_gp.doc)

Bertin, J. (1988). *La gráfica y el tratamiento gráfico de la información*. Madrid: Taurus Ediciones.

Blanco, J. (2007). Espacio y territorio. Elementos teórico – conceptuales implicados en el análisis geográfico. En Fernández Caso M. V. y Gurevich, R. (coord.) *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*. Buenos Aires: Biblos.

Boisier, S. y Hilherst, C. et al. (1981). *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*. Naciones Unidas-CEPAL-ILPES.

Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Estudios regionales*. Número 48, pp. 41-79. Chile.

Boisier, S. (1998). *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*. Chile: ILPES.

Boisier, S. (2001a). *Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización. La recuperación de las políticas territoriales*. Editorial Mimeo.

Boisier, S. (2001b). Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando? En Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (Ed.), *Transformaciones globales: Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.

Bosque Sendra, J. (1992). *Sistemas de Información Geográfica*. Madrid: Rialp.

- Bosque Sendra, J. y García, R. (2000). El uso de los sistemas de información geográfica en la planificación territorial. En *Anales de Geografía* de la Universidad Complutense, número 20, pp. 49-67.
- Bourdieu, P. (1997). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P. (2000). Efectos de lugar. En Bourdieu, P. (Director), *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bozzano, H. (1996). *Les territoires de la restructuration industrielle dans la Région Métropolitaine de Buenos Aires*. Tesis Doctoral. Université de Paris III-Sorbonne Nouvelle.
- Bozzano, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*. Buenos Aires: Editorial Espacio. (3ª reedición 2012).
- Bozzano, H. (2009a). *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. Buenos Aires: Ed. Lumiere.
- Bozzano, H. (2009b). Territories: The Territorii method. A territorial look a projects and investigations that are not always territorial. En: *International Conference of Territorial Intelligence ENTI*. Salerno, Italia.
- Bozzano, H. y Voloschin, C. et al. (2004). Puerto Deseado, Santa Cruz. Caracterización territorial y socioeconómica. *Evaluación de sitios industriales. Informe final CFI*. Fundación iberoamericana. Buenos Aires. (Inédito).
- Bozzano, H., Resa, S. et al. (1997). Patrones territoriales y código de planeamiento. El caso de La Plata, Argentina. En *Memorias de EGAL6. Encuentro de Geógrafos de América Latina*. Recuperado de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/726.pdf>
- Bozzano, H., Resa, S. et al. (1997). Organización y patrones territoriales para una propuesta de código de planeamiento en el municipio de La Plata. Teoría práctica y participación. En: *Boletín de la Universidad de Cuyo*, pp. 235-247. Mendoza: VII Jornadas Cuyanas de Geografía.
- Bozzano, H. y Voloschin, C. et al. (2004). Puerto Deseado, Santa Cruz. Caracterización territorial y socioeconómica. *Evaluación de sitios industriales. Informe final CFI*. Fundación iberoamericana. Buenos Aires. (Inédito).
- Bozzano, H. y Resa, S. (2007). *El lugar: Criterios teórico-metodológicos para su definición. Aplicación a General Belgrano, Buenos Aires*. La Plata (inédito).

- Bozzano, H. et al. (2008). *Anteproyecto de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Municipalidad de Colón, Provincia de Buenos Aires*. Expediente Número 4024-170/07. (Inédito).
- Bozzano, H. y Resa, S. (2009). Places: The Stlocus method. Its usefulness in diverse intervention projects. En: *International Conference of Territorial Intelligence ENTI*. Salerno, Italia.
- Bozzano, H., Girardot, J.J., Cirio, G., Barrionuevo, C. y Gliemmo, F. (2012). *Inteligencia territorial. Teoría, métodos e iniciativas en Europa y América latina*. La Plata: Eulp Editorial Universitaria de La Plata.
- Bozzano, H. y Cirio, G. (2015). El lugar desde la perspectiva de territorio. Evolución en las aplicaciones del Método Stlocus entre 1984 y 2015. *Revista Geográfica Venezolana*. Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias, Forestales y Ambientales. Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Mérida (en prensa). ISSN: 1012-1617
- Brower, S. (1980). Territory in urban settings. In Altman, I., Rapoport, A. y Wohlwill, J. (Eds), *Human behavior and environment*, 4, New York: Plenum.
- Busto, C. R. (2010). El poder entre nosotros: El Galpón de Moreno. Breve análisis del proceso de emergencia de una organización de base territorial. *Revista Theomai*, 21, pp. 215-223. Quilmes. Recuperado de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2021/ArtBusto.pdf>
- Bustos, W. (2010). Oportunidades de la planificación estratégica a partir de la organización comunitaria en las zonas periféricas de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen XIV*, número 331 (26). Barcelona: Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788.
- Buzai, G. y Baxendale, C. (2006). *Análisis Socioespacial con Sistemas de Información Geográfica*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Cabeza, A. M. (2012). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. En: Massiris Cabeza, A. et al., *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, pp. 13-30. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Cabrales Barajas, L. (2006). Geografía y Ordenamiento Territorial. En Hiernaux, D. y Lindón, A. (Directora), *Tratado de Geografía Humana*, pp. 601-627. México: Anthropos.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policysciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Revista Gestión y Política Pública. Volumen 9*, número 2. México D.F.



- Caggiano, S. (2003). Fronteras múltiples: Reconfiguración de ejes identitarios en migraciones contemporáneas a la Argentina. *Cuadernos del Instituto de Desarrollo Económico y Social*, pp. 5 - 24. Buenos Aires, Argentina.
- Caminotti, M. (2003). Regionalización y gestión del desarrollo local en la provincia de Buenos Aires. La experiencia del Plan Estratégico Tuyú Mar y Campo. En Cravacuore, D. (Coordinador), *Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos*. Buenos Aires: Ed. Dunken.
- Canales Cerón, M. (2006). *Metodologías de la investigación social*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- Carut, C. y Cirio, G. (2015). Territorio, Territorialidad y Territorialidades: una lectura desde los grandes proyectos y transformaciones inmobiliarias costeras en Buenos Aires. Los casos de Puerto Madero y Nueva Costa del Plata. En Bozzano, H. y Velarde, I. (Comp.), *Transformaciones socioterritoriales y proceso de intervención en la región rioplatense*. Buenos Aires: Editorial Imago Mundi.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, A. (2010). Estado y grandes empresarios en la Argentina de la post-convertibilidad. *Cuestiones de Sociología*. Números 5-6.
- Castellani, A, y Gaggero, A. (2011). Estado y grupos económicos en la Argentina de los noventa. En: Pucciarelli, A. (Ed.), *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castells, M. (1974). *Movimientos sociales urbanos*. Pp. 116. México: Siglo XXI.
- Catenazzi, A. y Reese, E. (2001). *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. Análisis sobre los nuevos escenarios y sus implicancias en la planificación participativa. Alcances y limitaciones en experiencias argentinas*. Curso de Posgrado Desarrollo local en áreas metropolitanas, Módulo 3/ Prof. Eduardo Reese. Recuperado de <http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/Mod3ERese.doc>
- Catenazzi, A., Da Representacao, N. y Lombardo; J. (2003). *La cuestión urbana en los noventa en la RMBA*. Instituto del Conurbano. Ediciones Al Margen, UNGS, 2003.
- Cea D'Ancona, M. Á. (1999). *La metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Ceballos, M. M. (2004). "Manual para el desarrollo del mapeo de actores claves – MAC", elaborado en el marco de la consultoría técnica GITEC-SERCITEC. EC-FAO (2006) "Stakeholders Analysis", Annex I to lesson "understanding te Users'

- Information Needs”, Food Security Information for Action Programme, FAO-EU.
- Chalo Agnelli *et al.* (2010). *Quilmes, 346 años y un bicentenario*. (1666 – 1812 – 2012). Diez Autores para un homenaje. Editorial Buenos Aires Books.
- Chiarella Quinhoes, R. (2005). Planificación estratégica y desarrollo territorial. *Espacio y desarrollo*, Número 17, pp. 208 – 225.
- Ciccolella, P. (1994). "Integración y Mundialización: Claves de la reterritorialización capitalista en el Cono Sur de América Latina", *Revista Interamericana de Planificación, SIAP*, Número 106.
- Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE volumen.25*, número 76. Santiago.
- Ciccolella, P. (2004). Metrópolis en Transición: Buenos Aires al desnudo, entre la expansión económica y la crisis. En Aguilar, A. (Ed.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México: Honorable Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Ciccolella, P. y Mignaqui I. (2009). Capitalismo global y transformaciones metropolitanas. Enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. En Poggiese, H. y Cohen Egler, T. (Comp.), *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. CLACSO.
- Cirio, G. (2009). Territorial understanding: Application of the Territorii method. Case study of the territorial and urban planning code. Colón, Buenos Aires, Argentina. En *International Conference of Territorial Intelligence ENTI*. Salerno, Italia. 132b1. Recuperado de <http://www.territorial-intelligence.eu/salerno2009/blog/?s=cirio>
- Cirio, G. (2012). Principios metodológicos generales de la Inteligencia Territorial en América latina. Estado del arte de los medios de investigación de la Inteligencia Territorial en América Latina. En Bozzano, H. *et al.*, *Inteligencia Territorial. Teoría, métodos e iniciativas en Europa y América latina*, pp. 190-219. La Plata: Edulp.
- Cirio, G. (2012). Dificultades, desafíos y oportunidades para el desarrollo de sistemas de información territorial en América Latina. El caso del SITER, Entre Ríos, Argentina. 2009 – 2012. *GeoFocus (Informes y comentarios)*, número 12, pp. 45-61. ISSN: 1578-5157.
- Cirio, G. (2014). Planificación territorial y acumulación capitalista. Vínculos entre modelos de acumulación y políticas de planificación del territorio argentino

- 1955-2014. *Revista Realidad Económica*, Número 286, pp. 93 - 121. Instituto Argentino para el desarrollo Económico. IADE.
- Clichevsky, N. y Rofman, A. (1989). Planificación urbana y regional en la Argentina. Una revisión crítica. En *Ciudad y territorio*, 79-1, pp. 61-71.
- Cochrane, A. (1987). What a difference the place makes: The new structuralism of locality. *Antipode*, Vol. 19, Issue 3, pp. 354–363.
- Colegio de martilleros y Corredores Públicos del Departamento Judicial Quilmes. (2015) *Un territorio tres historias*. Colegio de martilleros y corredores públicos del departamento judicial Quilmes. Agrupación Los Quilmeros. Quilmes, Florencio Varela y Berazategui. Editorial Jarmat, Bernal.
- CONICET, Comité de ética (2006). *Resolución Nro. 2857. Lineamientos para el comportamiento ético en las Ciencias Sociales y Humanidades (CSyH)*, Buenos Aires: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Recuperado de [http://www.conicet.gov.ar/INSTITUCIONAL/sistema de evaluacion/documentos/comite\\_etica\\_documento\\_resol.doc](http://www.conicet.gov.ar/INSTITUCIONAL/sistema_de_evaluacion/documentos/comite_etica_documento_resol.doc)
- Coraggio, J. (1981). Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina. *Demografía y economía. Volumen 15*, Número 3, pp. 312-343.
- Coraggio, J. (1994). Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina. *Instituto Literario*. Número 100. pp. 394. Universidad Autónoma del Estado de México. México: Edición digital.
- Coraggio, J. (2002). La Economía Social como vía para otro desarrollo social. Documento de lanzamiento del debate sobre "Distintas propuestas de Economía Social", en *Urbared*. Red de Políticas Sociales. Recuperado de: <http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/economiasocialcoraggio.pdf>
- Costa, E., Monteiro, J. y Basto Brito, L. (2010). O Planejamento Territorial Participativo: a Experiência do Estado do Pará, Brasil. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, número 331 (37). Barcelona: Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788.
- Cravino, M. C. (2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Land Tenure Issues in Latin America, Slas 2001 Conference*, Birmingham.
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C. (2008). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Cravino, M. C., Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (2008). Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En Cravino et al. *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C. y Mutuberría Lazarini, V. (2011). "Del piquete a la cooperativa de vivienda. La cooperativa como herramienta política y de trabajo autogestivo para la producción de viviendas". En Cravino, M. C. (organizadora), *Construyendo Barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires: Ediciones CICCUS – UNGS.
- Craviotto, J. A. (1941). *Índice Cronológico de la Historia de Quilmes*. Impresora Nardi.
- Craviotto, J. A. (1969). *Quilmes a través de los años*. Buenos Aires, Municipalidad de Quilmes. Secretaría de Gobierno y Cultura.
- Cuenya, B. (1985). *Asentamientos populares en el Gran Buenos Aires. Dos estudios de caso*. Buenos Aires: CEUR.
- De la Vega, C., Vargas, E., Fiol, D., Soria, V. y Aciar, E. (2009). Incursiones teóricas del concepto de vocación territorial desde la significación de los actores. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas (REVIISE) Volumen 1*, Número 1. Recuperado de <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/3>
- De Mattos, C. (1979). Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL*. pp. 79 – 96. Recuperado de: <http://catedras.fcp.uncu.edu.ar/claroline/backends/download.php?url=L1VOSURBRF9JSUkvZGVfTWF0dG9zLI9QbGFuZXNfdmVyc3VzX3BsYW5pZmljYWVWpb24ucGRm&cidReset=true&cidReq=PYEPS>
- De Mattos, C. (1993). La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano. *Estudios Regionales*. Número 35. pp. 77-114.
- De Sousa Santos B. (2009). *Una Epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. CLACSO. México: Siglo XXI.
- Del Río, J. P. (2012). *El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*. Tesis de Posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>

- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*. 12(45), pp. 1-23.
- Diamand, M. (1973). *Escritos Económicos. Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia*. Rafaela: H. Garetto Editor. (Edición 2010).
- Di Cione, V. (2007). Planificación y Ordenamiento Territorial y Ambiental y Geografía. Reflexiones locales a partir del Libro Blanco de la Geografía y la Ordenación del Territorio presentado por los geógrafos españoles en 2004 en ANECA. En: *Apuntes de Geografía y Ciencias Sociales. Cuaderno de Geografía*. GeoBairesS. Buenos Aires. Recuperado de [http://www.geobaires.geoamerica.org/apuntes/ap\\_planificacionygeografia.pdf](http://www.geobaires.geoamerica.org/apuntes/ap_planificacionygeografia.pdf)
- Dieguez, R. (2009). "Macroeconomía y Economía Popular", en Cattani, A., Coraggio J.L. y Laville, J-L. (Organizadores), *Diccionario de la Otra Economía*, Buenos Aires: UNGS/ALTAMIRA/CLACSO.
- Di Virgilio, M. (2007). *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales en familias de sectores populares y medios del Gran Buenos Aires*. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Mimeo.
- Di Virgilio, M., Herzer, H., Merlinsky, G. y Rodrigues, C. (Comp.) (2011). *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Donato Lombardo, J. (2009). Transposición del orden social en espacial. En Poggiese, H. y Cohen Egler, T. (Comp.). *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. CLACSO.
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco.
- Easterby-Smith, M., Thorpe, R. y Loewe, A. (1991). *Management Research, an Introduction*. London.
- Elizalde Hevia, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile. Serie: gestión pública.
- Erbiti, C., Guerrero, E. y Dillon, A. (2005). El proceso de participación en el plan de ordenamiento territorial del municipio de Tandil (Argentina). *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Vol. IX, Número. 194 (97). Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-97.htm>
- Escolar, M. (1993). Territórios de dominação estatal e fronteiras nacionais: a mediação geográfica da representação e da soberania política. En Santos, M. et al. (Comps.), *O Novo Mapa do Mundo*. São Paulo: Hucitec.

- Escolar, C. (2000). La investigación en geografía. Epistemología de la construcción de datos. En Escolar P. (Comp.), *Tipografía de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*, pp.179-186. Buenos Aires: Eudeba.
- Estevez, A. (2010). *Quilmes, centro histórico industrial*. Recuperado de <http://www.cicopar.com.ar/ponencias/6.pdf>
- Faludi, A. (1973). Planning Theory. *Pergamon international library of science, technology, engineering, and social studies, Volumen 7 de Urban and regional planning series*. 308 pp. Pergamon Press.
- Farinós Dasí, J. (2000). Análisis geográfico regional y planificación territorial. En: *Cuadernos de geografía*, Número 67-68, pp. 57-76.
- Fernández, R. (2000). *Gestión ambiental de ciudades: teoría crítica y aportes metodológicos*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, pp.200 – 335.
- Fidel, C., Di Tomaso, R. y Farías, C. (2008). *Territorio, condiciones de vida y exclusión: el Partido de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Argentina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Foxley, A. (1975). *Estrategia de desarrollo y modelos de planificación*. pp. 180. Fondo de Cultura Económica.
- Frediani, J. (2010). *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010* (Tesis de posgrado). Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctora en Geografía. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.355/te.355.pdf>
- Foucault, M. (1986). Of other spaces. *Diacritics* 16, 1. Pp. 22–27.
- Garay, A. (2004). Revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina. En Ziccardi, A. (Coordinador), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México. Instituto de investigaciones sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- García, R. (2006). *Sistemas Complejos*. Barcelona: Gedisa
- García Barba, F (2008). *Tipologías aplicables al urbanismo*. Recuperado de <http://www.garciabarba.com/islasterritorio/tipologias-aplicables-al-urbanismo/>
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine Publishing Company.
- Godet M. (1991). *Actors' moves and strategies: the Mactor method*, Futures.

- Gomá, R. y Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Gómez M. J., Muñoz, J. y Ortega N. (1982). *El pensamiento geográfico*. Madrid: Alianza.
- Gramsci, A. (2003). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Guba, E., y Lincoln, Y. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. Compilación de Denman, C., y Haro, J. A., *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*. P. 113-145. Sonora: Colegio de Sonora.
- Gudiño, M. (2010). Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones del ordenamiento territorial. *Scripta Nova, Volumen XIV*, número 331 (24).Universidad de Barcelona.
- Haesbaert, R. (2004). *O Mito da Desterritorialização*. Rio de Janeiro, Brasil: Ed. Bertrand.
- Haesbaert, R. (2014). "Lógica zonal y ordenamiento territorial: Para discutir la proximidad y la contigüidad espaciales". En *Cultura y Representaciones Sociales. Volumen 8*, Número 16, pp. 9-29.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. España: Editorial Siglo XXI.
- Harvey, D. (1985). The geopolitics of capitalism. En D. Gregory y J. Urry (Eds.), *Social relations and spatial structures*. Londres: Macmillan.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography, volumen 71*, número 1, 3-17. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2307/490503>
- Harvey, D. (2001). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal. Edinburgh University Press.
- Harvey, D. (2003). *Espacios de esperanza*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hiernaux, N. y Lindón, A. (1993). El concepto de espacio y el análisis regional. *Revista Secuencia*, Número 25. pp. 89-110.
- Hildebrand, S. A. (1999). La política territorial y desarrollo regional en Europa: una visión comparada. *Revista Ciudad y Territorio*.XXX-122. España.
- Ibáñez, E. A. y Brie, R. (2001). *Diccionario de Sociología*. España, Madrid: Editorial Claridad.
- Ibarra, P. et al. (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.

- Iturburu, M. (2000). *Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Dirección Nacional de Estudios y Documentación, INAP. Recuperado de [www.inap.gov.ar](http://www.inap.gov.ar)
- Janesick, V. (1998). *Stretching exercises for qualitative researchers*. University of South Florida: Thousand Oaks, SAGE
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE (Santiago)*, 28 (85), Pp. 11-20. Recuperado de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612002008500002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612002008500002&lng=es&tlng=es)
- Karol, J. (2014). *Reconocimiento de actores sociales en la planificación y la gestión Urbana. Notas Teóricas*. Cátedra de Teorías Territoriales y Planificación Territorial. KTD. Recuperado de <http://blogs.unlp.edu.ar/planificacionktd/>
- Kosoy, M. (2008). *Plan Estratégico Territorial 2016*. Secretaría de Planificación territorial de la inversión pública, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires. Recuperado de [http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias\\_regionales/comision%20B/08-Kosoy%202.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20B/08-Kosoy%202.pdf)
- Lasswell, H. (1996). La orientación hacia las políticas. En: Aguilar, Luis F. (Ed.), *Colección de Antologías de Política Pública, Primera antología. El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. (1996a). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En: Aguilar, L. (coordinador), *Colección de Antologías de Política Pública, Primera antología. El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Laudan, L. (1977). *Progress and its problems*. Berkeley: University of California Press (Trad.: *El progreso y sus problemas. Hacia una teoría del crecimiento científico*. Madrid, Encuentro Ediciones, 1986).
- Lefévre, H. (1961). *Critique de la vie quotidienne II, Fondements d'une sociologie de la quotidienneté*. L'Arche.
- Lefévre, H. (1974). *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- Leva, G., Fernández, G. y Paz, S. (2006). *Informe técnico y evaluación de resultados. Jornada de participación ciudadana*. Auditorio de la Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de <http://hm.unq.edu.ar/Rezonificacion/Reporte%20final%20 HCD FINAL.pdf>



- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lobato Correa, R. (1994). "Territorialidade e Corporacao: un ejemplo", en Santos, M., de Souza, M.A. y Silveira, M. A., *Territorio, globalizacao e fragmentacao*. San Pablo: Editora HUCITEC.
- Lomban, C. (1990). *Nueva Historia de Quilmes*. Quilmes: Editorial El Monje.
- Lombardo, J., Di Virgilio, M. M. y Fernández, L. (2004). Land markets, social reproduction and configuration of urban space. A case study of five municipalities in the Buenos Aires Metropolitan Área. En Stiftel, B. y Watson, V. (Ed.), *Dialogues in Urban and Regional Planning*. USA. Routledge/ The Global Planning Education Association Network.
- Lombardo, J. y Di Virgilio, M. M. (2006). Vínculos y relaciones entre espacio urbano y reproducción social en el contexto de economías emergentes. El caso de cinco municipios de la región metropolitana de Buenos Aires. En *Revista Geográfica*, número 136. Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), ONU. México.
- Lombardo, J. (2007). La construcción del espacio urbano. El caso de Región Metropolitana de Buenos Aires". En Lombardo, J. (Comp.). *Paradigmas Urbanos. Conceptos e ideas que sostienen la ciudad actual*. Los Polvorines. UNGS/ ALEUP/ CLACSO.
- Long, N. (1999). *The multiple optic of interface analysis*. Background Paper on Interface Analysis. UNESCO.
- Long, N. (2007). *Sociología del Desarrollo: Una perspectiva centrada en el actor*. México: Ciesas-El Colegio de San Luis.
- López Gonzales, F. Crecente Maseda, R. y Alvarez, C. J. (2002). "Los Usos del suelo analizados mediante S.I.G." En: *XIV Congreso Internacional de Ingeniería Gráfica*. Santander, España.
- López, M. (1999). La traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la Planificación Estratégica en el urbanismo. *Política y Sociedad*, 31, pp. 93 – 116. Madrid, Universidad de Vigo.
- López Roldán, P. (1996). *La construcción de tipologías: metodología de análisis*. Papers 48, pp. 9-29. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/download/25365/58600>.
- López Sala, A., G. Pérez y P. Martín Gutiérrez. (1995) "La I-A-P con los vecinos", en *VV. AA Métodos de Investigación Social*, Cuadernos de la RED, 3; Red CIMS.
- López Trigal, L. (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. León, Universidad de León.

- Madoery, O. (2005). La “primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos. *Revista Política y Gestión, Volumen 8*. Rosario: Homo Sapiens Editores.
- Madoery, O. (2008). Otro Desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones. *Colección Ciencias Sociales, Serie Desarrollo y Territorio*. Ediciones UNSAM.
- Malbran, M. del C. (2010). *La entrevista en profundidad como método*. La Plata: Mimeo.
- Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (2007). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS.
- Martín Gutiérrez, P. (1999). “El sociograma como instrumento que desvela la complejidad”, en *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. Número 2, España.
- Marradi, A. (2002). Método como arte. *Paper, Revista de sociología*. Número 67. Segones jornadas d’avaluació de la recerca.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Fundación ALTADIR. ISBN 980-300-316-X
- Max-Neef, M. (2004). *Fundamentos de la transdisciplinaridad*. Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile. Recuperado de [http://www.max-neef.cl/download/Max\\_Neef\\_Fundamentos\\_transdisciplinaridad.pdf](http://www.max-neef.cl/download/Max_Neef_Fundamentos_transdisciplinaridad.pdf)
- Mény, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meo, A. (2010). Consentimiento informado, anonimato y confidencialidad en investigación social. La experiencia internacional y el caso de la sociología en argentina. *Aposta revista de ciencias sociales*. Número 44. ISSN 1696-7348. Recuperado de <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/aines.pdf>
- Merklen, D. (2004). Sobre la base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas en la acción. *Revista Lavboratorio/online*. Número 16. Buenos Aires.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Mihura, E., Pagnone, D., Stamatti, G., De Carli, R. y García, F. (2013). Estrategias para el desarrollo local sustentable en la ciudad de Crespo (ER) Argentina. *VI Jornadas de la Asociación Argentino Uruguayo de Economía Ecológica*. Salta. Recuperado de

[http://www.asauee2013.com.ar/asaue/wp-content/uploads/2013/11/7\\_2\\_Mihura.pdf](http://www.asauee2013.com.ar/asaue/wp-content/uploads/2013/11/7_2_Mihura.pdf)

- Mignaqui, I. y Szajnberg, D. (2003). Tendencias en la organización del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los noventa. En Bertonecello, R. *et al.* (Comps.) *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*. Buenos Aires. Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.
- Mignaqui, I. (1998). "Dinámica inmobiliaria y transformaciones metropolitanas. La producción del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los '90: una aproximación a la geografía de la riqueza". Gorenstein, S. y Bustos Cara, R. (Comp.), *Ciudades y regiones frente al avance de la globalización*. Bahía Blanca: Departamentos de Economía y Geografía, Universidad Nacional del Sur.
- Molina de Buono, G. (2006). Territorio municipal y planificación estratégica. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*. Tandil.
- Molina, G., Schilan, R., Benedetto, A., Bombal, D. y Sedevich, A. (2009). Municipios de Mendoza. Condiciones de partida para la formulación de proyectos territoriales. *Estudios socioterritoriales. Revista de Geografía*. Tandil.
- Moliner, M. (2007). *Diccionario de uso del español*. 3 ed. Gredos.
- Monteiro da Costa, E. y Bastos Brito, L. (2010). O Planejamento Territorial Participativo: a Experiência do Estado do Pará, Brasil. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen XIV*, número 331 (37). Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-37.htm>
- Montoya Suárez, O. (2008). De la Techne griega a la técnica occidental moderna. *Scientia et Technica, Año XIV*, Número 39. Universidad Tecnológica de Pereira.
- Moraes, A. C. R. (1990). *Ratzel*. São Paulo: Ática.
- Moraes, A. C. R. (2000). *Bases da formação territorial do Brasil*. São Paulo: Hucitec.
- Moraes, A. C. R. (2005). *Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), Brasília.
- Moreno Jiménez, A. (2010). GeoFocus: diez años en el camino hacia la sociedad de la geoinformación. *Revista GeoFocus (Editorial)*, número 10, pp. 1-6. Recuperado de <http://www.geo-focus.org/>
- Morin, Edgar. (1984). *Ciencia con conciencia*. Barcelona: Anthropos.
- Municipalidad de Quilmes. (2008). *Gestión del proyecto de paisaje costero ribereño del partido de Quilmes 1 lineamientos generales – plan maestro*. Recuperado de

[http://www.quilmes.gov.ar/desarrollo\\_urbano/La%20Ribera%20presentacion%20sintesis%20general%20final.pdf](http://www.quilmes.gov.ar/desarrollo_urbano/La%20Ribera%20presentacion%20sintesis%20general%20final.pdf)

Municipalidad de Quilmes. (2009) *Parque de los Ginkgos. Recuperación y puesta en valor. Proyecto de la Ribera*. Recuperado de

[http://www.quilmes.gov.ar/desarrollo\\_urbano/parque.pdf](http://www.quilmes.gov.ar/desarrollo_urbano/parque.pdf)

Municipio de Quilmes. (2010). *Censo social Quilmes 2010. Resultados definitivos*. Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de

[http://www.quilmes.gov.ar/desarrollo\\_social/descargas/info%20nueva/sds\\_censo\\_social\\_quilmes2010\\_resultadosfinales.pdf](http://www.quilmes.gov.ar/desarrollo_social/descargas/info%20nueva/sds_censo_social_quilmes2010_resultadosfinales.pdf)

Mutuberría Lazarini, V. y Narodowski, P. (2010). "Economía Social y Territorio. La Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Ltda.: entre las exigencias del neo-institucionalismo y la autonomía". *XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII)*. Universidad Nacional de Cuyo – Mendoza.

Narodowski, P. (2008a). *La Argentina pasiva. Desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad. El desarrollo visto desde el margen de una periferia, de un país dependiente*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Narodowski, P. (2008b). *Los Problemas Para El Desarrollo De Las Políticas Públicas Urbanas. Una Crítica Al Neo- Institucionalismo Desde Edward Soja*. INFOHAB UNGS.

Narodowski, P. y Mutuberría Lazarini, V. (2008). La economía social cercada: el caso de la Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes LTDA. *Otra Economía - Volumen II*. Número 2. ISSN 1851-4715. Recuperado de [www.riless.org/otraeconomia](http://www.riless.org/otraeconomia)

Natenzon, C. (1995). "Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre". En *Serie de Documentos e Informes de Investigación*. Número 197. FLACSO.

O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología, Volumen 40*, Número 4, Estado y Clases Sociales en América, pp. 1157-1199. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/353965>

O'Donnell; G. (1993). Estado, democratización y problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. *Desarrollo Económico, volumen XXXIII*, número 130, pp. 163-183.

Oliva, M. (2010). *Centros Históricos y Centralidades Urbanas. Quilmes y su casco histórico*. Recuperado de <http://www.cicopar.com.ar/ponencias/7.pdf>

- Ortiz, R. y Schorr, M. (2007). La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la postconvertibilidad. *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM. Año 1, número 2*. Buenos Aires.
- Oslender, U. (2002). Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una "espacialidad de resistencia". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Volumen VI, número 115*. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-115.htm>
- Oyuela, J. (1976). Historia de la Planificación Argentina. *Cuadernos de Planeamiento. Número 1 (1976) y Número 2 (1977)*. Argentina.
- Parsons, D. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- PECRE. (2000 - 2005). Plan Estratégico de Desarrollo de Crespo. Municipio de Crespo. Provincia de Entre Ríos. Ordenanza CD Nº 24/02. 13/06/2002. 2000/ 2005. (Inédito)
- Perles Roselló, M. J. y Mérida Rodríguez, M. (2010). Patrón territorial y conformación del riesgo en espacios periurbanos. El caso de la periferia Este de la ciudad de Málaga. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen XIV, número 329*. Barcelona: Universidad de Barcelona. [ISSN: 1138-9788].
- Pirez, P. (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina.
- Pirez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *CIUDADES 28*. México: RNIU.
- Pirez, P. (2006). La privatización de la expansión metropolitana de Buenos Aires. En *Economía, sociedad y territorio, volumen 6, número 21*.
- Pirez, P. (2008a). Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina. Badía, G. y Carmona, R. (Comp.), *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Pirez, P. (2008b). Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas. *Ciudad, poder, Gobernanza, (9)*, pp. 91-110. Santiago de Chile: Colección Rideal/Geo libros.
- Plickenhayn, J. (1994). *Epistemología y geografía*. Primera edición. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Poggiese, H. y Cohen Egler, T. (2009). *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Clacso.
- Poggiese, H. (2011). *Planificación participativa y gestión asociada*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

- Pohl Schnake, V. (2009). Planificación urbana – regional e instancias del proceso de organización territorial. Aportes desde la fotointerpretación: aplicación al caso de Ezeiza 1964-2007. *International Conference of Territorial Intelligence*. Salerno, Italia.
- Portantiero, J. (1973). *Clases dominantes y crisis políticas en la Argentina actual*. Recuperado de <http://catedras.fsoc.uba.ar/rubinich/biblioteca/web/aport1.html>
- Poulantzas, N. (1981). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Pozo Solís, A. (2007). *Mapeo de actores sociales*. Lima: Mimeo. Recuperado de: <http://www.preval.org/documentos/ma0018.doc>
- Prévôt Schapira, M. (2002). Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades. *EURE, volumen 28*, número 85, pp. 31-50. Santiago de Chile.
- Raffestin, C. (1993). *Por una geografía do poder*. pp. 269. São Paulo: Ática.
- Randolph, R. (2007). From collaborative to “subversive” planning: remarks to overcome conflicts between planners, expertise and daily life experiences of involved population. *International Conference of New Concepts and Approaches for Urban and Regional Policy and Planning*. Leuven.
- Randolph, R. (2009). Novas arenas e novas escalas para o planejamento da expansão peri-metropolitanados grandes centros latino-americanos. En Poggiese, H. y Cohen Egler, T. (Comp.), *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Clacso.
- Raposo, I. (2004). Rosario y el desafío de liderar las transformaciones urbanas. En *Mundo Urbano*, Número 2. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes.
- Reese, E. (1999). Planes estratégicos: limitaciones y oportunidades. *Curso internacional, Ciudad futura nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades*. Rosario.
- Reese, E. (2001). *Gestión urbana: Plan de descentralización del municipio de Quilmes. Buenos Aires, Argentina*. CEPAL, CECLAC, Santiago de Chile.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización, Volume 65*, Number 1. pp. 3-21(19).
- Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. En *Carajillo de la Ciudad, Revista Digital del Programa en Gestión de la Ciudad UOC*. Año 3.

- Resa, S., Vazquez, V. y Bozzano, H. (2000). *Elementos para una propuesta de regulación urbanística y territorial de la región metropolitana de Buenos Aires*. Premio de Anual de Arquitectura y Urbanismo 2000. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. Categoría: teoría e investigaciones urbanas.
- Retamozo, M. (2010). Lo político y los sujetos políticos. Conformación y disputa por el orden social. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM)*, pp. 61-90. México. ISSN 0185-1918.
- Revilla Blanco, M. (1994). El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido. *Zona Abierta*, 69. pp. 181-213. España. Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/195/19500501.pdf>
- Revilla Blanco, M. (1996). El concepto de movimiento social: Acción, identidad y sentido. *Última Década*, pp. 1-18. ISSN 0717-4691. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19500501>
- Rhind, D. y Hudson, R. (1980). *Land Use Methuen*. Pp. 272.
- Robirosa, M. (2002a). La participación en la gestión. Justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias. *Mundo Urbano*, N° 18. Universidad Nacional de Quilmes.
- Robirosa, M. (2002b). Articulación, negociación, concertación. *Mundo Urbano* N°17. Universidad Nacional de Quilmes.
- Rodríguez, C. y Di Virgilio, M. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: Un enfoque territorial. En Rodríguez M. C. y Di Virgilio, M. M. (Organizadoras), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rosenfeld, E., Molina y Vedia, J. y San Juan. G. (2001). "Quilmes, entre la pampa y el río. Reflexiones sobre las Áreas Costeras". Pp. 131. Secretaría de Desarrollo Ambiental de la Municipalidad de Quilmes y FAU/UNLP, Quilmes.
- Russo, C. (2000). La estructuración territorial del partido de Quilmes a fines del siglo XIX y principios del XX. *Revista THEOMAI Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*. Número 2. Quilmes.
- Sabino, C. (1986). *El proceso de investigación*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- Sáez, M. A., García Vargas, F. y Llorente Márquez, J. (2007). Participación ciudadana y planificación estratégica. Los planes especiales de inversión y actuación territorial (PEI) de Madrid, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de [www.eumed.net/rev/cccss/0712/asgvlm.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/0712/asgvlm.htm)
- Santinelli, G. (2000). *El paisaje costero ribereño del Río de La Plata*. Tesis de Maestría. Magíster en Diseño, Planificación y Gestión del Paisaje. Convenios de

- Cooperación Académica. Red Pehuén. Programa ALFA de la Comunidad Europea. Pp. 92. Santiago, Chile.
- Santos, M. (1979). Planejando o subdesenvolvimento e a Pobreza. En: *Economía espacial: críticas e alternativas*. EdUSP.
- Santos, M. (1985). *Espaço e Método*. São Paulo. Edit. Nobel.
- Santos, M. (1986). Da sociedade a Paisagem: O significado do Espaço do Homem. En: *Pensando o espaço do homem*. Sao Paulo.
- Santos, M. (1990). *Por una geografía nueva*. Espasa Calpe.
- Santos, M. (1995). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Ed. Oikos-Tau.
- Santos, M. (1996a). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y Emoción*. Barcelona: Ariel.
- Santos, M (1996b). *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Santos, M. (2000). *Por uma nova Federação*. Correio Braziliense.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Santos, M. y Silveira, M. (2001). *O Brasil-Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro- São Paulo: Record.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sautu, R. (2000). "Los Métodos Cuantitativos y Cualitativos en la Investigación Educativa" en *Boletín de la Academia Nacional de Educación*, Número 42. Buenos Aires.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Buenos Aires: Colección Campus Virtual. Clacso Libros. ISBN: 987-1183-32-1.
- Schiavo, E. (2003). *Des réseaux techniques urbains aux technologies de la société de l'information. La nouvelle dimension spatio-temporelle de la ville en Argentine: Le cas de Quilmes, "Partido" du sud de l'agglomeration de Buenos Aires*. Francia. Paris: Université.
- Schuster, F. (1985). Los límites de la objetividad en las ciencias sociales. En Gaeta, R. y Robles, N. (Comp.), *Nociones de epistemología*. Buenos Aires: Eudeba.
- Silveira, M. L. (1997). Territorio de las verticalidades y horizontalidades: una propuesta de método. En: *Sexto Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Buenos Aires.



- Silveira, M. L. (2000). Indagando as técnicas. Um caminho para entender o território, in Gonçalves, Neyde M. S., Silva, Maria A. y Lage, Creuza S. (Eds.), *Os lugares do mundo. A globalização dos lugares*, pp. 213-218. Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Silveira, M.L. (2003). Por una epistemología geográfica. En Bertonecello, R. y Carlos, A. (Comp.), *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*. Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Silveira, M. L. (2004). Globalización y circuitos de la economía urbana en ciudades brasileñas. *Cuadernos del CENDES, volumen 3*, número 57, pp. 1-21. Caracas.
- Silveira, M. L. (2006). Espejismos y horizontes de la geografía contemporánea. *Párrafos geográficos. Volumen 5*. Número 1, pp. 54-73.
- Silveira, M. L. (2007). Lugares y dinámicas socio-espaciales en la Patagonia Norte. En: Perla, Z., Lois, C. y Castro, H. (Comp.), *Viajes y geografías. Turismo, migraciones y exploraciones en la construcción de lugares*, pp. 179 – 202. Buenos Aires.
- Silveira, M. L. (2011). Territorio y ciudadanía: reflexiones en tiempos de globalización. En: *Uni/pluri-versidad. Volumen 11*. Número 3. Versión digital. Informes de investigación y ensayos inéditos. Facultad de educación. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- Soja, E. (1996). *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and Other Real And Imagined Places*. Oxford, Blackwell.
- Stake, R. (1994). Case Studies, en Denzin N. y Lincoln, Y. *et al.*, *The Sage Handbook of Qualitative Research*. California: Sage
- Szajnberg, D., Cordara, C. y Bories, C. (2010). Balance de las estrategias de Intervención urbanística en los albores del siglo XXI. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen XIV*, número 331 (24). Barcelona: Universidad de Barcelona. [ISSN: 1138-9788].
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Grupo Planeta (GBS). España.
- Tella, G. (1996). La zonificación urbana en su primer escenario. *Web Architecture Magazine*, Número 3, Noviembre-Diciembre. Recuperado de <http://www.arranz.net/web.arch-mag.com/3/coll/coll3t.html>
- Tella, G. y Potocko, A. (2009). “Espacios verdes públicos: Una delicada articulación entre demanda y posibilidades efectivas”. En: *Buenos Aires, Revista Mercado y Empresas para Servicios Públicos*. Número 55, pp. 40-55. Editorial IC Argentina.
- Tobio, O. (2010). Entre el estado y los movimientos sociales: sobre la recreación de lo público en función de la planificación territorial. *Scripta Nova. Revista*

- Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen XIV*, número 331(43).  
Barcelona: Universidad de Barcelona. ISSN: 11389788.
- Tobio, O. (2011). *Territorios de incertidumbre. Apuntes para una geografía social*. UNSAM Edita.
- Torres, H. (1993). *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires. Ed. Dirección de Investigaciones, Secretaría de investigación y Posgrado de la Facultad de Arquitectura. UBA.
- Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. En Revista *EURE, Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, volumen 2, número. 8. Santiago de Chile.
- Torres, H. (2006). *El mapa social de Buenos Aires 1940-1990*. Serie Difusión Nº 3. Dirección de Investigaciones. Facultad de Arquitectura, diseño y urbanismo, UBA.
- Torres Ribeiro, A. (2005). Territorio usado e humanismo concreto: O mercado socialmente necesario. En: Silva, C., Bernardes, J. y Torres Ribeiro, A. *Fromasem crisis: utopías necesarias*. Rio de Janeiro: Arquímedes ediciones.
- Tuan, Y. F. (1977). *Space and place: The perspective of experience*. London: Edward Arnold. Traducción de Jenniffer Thiers.
- Tuan, Y. F. (1990) *Topophilia: A Study of Environmental Perceptions, Attitudes, and Values*. Morningside edition.
- Tuan, Y. F. (2007). *Topofilia*. Santa Cruz de Tenerife: Melusina.
- Urry, J. (1981). Localities, regions and social class. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 5, Issue 4, pp. 455-473.
- Valenzuela, C. (2004). Reflexiones sobre la dialéctica de escalas en el examen de los procesos de desarrollo geográfico regional. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Volumen IX*. Número 552. Universidad de Barcelona. ISSN 1138-9796. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/b3w-552.htm>
- Vallejo, N. y Cirio, G. (2009). La expansión territorial de la RMBA y las nuevas formas residenciales periféricas. Aportes para la discusión sobre el fenómeno de las urbanizaciones acuáticas. *XI Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía*, 12 y 13 de noviembre de 2009, La Plata. Recuperado de [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.817/ev.817.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.817/ev.817.pdf)
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

- Varela, O. y Cravino, M. C. (2009). Mil nombres para mil barrios Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención. En Cravino et.al. (Coord.), *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Pp. 134. Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento.
- Varesi, G. (2010). Las políticas fundacionales del modelo post-convertibilidad. En *Anuario de Investigaciones*, n°1 de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP) y la Rosa Luxemburg Stiftung (RLS-Alemania), Buenos Aires.
- Varesi, G. (2012). *Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post - convertibilidad, 2002-2008*. Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Sociales. FaHCE, UNLP. La Plata. Recuperado de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26869/Documento\\_completo.pdf?sequence=3](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26869/Documento_completo.pdf?sequence=3)
- Varsavsky, O. (1969). *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Vasilachis De Gialdino, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Vecslir, L. y Anton, G. (2010). El proyecto urbano como instrumento de gestión y participación. Nuevas centralidades en el Plan de desarrollo local de Bahía Blanca. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen XIV*, número 331 (10).Barcelona: Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788.
- Vecslir, L. y Ciccolella, P. (2012). Transformaciones territoriales recientes y reestructuración metropolitana en Buenos Aires. *Ri URB Revista Iberoamericana de Urbanismo*, número 8, pp.1-7.
- Villar, A. y Fidel, C. (2010). El partido de Quilmes en el bicentenario. Una reflexión entre la formación y el desvanecimiento de las ilusiones colectivas. En *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario* Gustavo E. Lugones y Jorge Flores (Comp.). Editorial: Universidad Nacional de Quilmes. ISBN: 978-987-558-199-9
- Villarreal, F. (2007). Participación y control político. ¿Un resultado de la descentralización? En Manzanal, M., *“Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica” en Territorios en construcción, Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: Edit. CICCUS.
- Villarreal Cantú, E. (2010). Políticas Públicas. En: *(Pre) Textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. México. Flacso.

- Vommaro, G. (2006). Los sectores populares y la participación en espacios de sociabilidad política locales: el Barrio Ejército Argentino (Santiago del Estero). En *IV Jornadas de Investigación en Antropología Social*, Buenos Aires.
- Wallerstein, I. (1991). *Raza, nación y clase. Las identidades ambiguas. Con Étienne Balibar*. Madrid: Iepala Textos.
- Wright, O. (2009). *Invisioning of Real Utopias* (Conferencia de Presentación del Libro), Buenos Aires. Recuperado de <http://sociologicahumanitatis.wordpress.com>
- Yin, R. K. (2008). *Case Study Research: design and methods*. 4a Ed. Sage.
- Zusman, P. (2011). La tradición del trabajo de campo en geografía. En: *Geograficando. Revista de Estudios Geográficos, volumen 7, número 7*, pp. 15-33. La Plata (Argentina): Universidad Nacional de la Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía. ISBN: 1850-1885.

## FUENTES

### Fuentes documentales normativas:

DECRETO-LEY 8912/77. Provincia de Buenos Aires. Texto Ordenado por Decreto 3389/87

Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

Ordenanzas Municipalidad de Quilmes.

Ordenanza 4545/79: Zonificación según usos

Ordenanza 4930/82

Ordenanza 5003/83

Ordenanza 7130/93

Ordenanza 7511/95

Ordenanza 7613/96

Ordenanza 8359/99

Ordenanza 8521/99

Ordenanza 8544/99

Ordenanza 8801/00

Ordenanza 9403/02

Ordenanza 10337/06

Ordenanza 10588/06

Ordenanza 10617/06

Ordenanza 11986/12

Intendencia Municipal de Quilmes (2012) Ordenanza preliminar. 21 de diciembre de 2012.

### Fuentes documentales

Arquitectos de Quilmes. (2008). *Bases para un Plan de Ordenamiento Urbano del Partido de Quilmes*. Documento presentado en el marco de la convocatoria Decreto 4183/08, Municipalidad de Quilmes.

DGPE. (2014). Dirección General de Planificación Estratégica. "Plan Estratégico Quilmes instrumentos para la gestión urbana" Secretaría de Planeamiento Estratégico, Obras, Gestión pública, Tierras y Viviendas. Documento de Trabajo. (Presentación power point y documento de texto)

FdAPUA. (2008). *Comunicado del Foro por el Plan Urbano Ambiental. "POU o PUA. Lo urgente y lo importante"* Foro de Asambleas por el Plan Urbano Ambiental. Lunes 6 de octubre de 2008. Recuperado de <http://paisdelosquilmes.blogspot.com.ar>

FdAPUA. (2010). *Carta a los vecinos de las Asambleas por el PUA*. Foro de Asambleas Por el Plan Urbano Ambiental de Quilmes. Recuperado de [http://quilmesunido.blogspot.com.ar/2010\\_12\\_01\\_archive.html](http://quilmesunido.blogspot.com.ar/2010_12_01_archive.html)

Hábitat Metrópoli. (2006). Rezonificación en Quilmes. *Jornadas de Participación Ciudadana*. Recuperado de <http://hm.unq.edu.ar/Rezonificacion/Rezonificacion.htm>

HDC. (2006). Honorable Concejo Deliberativo de Quilmes. Boletín Informativo.

Municipalidad de Quilmes. (2008-2014). Boletines oficiales N° 72 a N° 156.

Municipalidad de Quilmes. (2011). *Plan Quinquenal Quilmes*. Documento de difusión pública a la ciudadanía. Quilmes

PEQ. (2010). *Plan Estratégico Quilmes*. Municipalidad de Quilmes. Documento municipal.

POU (2008) Plan de Ordenamiento Urbano. Municipalidad de Quilmes. Documento final y bases para la convocatoria. Julio 2008.

Plan Estratégico Territorial. (2008). Avance I. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión

Pública. Responsable Institucional: Arq. Graciela Oporto. Dirección y Producción General: Arq. Marta Aguilar.

Plan Estratégico Territorial. (2011). Avance II. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Responsable Institucional: Arq. Graciela Oporto. Dirección y Producción General: Arq. Marta Aguilar.

Provincia de Buenos Aires, 2007. Boletín oficial.

<http://www.gob.gba.gov.ar/html/gobierno/diebo/boletin/25789/decretos.htm>

TECHO Argentina. (2013). Relevamiento de asentamientos informales 2013. Fundación Un Techo para mi país. Recuperado en

[http://www.mapasentamientos.com.ar/downloads/Relevamientos de asentamientos\\_2013\\_BAJA.pdf](http://www.mapasentamientos.com.ar/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf)

UCQ. (2009). Unión de la construcción del partido de Quilmes. Normativa. Recuperado de <http://www.ucpq.com.ar>

#### **Fuentes periodísticas:**

Agencia de Noticias de Redacción <http://www.anred.org/spip.php?article7267>

Diario El Sol. El matutino del Gran Buenos Aires. 22 de Julio de 2008. Recuperado de [www.elsolquilmes.com.ar](http://www.elsolquilmes.com.ar)

Diario Infosur, 30 de abril de 2008. Recuperado de

<http://www.infosurdiario.com.ar/diario/noticia/16540.html>

Diario Hoy. La Plata, 8 de febrero de 2013

Diario Perspectiva Sur, 16 de marzo de 2006

Diario Perspectiva Sur, 11 de noviembre de 2009

El Quilmero. [elquilmero.blogspot.com](http://elquilmero.blogspot.com)

País de los Quilmes. <http://paisdelosquilmes.blogspot.com.ar/>

#### **Fuentes de consulta web.**

Atlas del Conurbano Bonaerense. <http://www.cecba.org.ar/atlasdelconurbano>

IGN Instituto Geográfico Nacional. [www.ign.gob.ar](http://www.ign.gob.ar)

INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. <http://www.indec.gov.ar>

Info Hábitat. Universidad de General Sarmiento

<http://www.infohabitat.com.ar/web/cnt/es/mapas/>

Municipalidad de Quilmes (2014). Página web oficial. <http://www.quilmes.gov.ar>

Municipalidad de Quilmes (2014). Plan Estratégico Quilmes. [http://www.quilmes.gov.ar/plan\\_estrategico.php](http://www.quilmes.gov.ar/plan_estrategico.php)

Municipalidad de Quilmes. (2014). Secretaria de Planeamiento.

[http://www.quilmes.gov.ar/elmunicipio/areasdegobierno/sec\\_planeamiento.php](http://www.quilmes.gov.ar/elmunicipio/areasdegobierno/sec_planeamiento.php)

urBASig. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Provincia de Buenos Aires.

Google maps. <https://maps.google.com.ar>

#### **Otras fuentes:**

Revista Todo Propiedades (N° 203 a N° 214 -enero- diciembre de 2014)

Imágenes satelitales y fotográficas. Programa Google Earth.

Geoservicios a través de Qgis 2.4 Chugiak

#### **Referencias en epígrafes.**

Borges, J. L. (1960). *El Hacedor*. Editorial Alianza.

Cortázar, J. (1963) *Rayuela*, EdUSP, ed. 1996.

Ingenieros, J. (1968) *Las fuerzas morales*, Buenos Aires, Losada, 1968, 3 edición.

Mc Ewan, I. (2006). *Sábado*. Editorial Anagrama, Panorama de Narrativas.

Sabina, J. (1990) *Con la frente Marchita* (canción) En: *Mentiras piadosas*, 1990.

Soto, O. (S/D) *Barrio Mío*. (Canción) Artista popular quilmeño.

Vallejo, C. (1939) *Intensidad y Altura*. En: *Poemas humanos* (1923-1938). Linkgua digital, Edición 2012.

## Índice de Abreviaturas

AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires

Art: Artículo

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CIC: Centros de Integración Comunitaria

Circ: Circunscripción

CGM: Centros de Gestión Municipal

CNPHyV: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas

COFEPLAN: Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial

Comcosur: Consorcio de Municipios del Conurbano Sur

Comp: Compilador

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

DOUT: Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial

Eq. Equipamientos

Et al: y otros

Etc: etcétera

FaHCE: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

FdAPUA: Foro de Asambleas por el Plan Urbano Ambiental

F.O.S: Factor de ocupación del Suelo

F.O.T: Factor de ocupación total.

Fracc: fracción

GBA: Gran Buenos Aires

HCD: Honorable Concejo Deliberante

Ibíd.: en el mismo lugar

IDE: Infraestructura de Datos Espaciales

IDE'S Infraestructuras de Datos Espaciales

IdIHCS: Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censo

ISI: Industrialización por sustitución de importaciones

Km: Kilometro

Km<sup>2</sup>: kilómetro cuadrado

Mz: Manzana



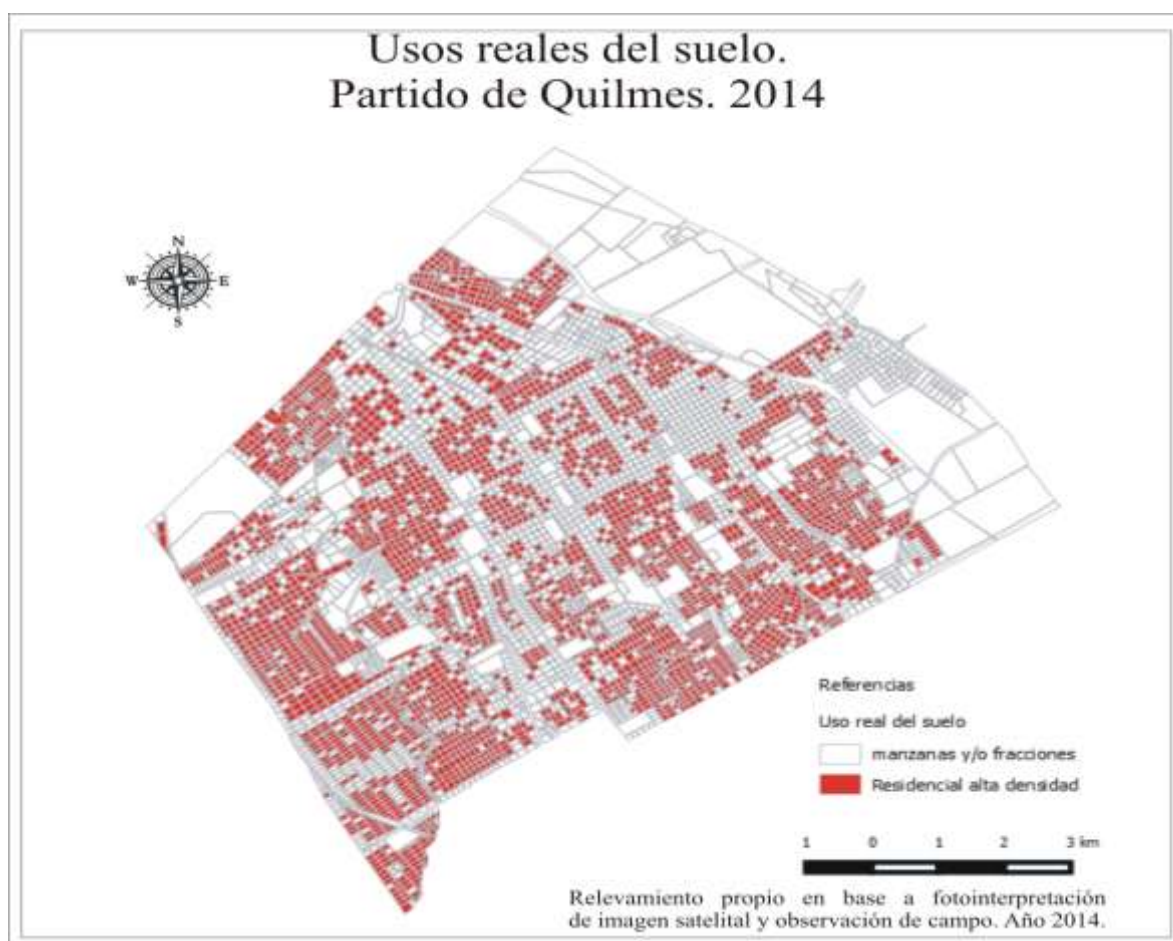
Ltda: Limitada  
m<sup>2</sup>: metros cuadrados  
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas  
NCdP: Nueva Costa del Plata  
NCU: Nuevos Centros Urbanos  
Nº: número  
ONG's: Organizaciones no gubernamentales  
Op. Cit: obra citada  
Ord: Ordenanza  
p.: página  
Parc.: Parcela  
PBI: Producto Bruto Interno  
PE: Planificación estratégica  
PEQ: Plan Estratégico Quilmes  
PET: Plan Estratégico Territorial Argentina 2016  
PJ: Partido Justicialista  
POU: Plan de Ordenamiento Urbano  
POUA: Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental  
PUA: Plan Urbano Ambiental  
PyMES: Pequeñas y Medianas Empresas  
RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires.  
SE: Superficie Edificada  
Secc: Sección.  
SIG: Sistema de Información Geográfica  
SIT: Sistema de información territorial  
UCQ: Unión de la Construcción del Partido de Quilmes.  
UNGS: Universidad Nacional de General Sarmiento  
UNLP: Universidad Nacional de La Plata.  
UNQ: Universidad Nacional de Quilmes.  
VBP: Valor Bruto de Producción

## ANEXO N° 1. USOS REALES DEL SUELO

Clasificación de usos reales relevados. Definición operativa, distribución espacial y ejemplos (imágenes satelitales y fotográficas<sup>200</sup>).

1 - Residencial densidad alta:

Uso residencial predominante sin presencia de edificación en altura. Presenta más del 70% de Superficie Edificada (SE). La unidad puede presentar de manera minoritaria usos comerciales minoristas.



Fuente: Elaboración propia.

<sup>200</sup> Las imágenes satelitales son de fuente Google Earth (2014). Las fotografías corresponden a fotos del autor del año 2014 e imágenes *street view* de Google Earth (2014)



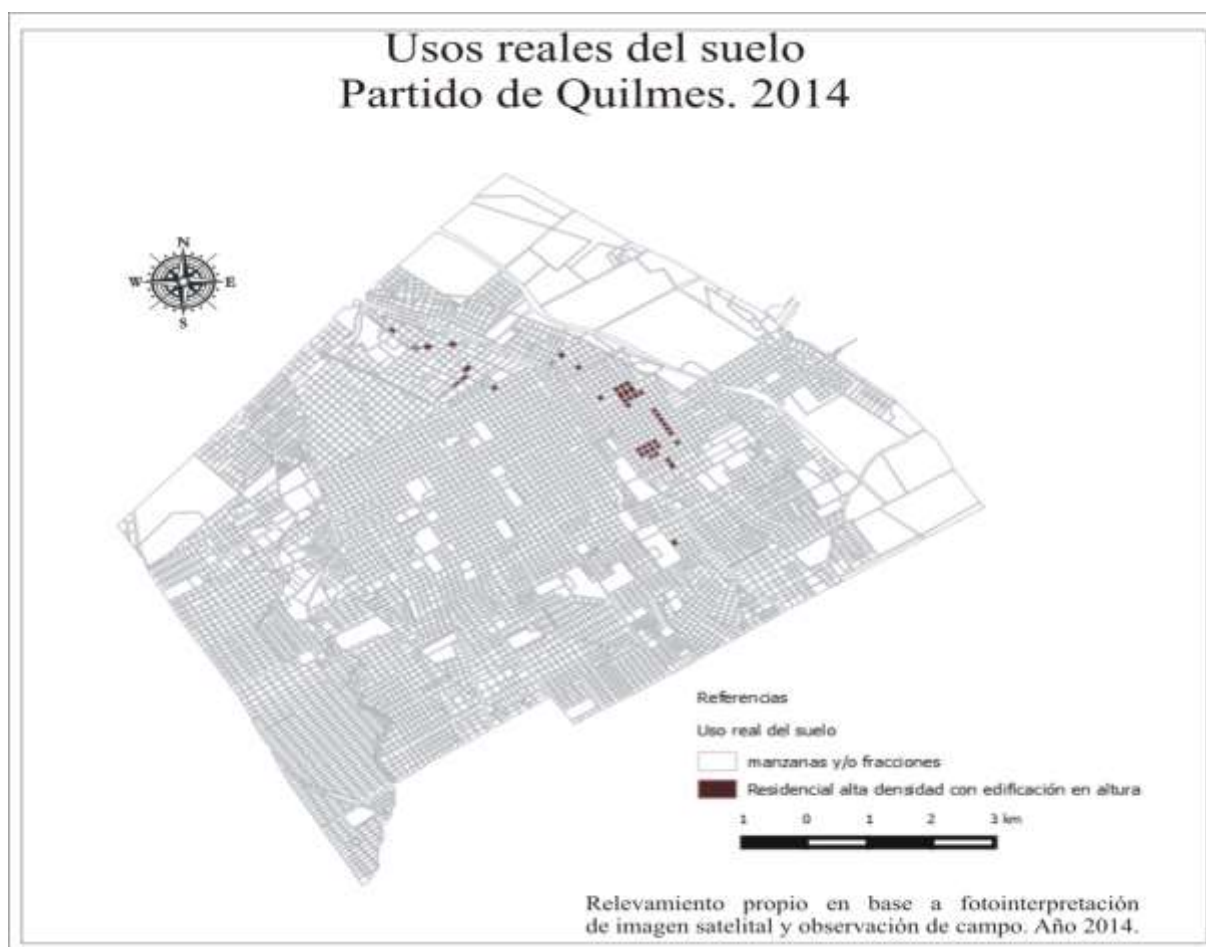
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

## 2 - Residencial densidad alta con edificación en altura

Uso residencial predominante con presencia de edificación en altura . Presenta más del 70% de SE. Se considera edificación en altura a aquellos edificios que superan las cuatro plantas. La unidad puede presentar de manera minoritaria usos comerciales minoristas.



Fuente: Elaboración propia.



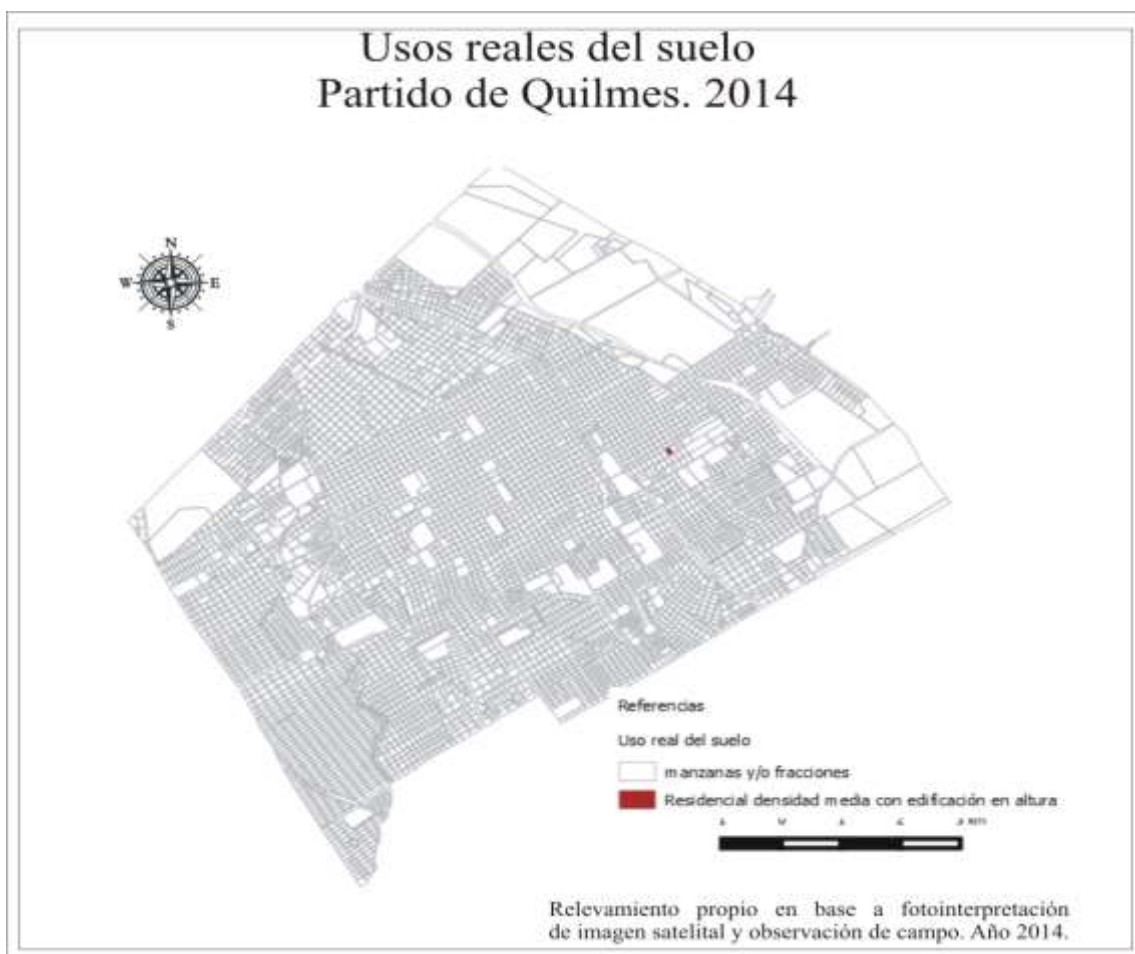
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

### 3 - Residencial densidad media con edificación en altura:

Uso residencial predominante con presencia de edificación en altura. Se considera edificación en altura a aquellos edificios que superan las cuatro plantas. Presenta entre un 20 y un 70 % de SE. La unidad puede presentar de manera minoritaria usos comerciales minoristas.



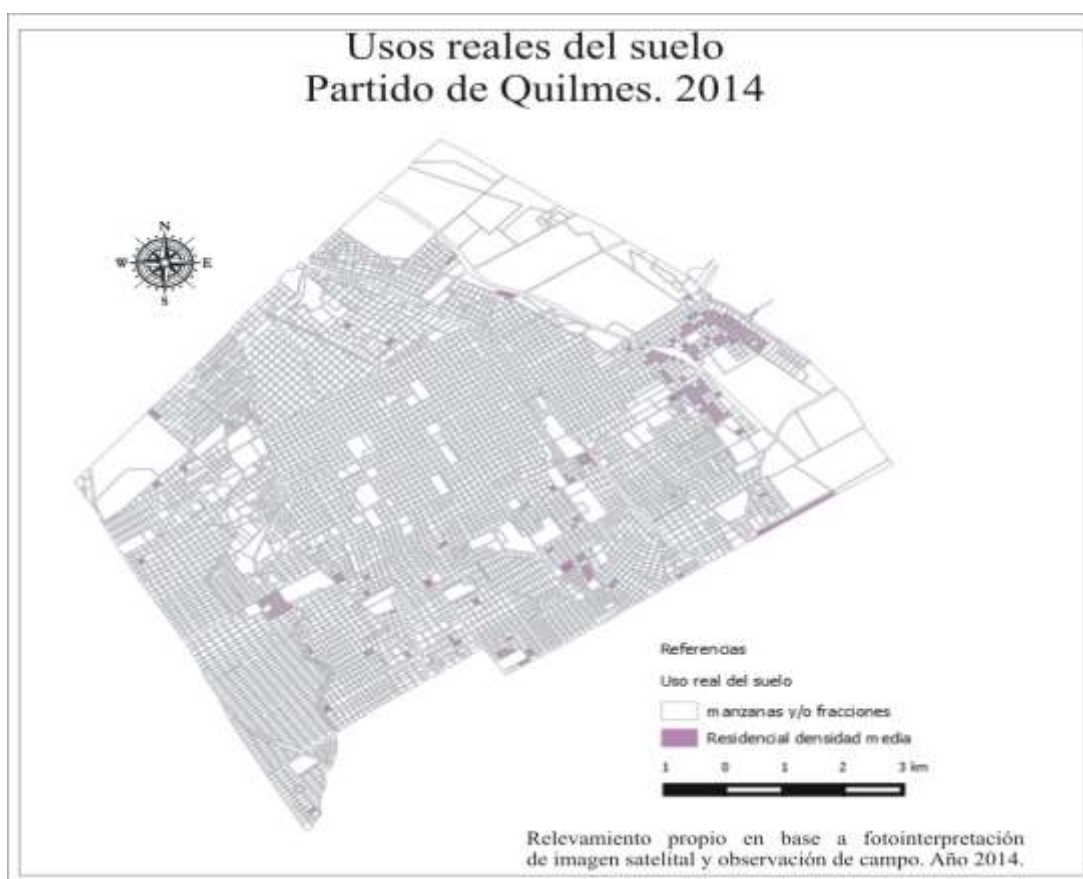
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

#### 4 - Residencial densidad media

Uso residencial predominante. Presenta entre el 20% y el 70% de SE. La unidad puede presentar de manera minoritaria usos comerciales minoristas.



Fuente: Elaboración propia.



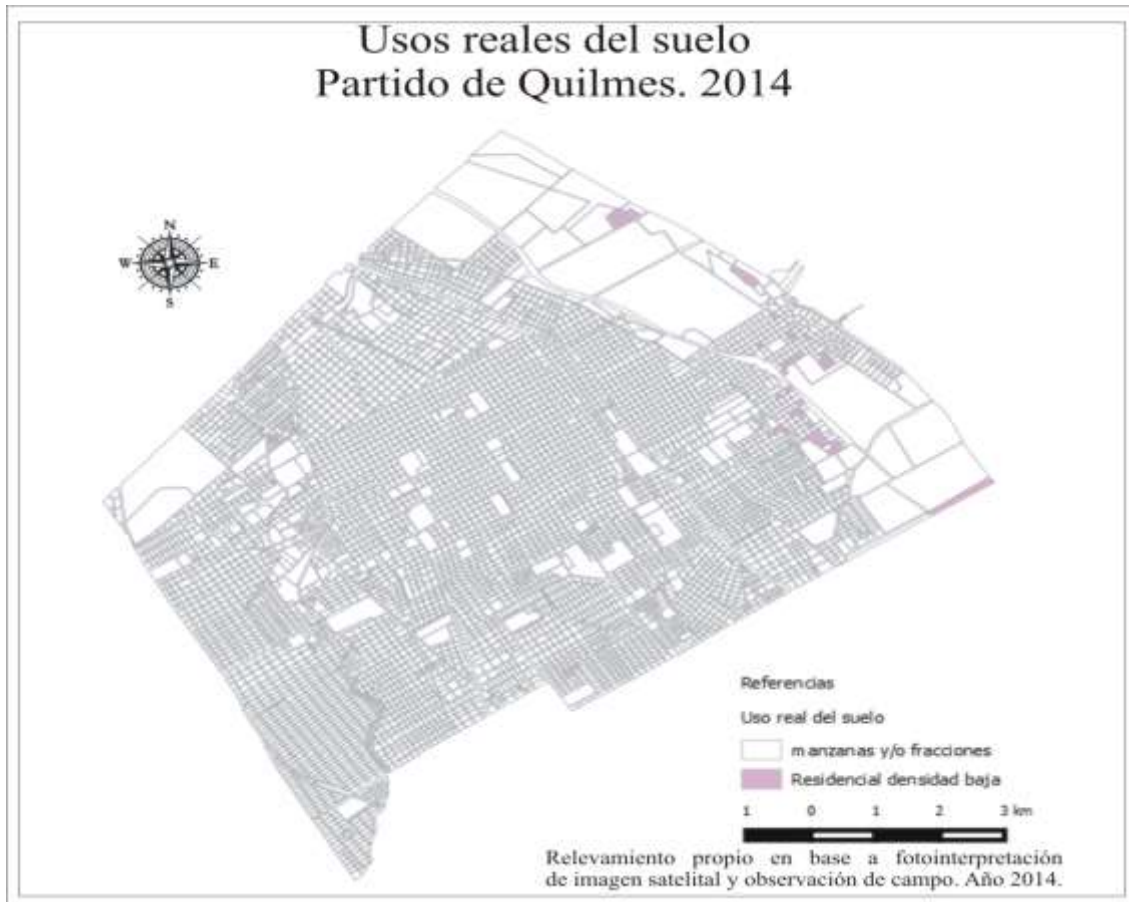
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

## 5 - Residencial densidad baja

Uso residencial predominante hasta 20% de SE.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

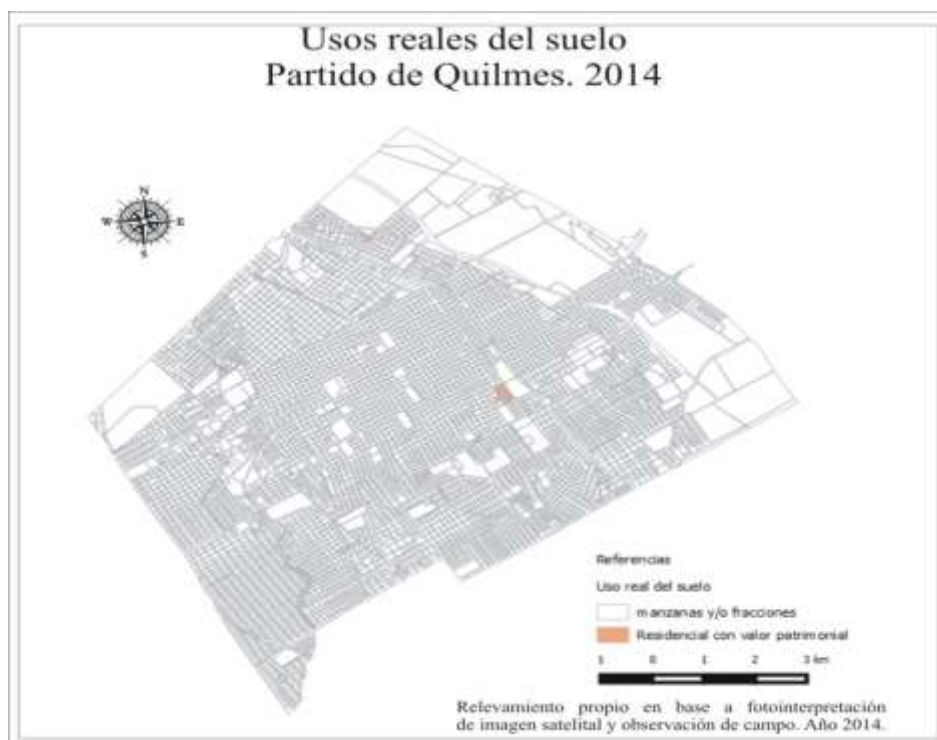




Fuente: Google Earth. 2014

## 6 - Residencial con valor patrimonial

Uso residencial predominante. Presenta un valor diferencial por su origen histórico, sus características edilicias particulares y la originalidad de su trazado y disposición.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: fotografía del autor. 2014.

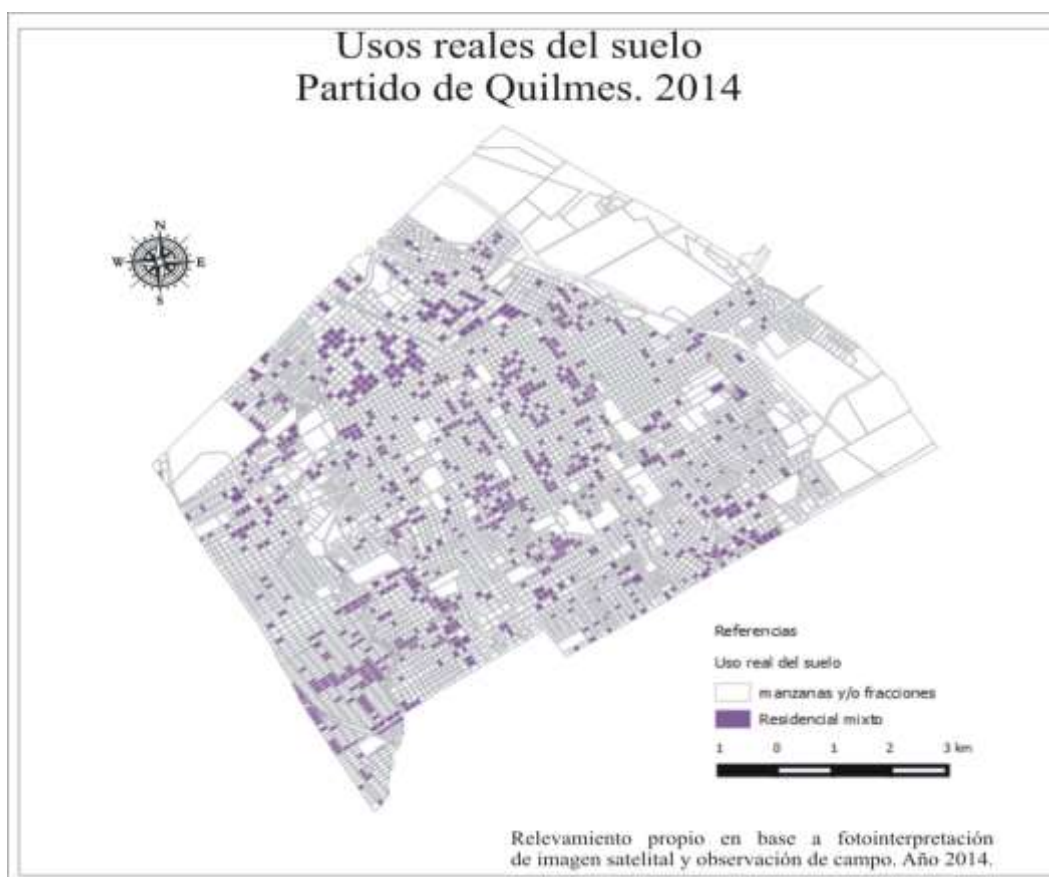


Fuente: Google Earth. 2014



## 7 - Residencial mixto

Uso residencial combinado con otros usos no residenciales. Entre las variantes más comunes se observa que junto al uso residencial se presentan galpones, depósitos, pequeños talleres, pequeñas y medianas industrias, equipamientos de distintos tipos y servicios.



Fuente: Elaboración propia.



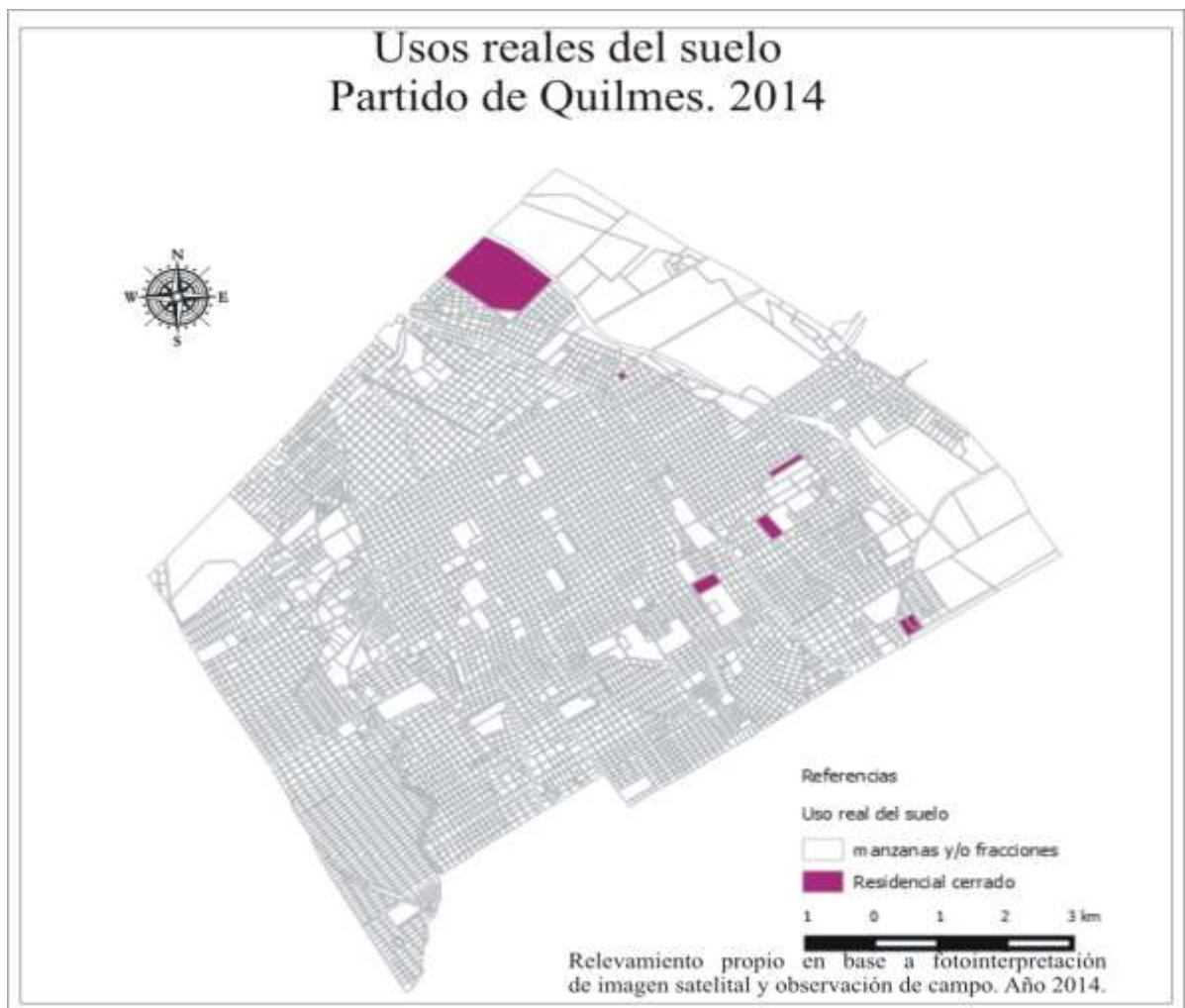
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

### 8 - Residencial cerrado:

Incluye urbanizaciones cerradas, barrios privados, clubes de campo con vivienda permanente y otras modalidades residenciales de acceso restringido.



Fuente: elaboración propia



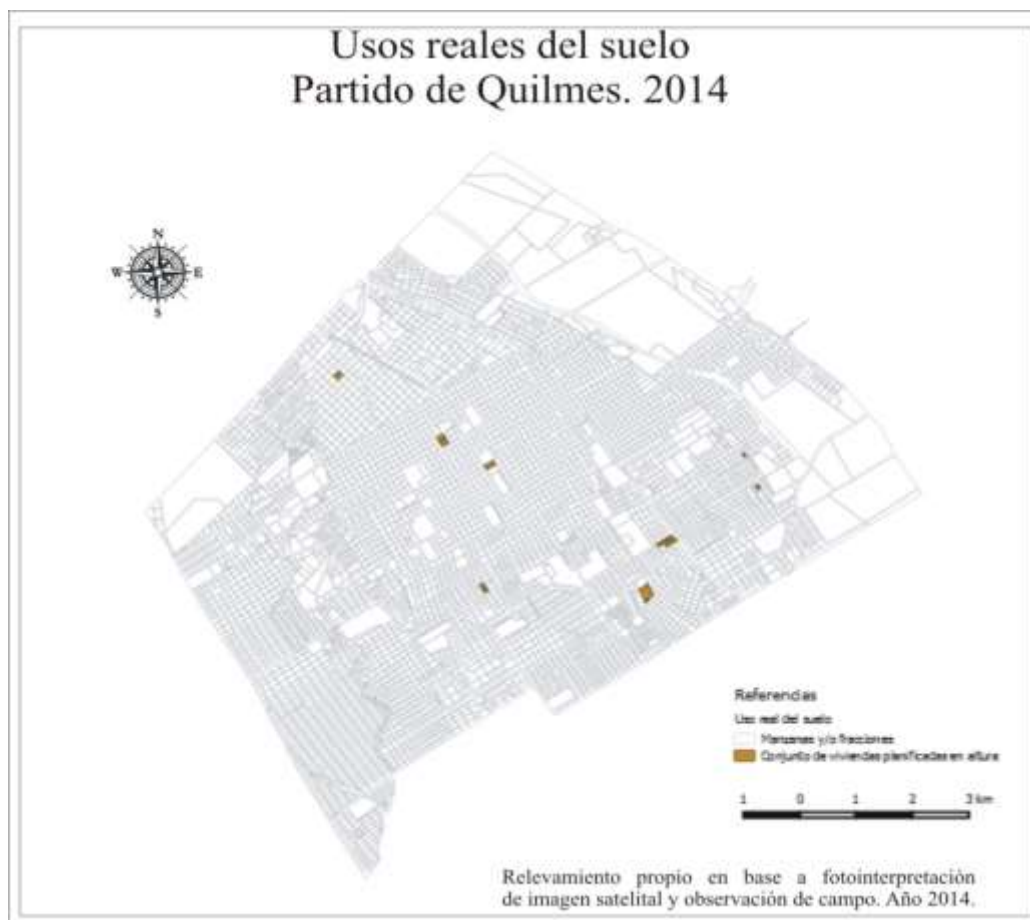
Fuente: Google Earth. 2014



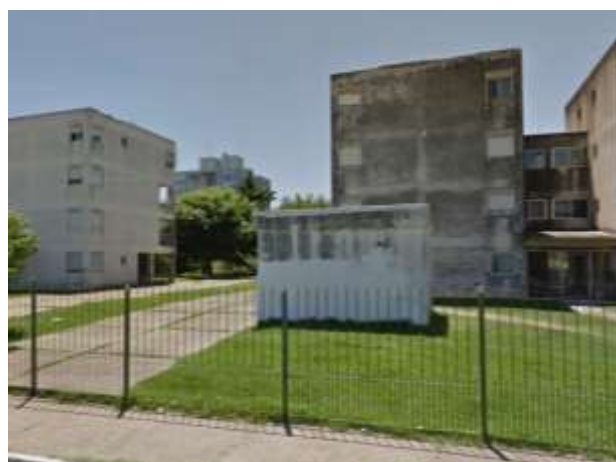
Fuente: Google Earth. 2014

## 9 - Conjunto de viviendas planificadas en altura

Presenta grupos de viviendas planificadas en edificios de tres o más plantas. Se trata de complejos residenciales desarrollados por iniciativa de cooperativas, mutuales, sindicatos y/o por programas del Estado municipal, Provincial o Nacional.



Fuente: elaboración propia



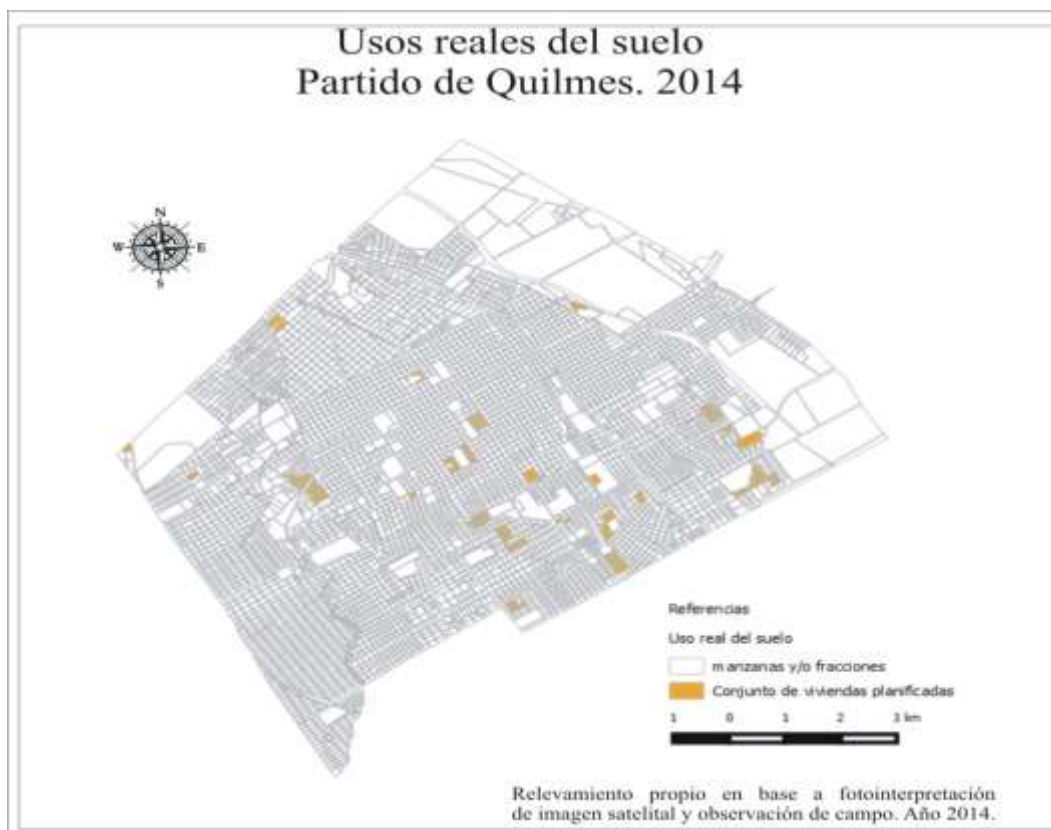
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

#### 10 - Conjunto de viviendas planificadas

Presenta grupos de viviendas planificadas en unidades de hasta dos plantas. Se trata de complejos residenciales desarrollados por iniciativa de cooperativas, mutuales, sindicatos y/o por programas del Estado municipal, Provincial o Nacional.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

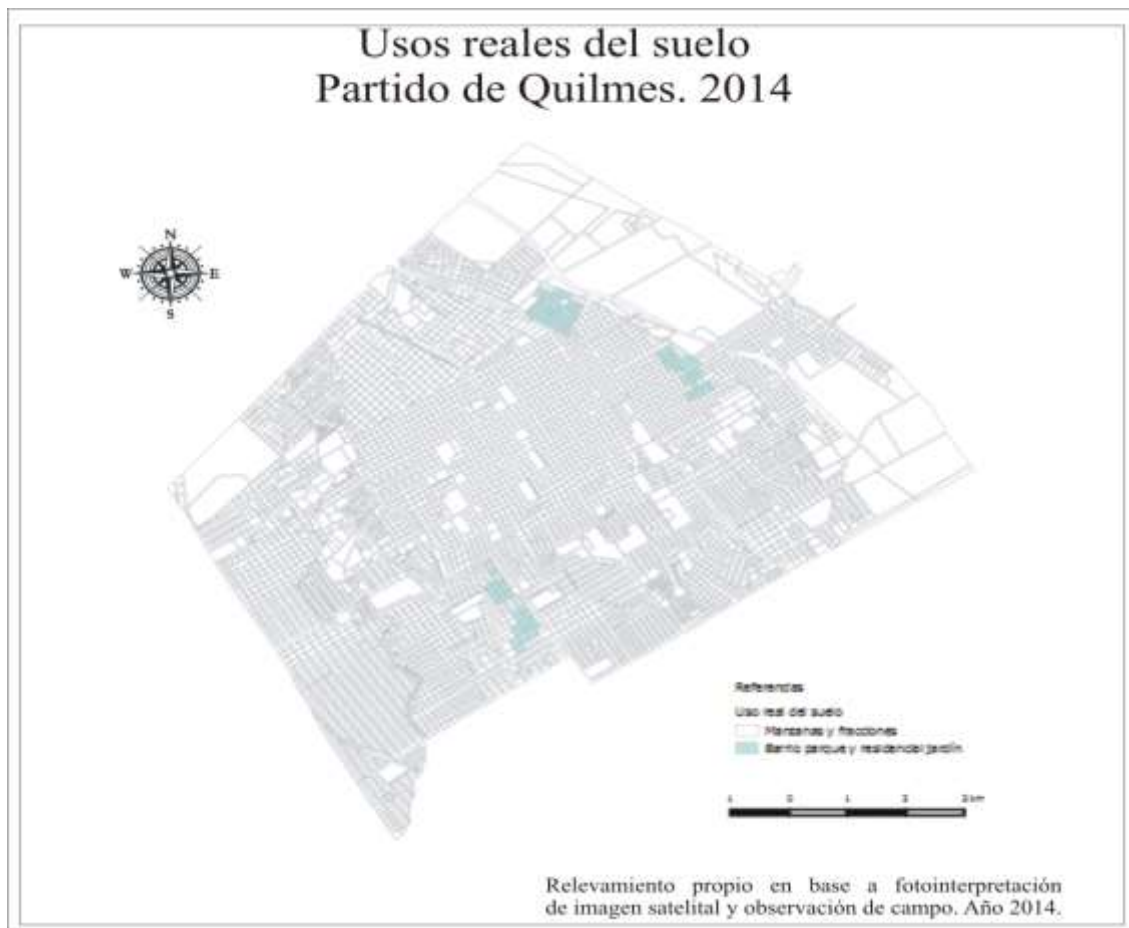


Fuente: Google Earth. 2014



## 11 - Barrio parque y "residencial jardín"

Presenta un uso residencial exclusivo de alta densidad, pero caracterizado por una menor densidad en la ocupación superficial de la manzana, dando lugar a un porcentaje de espacios verdes significativo, a pesar de presentar lados de manzana con ocupación total. Suele presentar residencias con amplios lotes, jardines y patios amplios, alto estándar constructivo y perfiles de lado de manzana caracterizados por su apertura al espacio público, con escasa presencia de rejas y límites separadores entre las viviendas y el espacio público.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

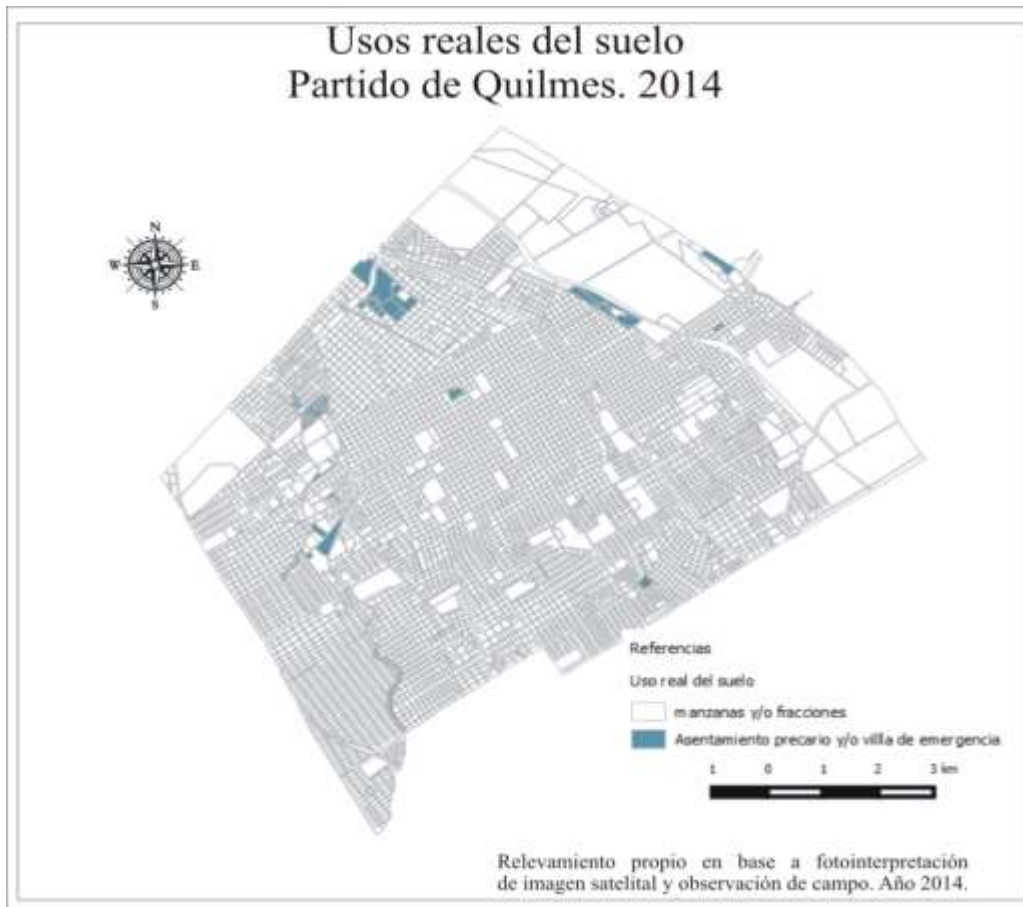


Fuente: Google Earth. 2014

## 12 - Asentamiento precario y/o villa de emergencia

Presenta formas de producción del espacio urbano basado en la ocupación informal de tierras. Se caracteriza por un uso habitacional predominante con viviendas precarias y una densidad de ocupación muy alta. En el caso de villas, se diferencia de la trama regular de la ciudad, con ausencia de calles formalmente reconocidas y planificadas, así como una subdivisión del terreno irregular, con parcelas pequeñas difícilmente reconocibles a partir de la fotointerpretación de imagen satelital. En el caso de asentamientos, las formas del manzanado y el trazado de calles tiende a ser más regular y similar al de la ciudad formal, por lo que su identificación a partir de la técnica de fotointerpretación resulta más dificultosa. Se han considerado en esta clasificación sólo las manzanas y fracciones que presentan formas claramente identificables y diferenciables respecto a la trama urbana formal, tanto de villas como de asentamientos que presentan dichas características. Omitiendo los asentamientos cuyos grados de consolidación –progresiva- y planificación de su trazado dificultan su

diferenciación respecto a otros barrios populares formales. En este sentido, dichos asentamientos han sido considerados en otras categorías residenciales.



Fuente: Elaboración propia.



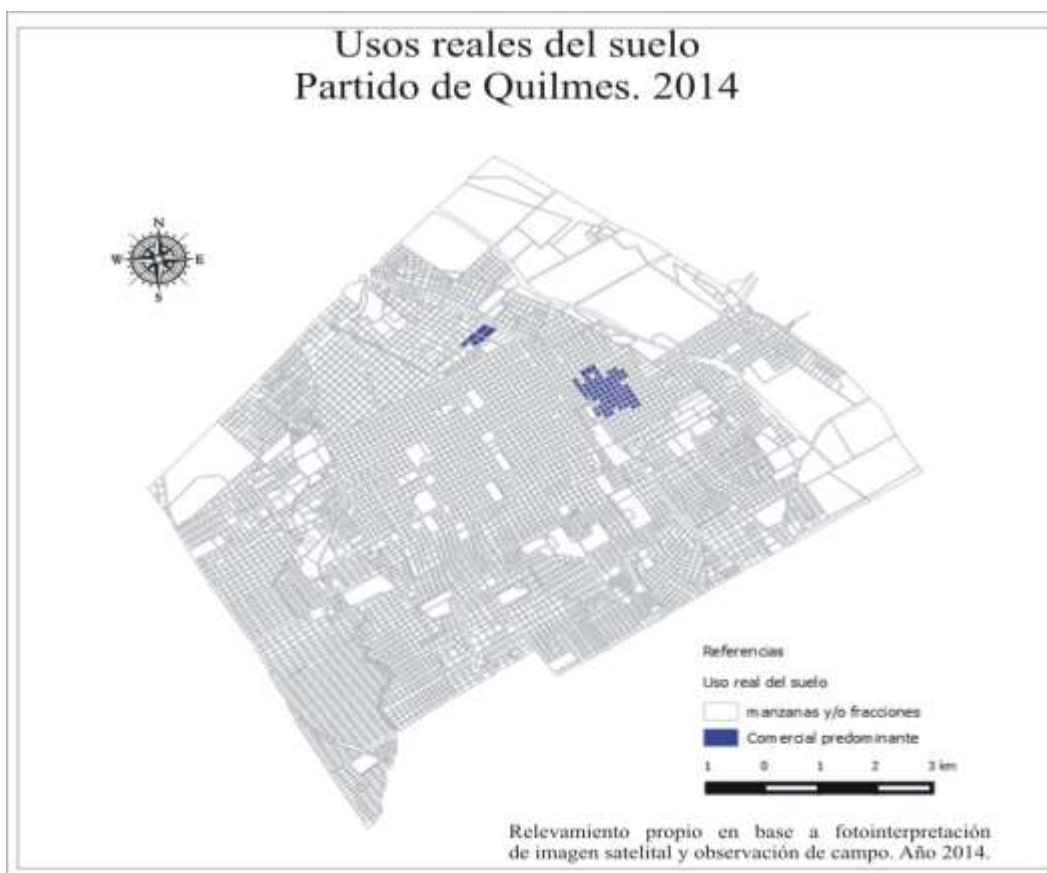
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

### 13 - Comercial predominante

Presenta un uso comercial dominante combinado con uso residencial en altura. Se trata de usos vinculados a las funciones centrales urbanas con comercios minoristas y servicios. Se caracteriza por una densidad de ocupación cercana al 100% de la SE, con gran densidad de edificación en altura y zócalo comercial.



Fuente: Elaboración propia.



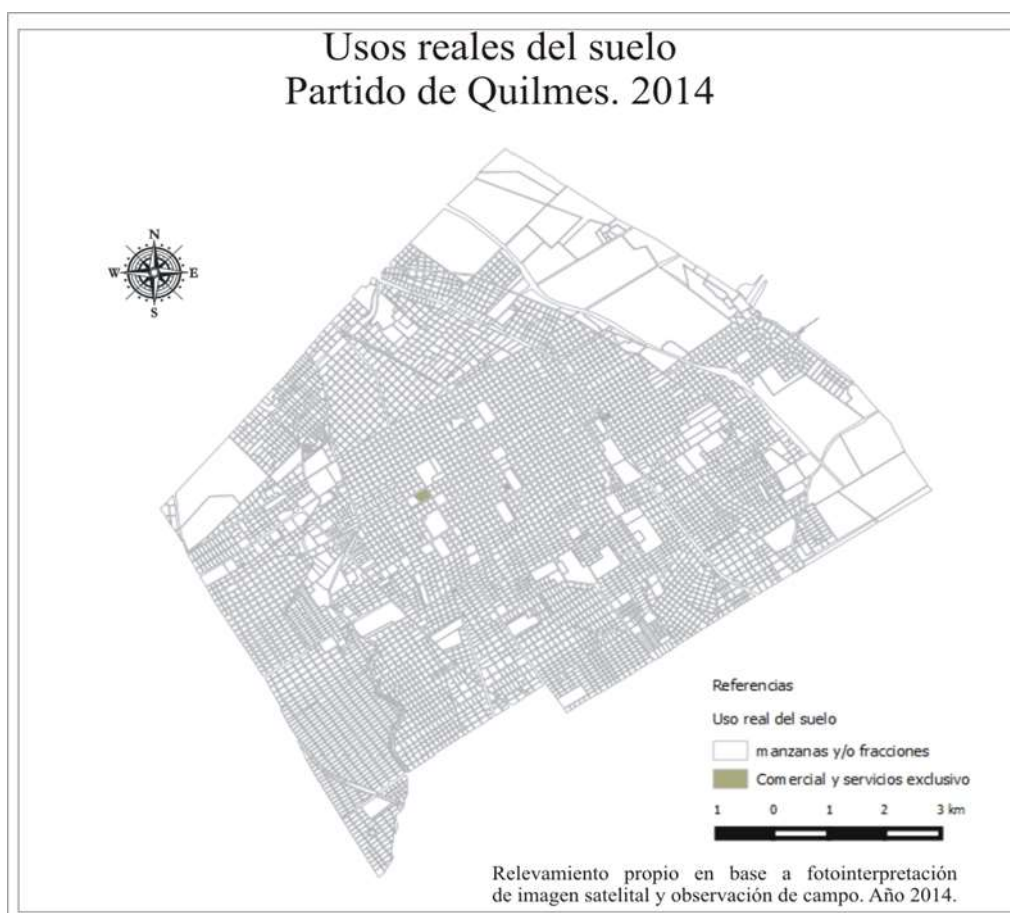
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

#### 14 - Comercial y servicios exclusivo

Presenta un uso comercial y/o de servicios exclusivo, sin presencia de usos residenciales. Se trata de manzanas que combinan grandes predios comerciales con servicios, o bien manzanas centrales que presentan solo usos comerciales minoristas, sin residencia en altura.



Fuente: Elaboración propia.



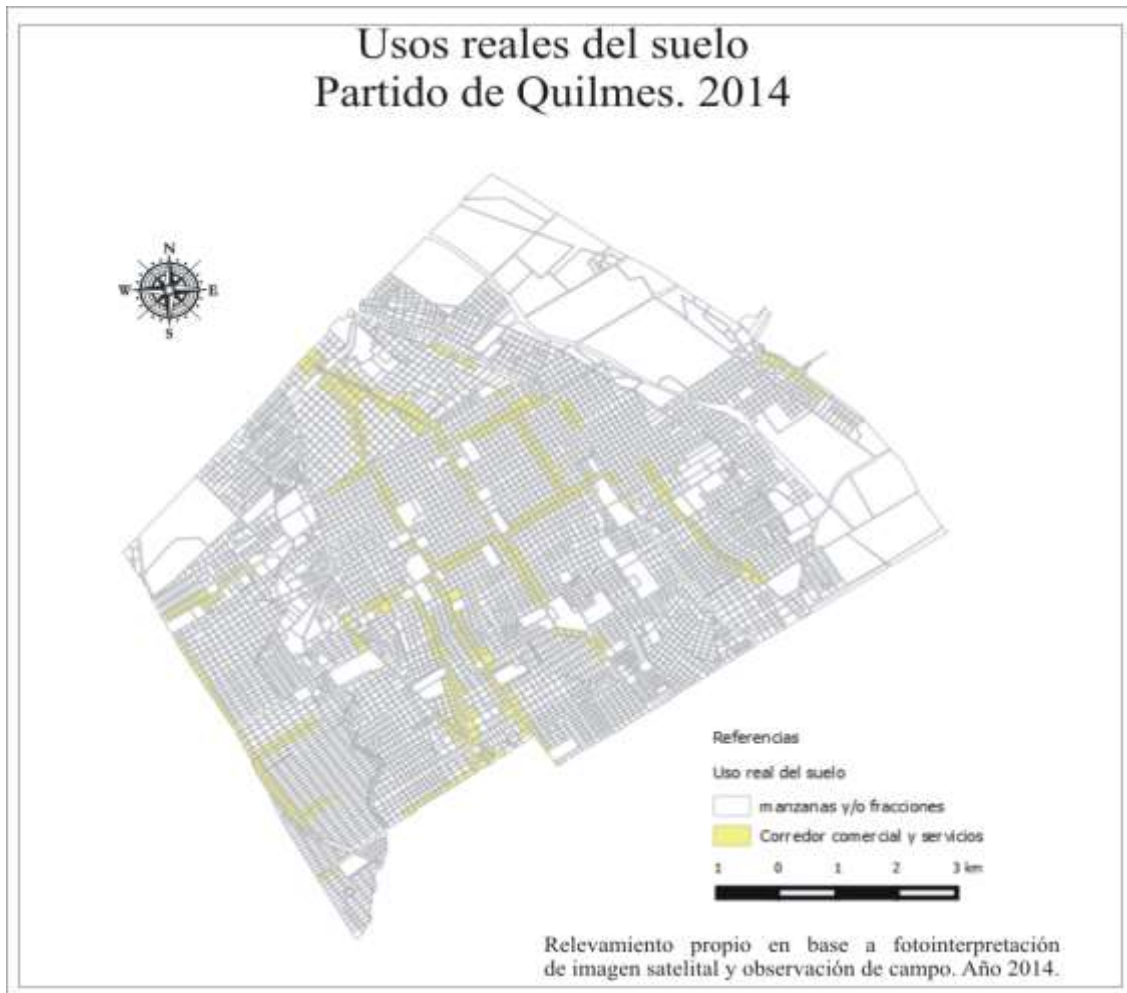
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

## 15 - Corredor comercial y/o servicios

Se trata de un uso mixto que presenta más del 50% de lado de manzana (frente) con uso comercial y/o servicios combinado con uso residencial predominante en la manzana. Se asocia generalmente a los frentes de manzana sobre arterias viales de gran importancia.



Fuente: Elaboración propia.





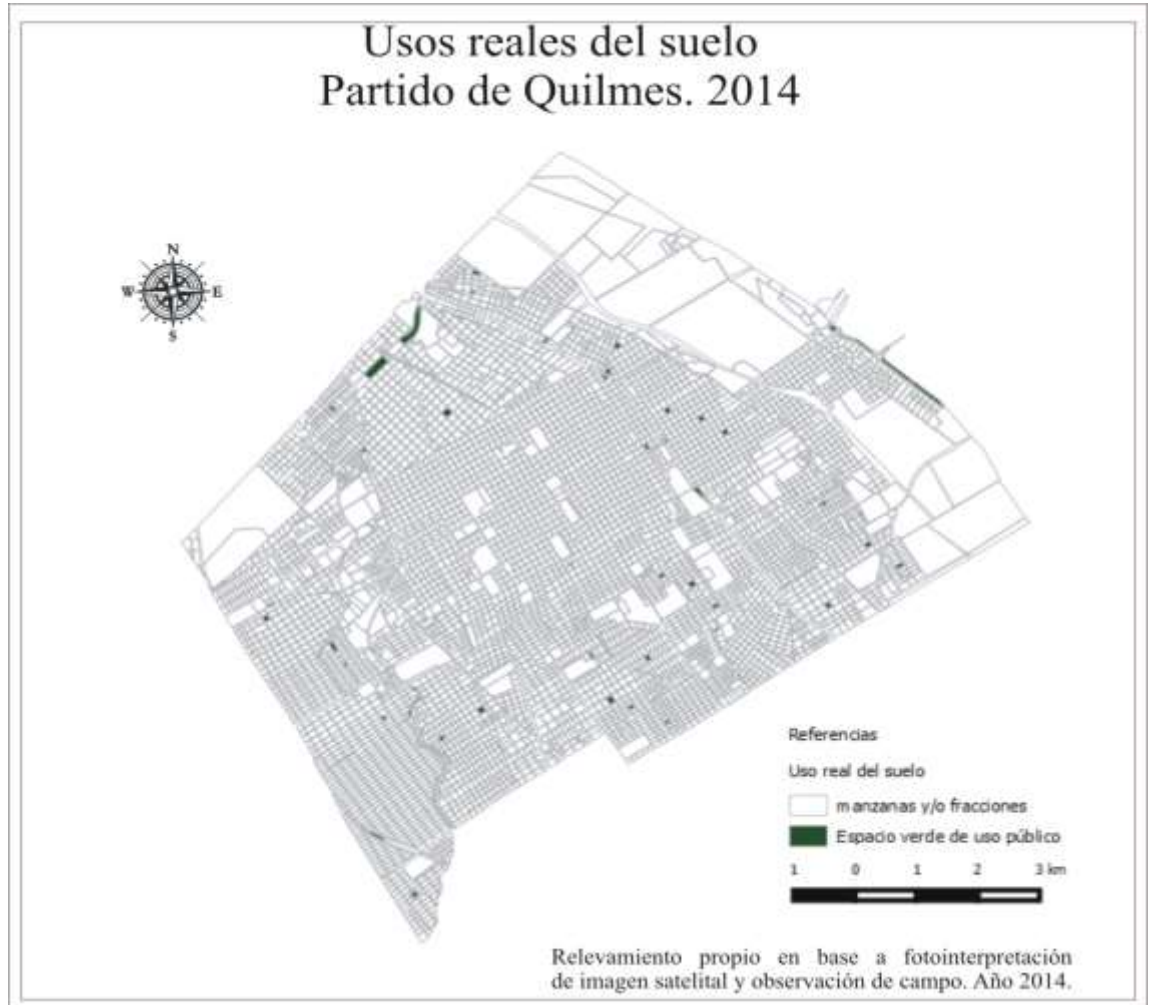
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

## 16 - Espacio verde de uso público

Presenta unidades vinculadas al uso recreativo de espacios verdes acondicionados con infraestructura. Incluye fracciones iguales o menores a una manzana con plazas y pequeños parques. Suele presentar parquización y forestación.



Fuente: Elaboración propia.



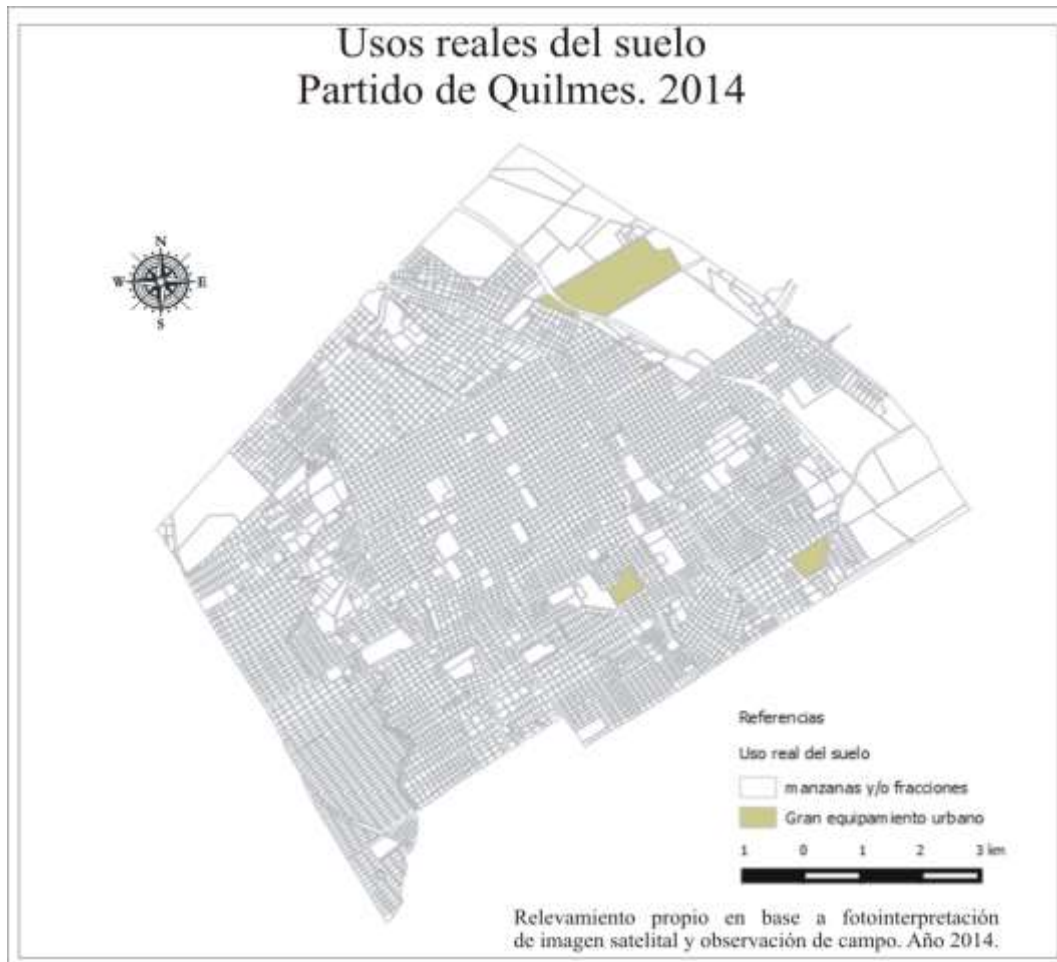
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

## 17 - Gran equipamiento urbano

Se trata de grandes unidades espaciales con instalaciones de grandes equipamientos para satisfacer necesidades vinculadas a la ciudad. Incluye, entre otros usos, cementerios, planta potabilizadora de agua, depósitos municipales y palacio municipal.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

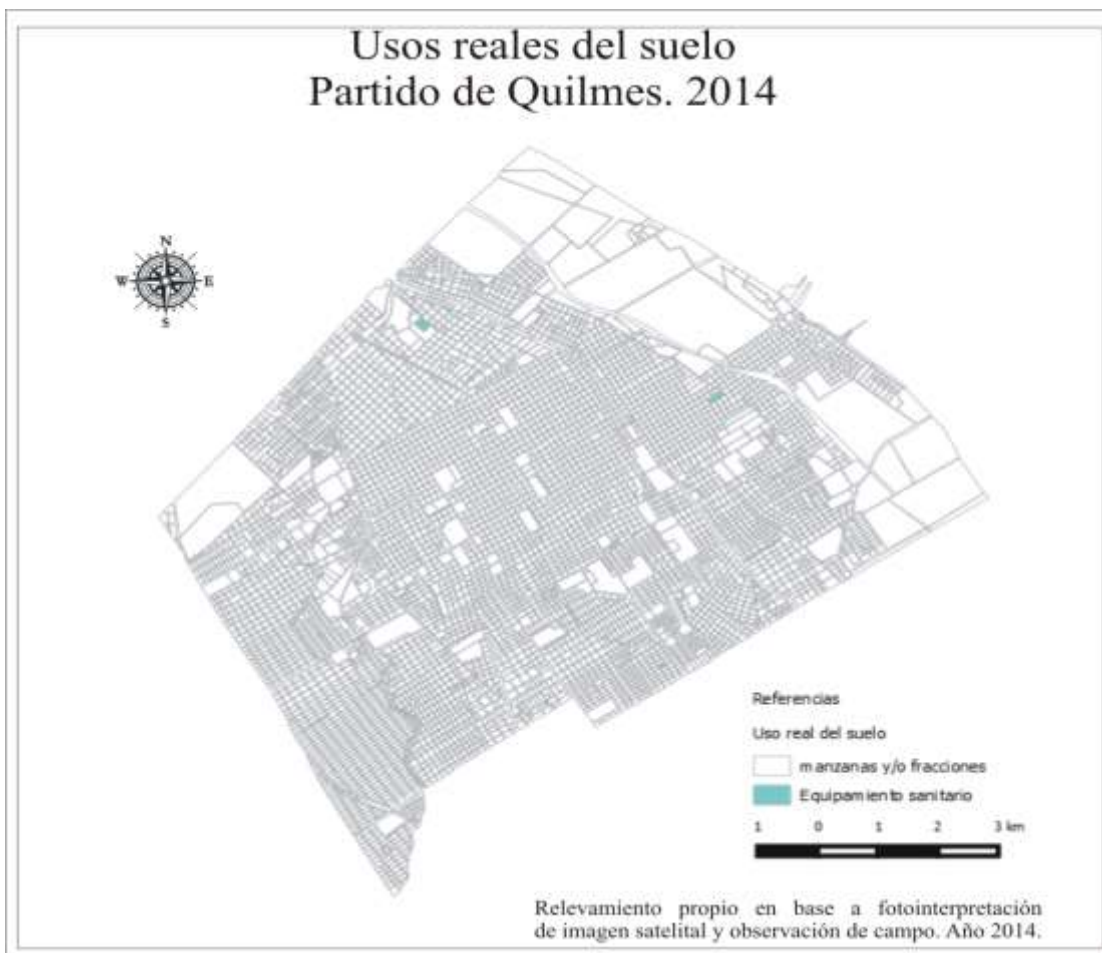


Fuente: Google Earth. 2014



## 18 - Equipamiento sanitario

Se trata de manzanas o fracciones equivalentes con usos exclusivos vinculados a la prestación de servicios de salud. Incluye fundamentalmente grandes hospitales, sanatorios y unidades de atención médica que ocupan la fracción o manzana analizada con exclusividad. No se incluyen aquellos espacios dedicados a la atención sanitaria que están de manera minoritaria en manzanas con otros usos predominantes.



Fuente: Elaboración propia.



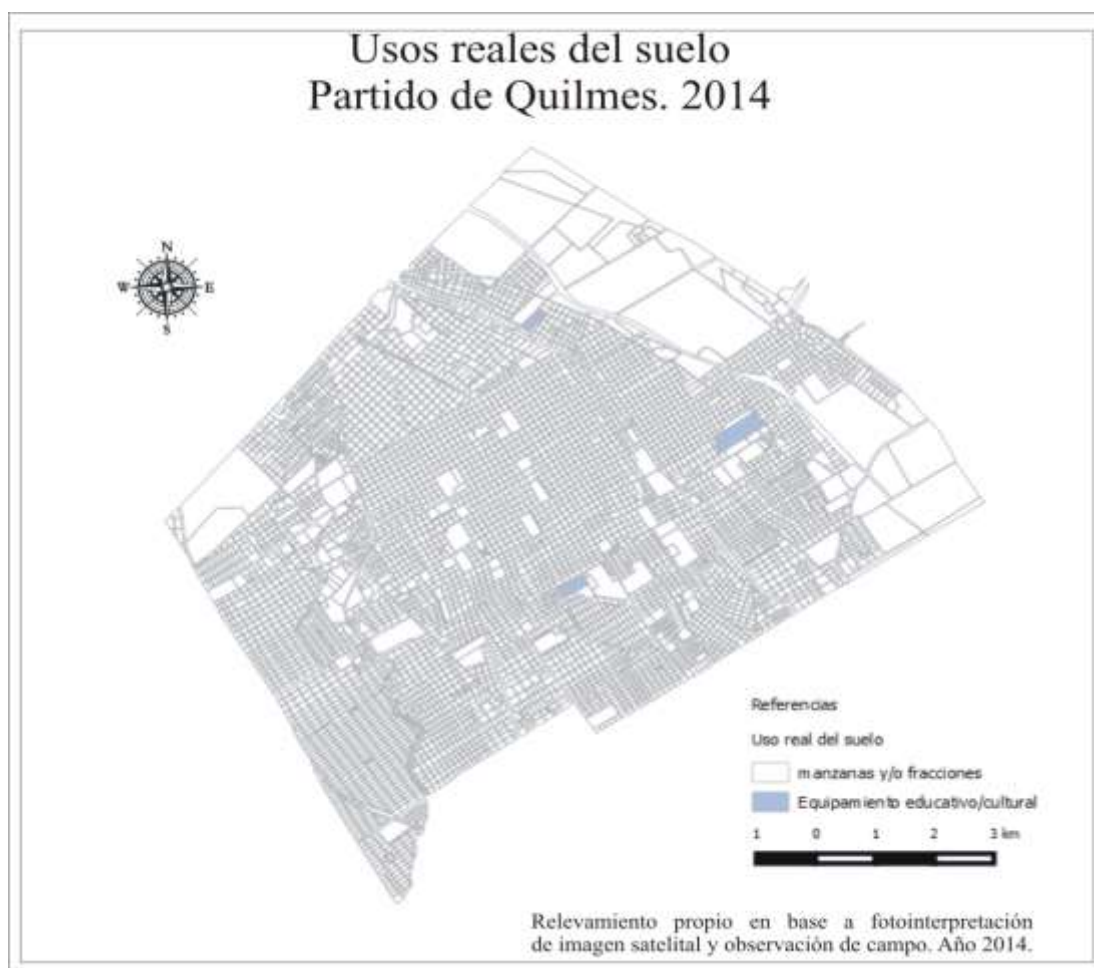
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

### 19 - Equipamiento educativo y/o cultural

Se trata de manzanas o fracciones equivalentes con usos exclusivos vinculados a grandes equipamientos educativos formales y de difusión cultural. Incluye establecimientos educativos de distintos niveles y jurisdicciones (niveles primario, secundario, terciario y universitario). Se consideran también los grandes equipamientos dedicados a la divulgación histórica u cultural tales como teatros y museos. No se incluyen aquellos espacios ocupados por instalaciones educativo/culturales que se presentan de manera minoritaria en manzanas con otros usos predominantes.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

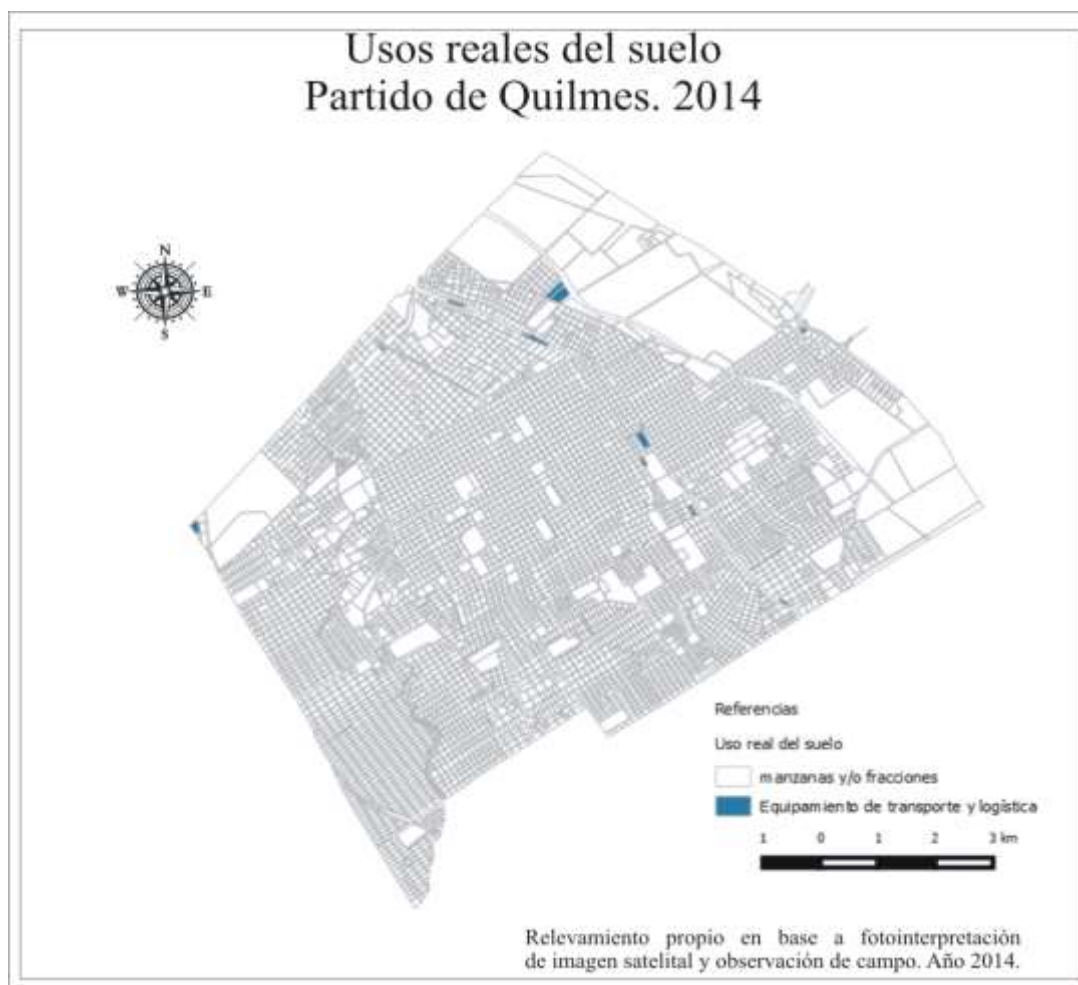




Fuente: Google Earth. 2014

## 20 - Equipamiento de transporte y logística

Se trata de unidades con usos vinculados a los servicios de transporte y logística. Incluye estaciones ferroviarias, terminales de líneas de ómnibus, playas de logística de camiones, entre otros.



Fuente: Elaboración propia.



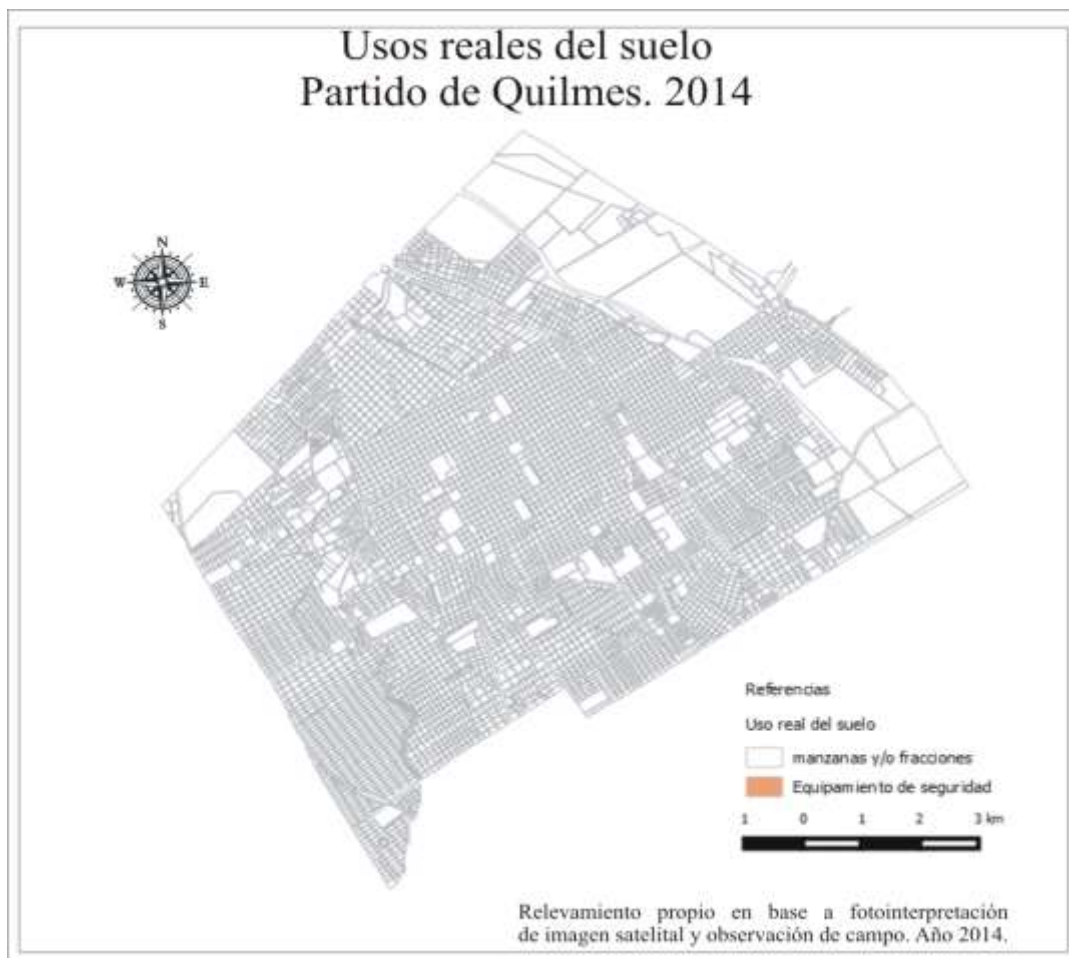
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

## 21 - Equipamientos de seguridad

Se trata de fracciones con usos exclusivos vinculados a servicios de seguridad. Podría incluir establecimientos amplios de gendarmería, policía, prefectura, penales, etc. En Quilmes se observa solo una pequeña fracción intersticial con uso exclusivo de seguridad (policía científica). No se incluyen aquellos espacios ocupados por instalaciones de seguridad que se presentan de manera minoritaria en manzanas con otros usos predominantes. (tales como comisarías en manzanas residenciales)



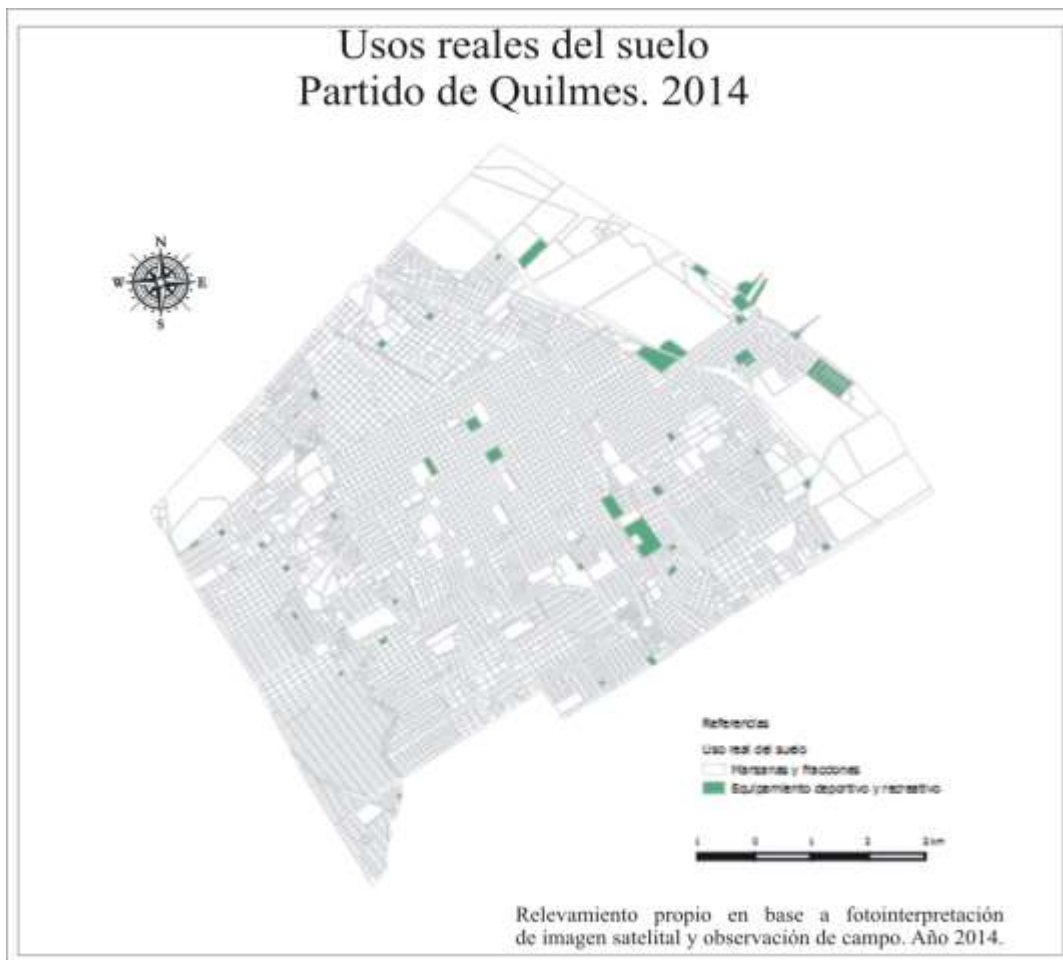
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

## 22 - Equipamiento deportivo y recreativo

Se trata de grandes unidades espaciales ocupadas por equipamientos deportivos y recreacionales, tales como estadios deportivos, canchas de distintos deportes, grandes parques, anfiteatros, polideportivos municipales, etc.



Fuente: Elaboración propia.



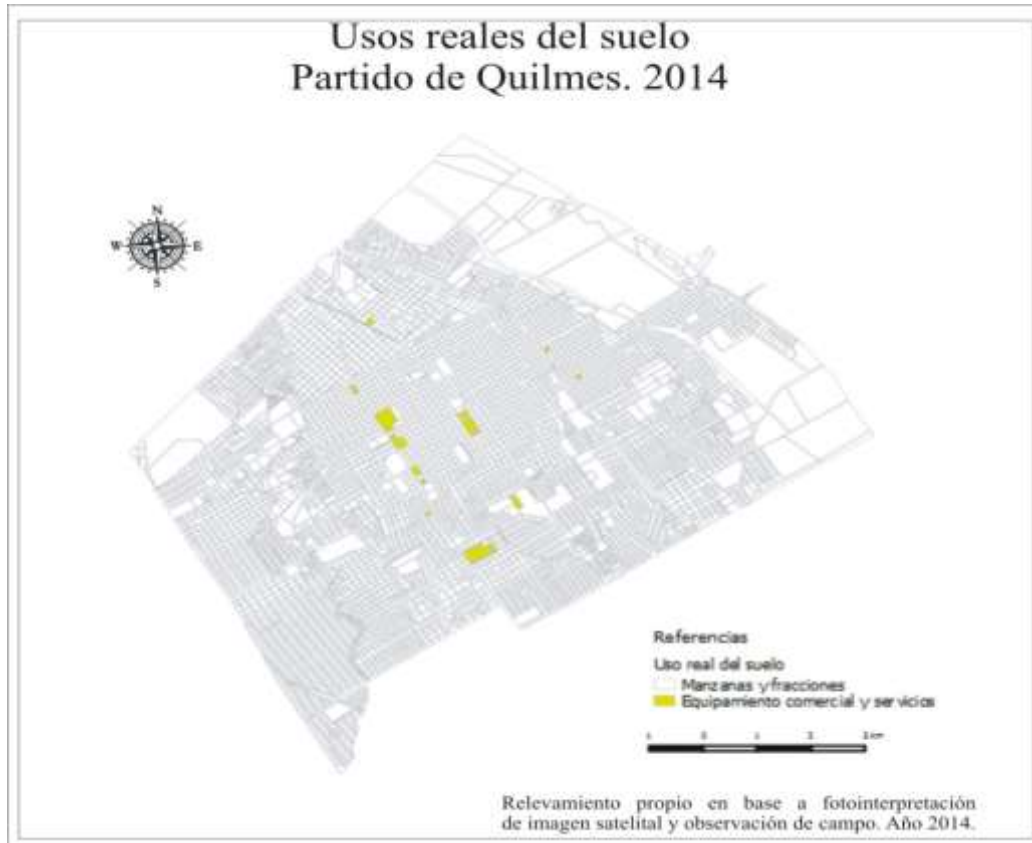
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

### 23 - Equipamiento comercial y servicios

Se trata de unidades ocupadas por grandes establecimientos comerciales vinculados al ocio y el esparcimiento. Incluye espacios tales como outlets, shoppings, complejos comerciales (shopping, cines, supermercados) y grandes comercios mayoristas – minoristas.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

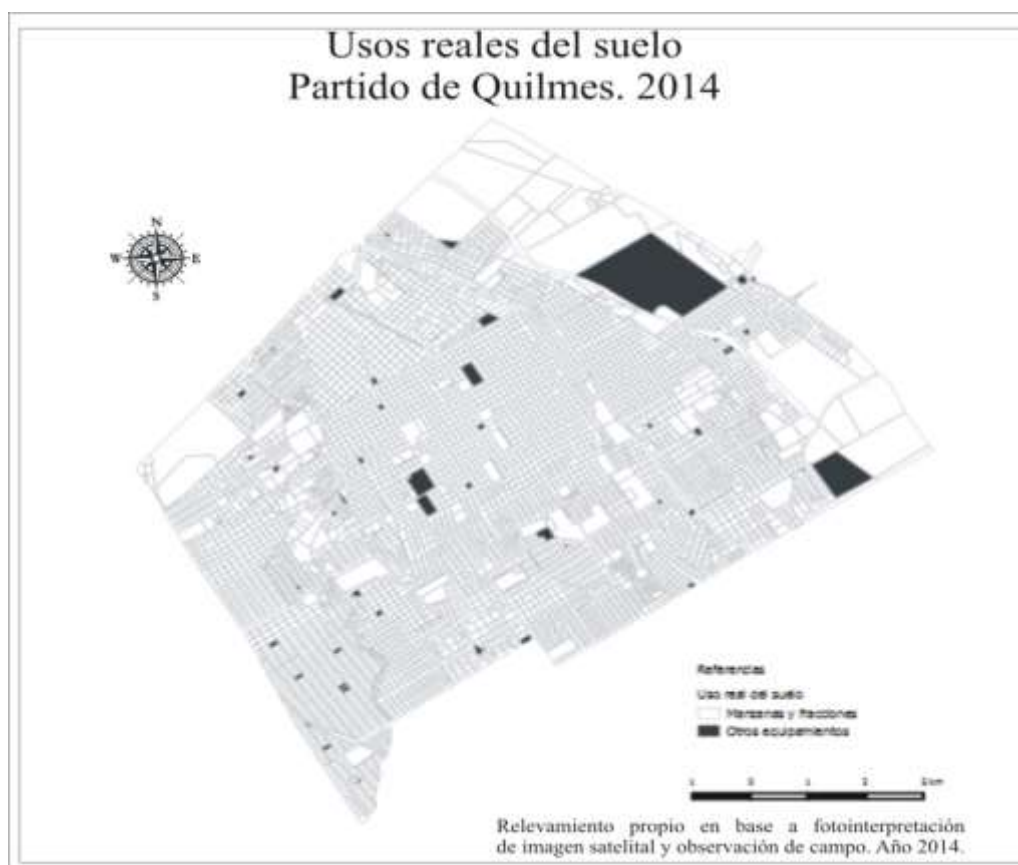




Fuente: Google Earth. 2014

#### 24 - Otros equipamientos

Se trata de unidades que presentan grandes equipamientos no incluidos en las otras categorías, o bien unidades de análisis que presentan un uso mixto que combina dos o más tipos de equipamientos. Entre los equipamientos incluidos destacan los depósitos municipales de chatarra – autos, grandes iglesias y aeródromos. Entre los usos mixtos incluidos destacan manzanas con presencia de grandes colegios privados con iglesias y campos deportivos. Se incluyen también manzanas que combinan establecimientos educativos públicos de distintos niveles con campos deportivos.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

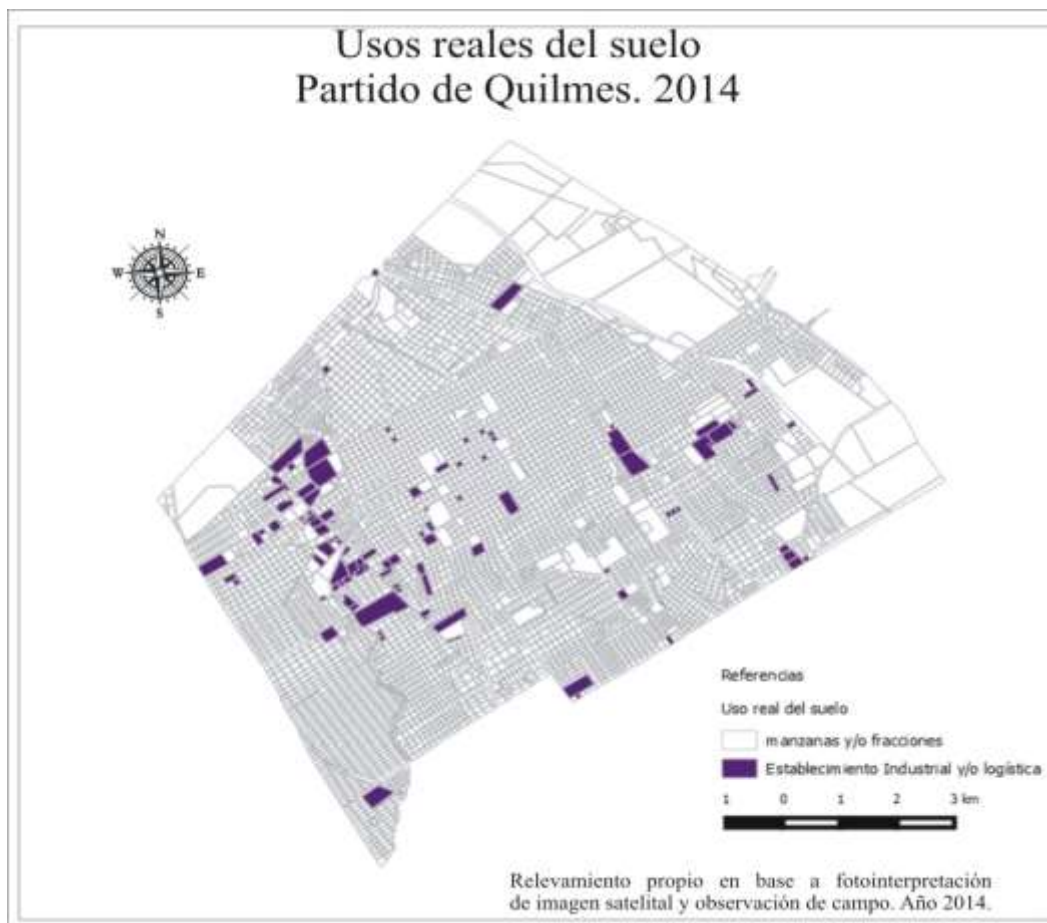


Fuente: Google Earth. 2014



## 25 - Establecimientos industriales y logística

Presenta unidades con usos exclusivamente industriales y de logística sin presencia de usos residenciales.



Fuente: Elaboración propia.



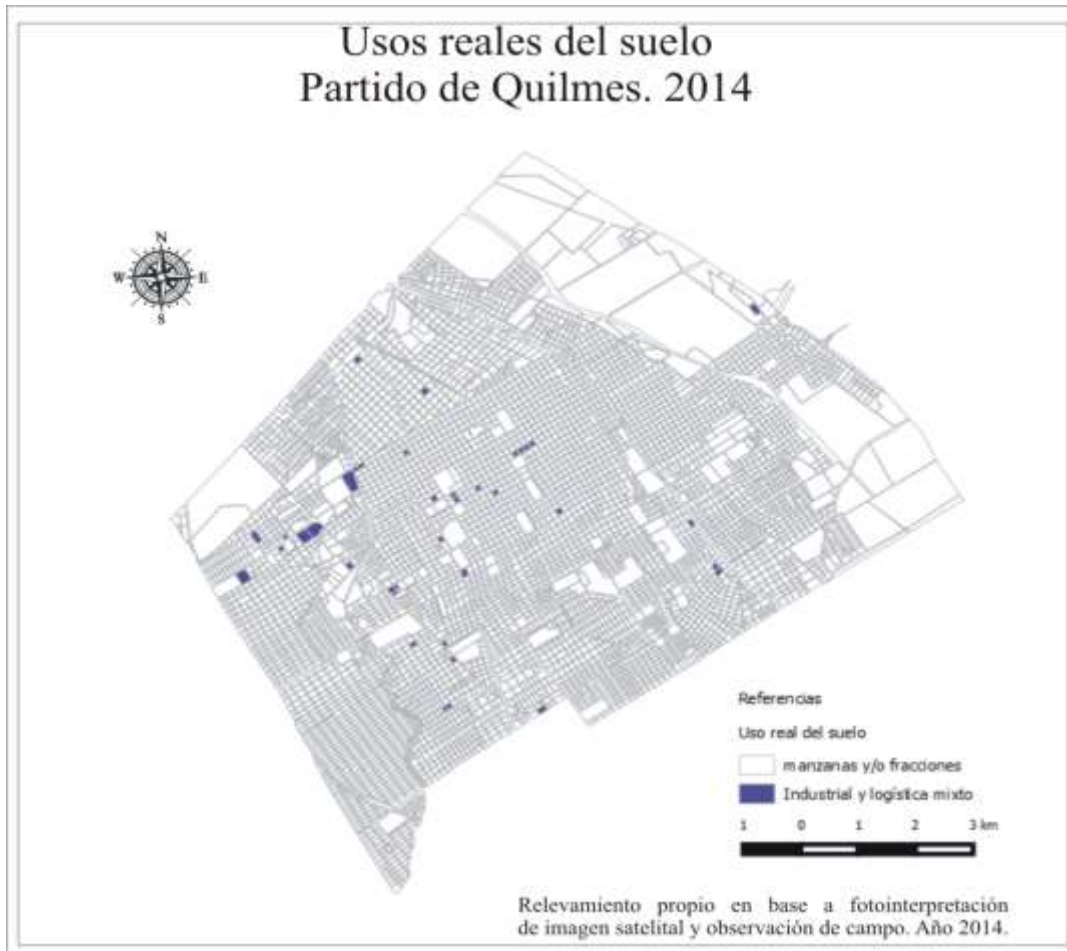
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

## 26 - Industrial y logística mixto

Se trata de manzanas o fracciones con usos industriales y logísticas predominante, con presencia de uso residencial minoritario.



Fuente: Elaboración propia.



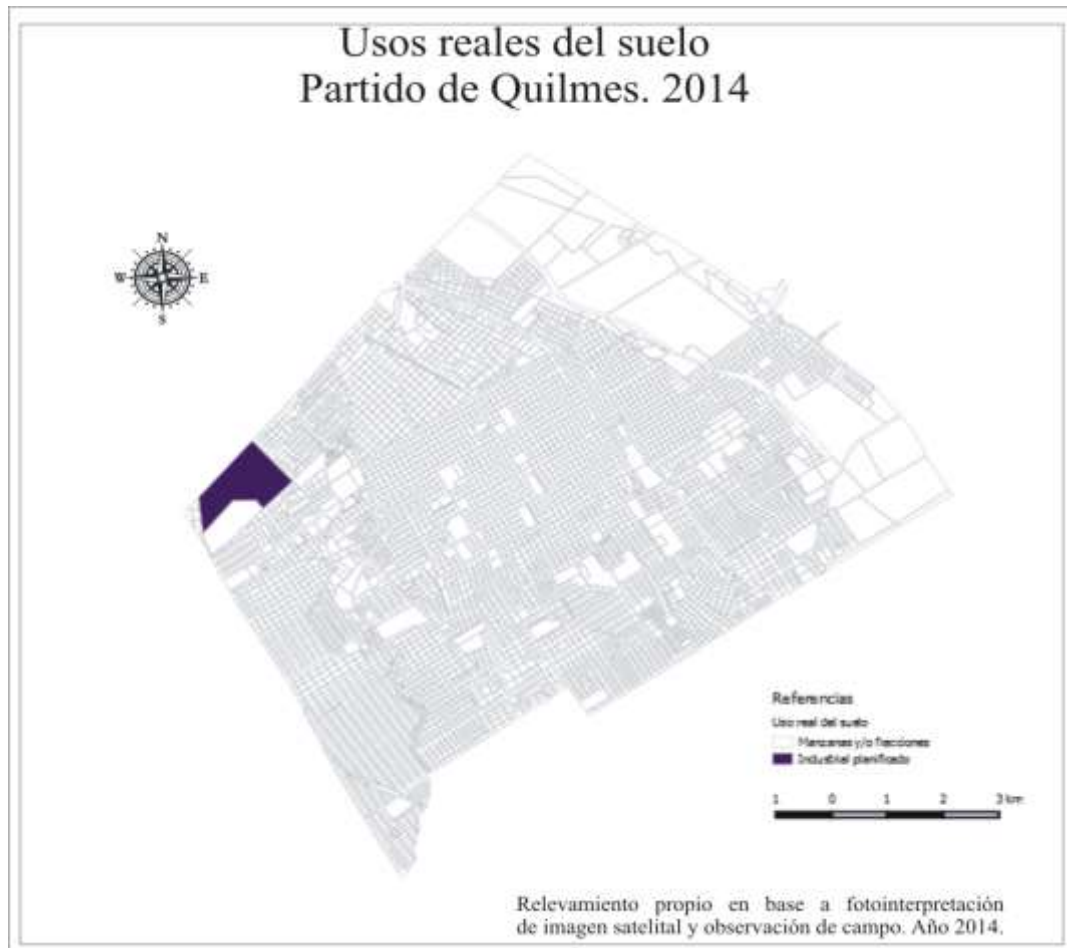
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

## 27 - Industrial planificado

Se trata de grandes fracciones planificadas y acondicionadas para el uso industrial, conteniendo infraestructuras, equipamiento y servicios comunes necesarios para el asentamiento de establecimientos industriales agrupados.



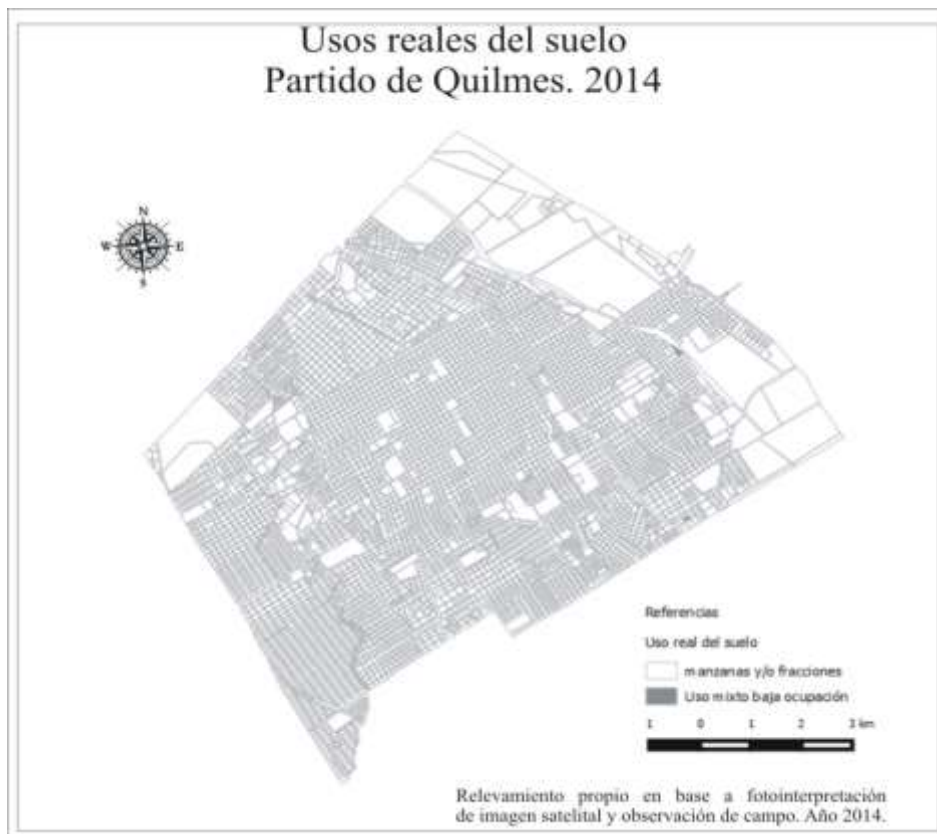
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

## 28 - uso mixto de baja ocupación

Se trata de manzanas con menos del 50% de SE y un uso mixto que puede presentar distintas combinaciones entre usos residenciales, comerciales, industriales, galpones y pequeños equipamientos.



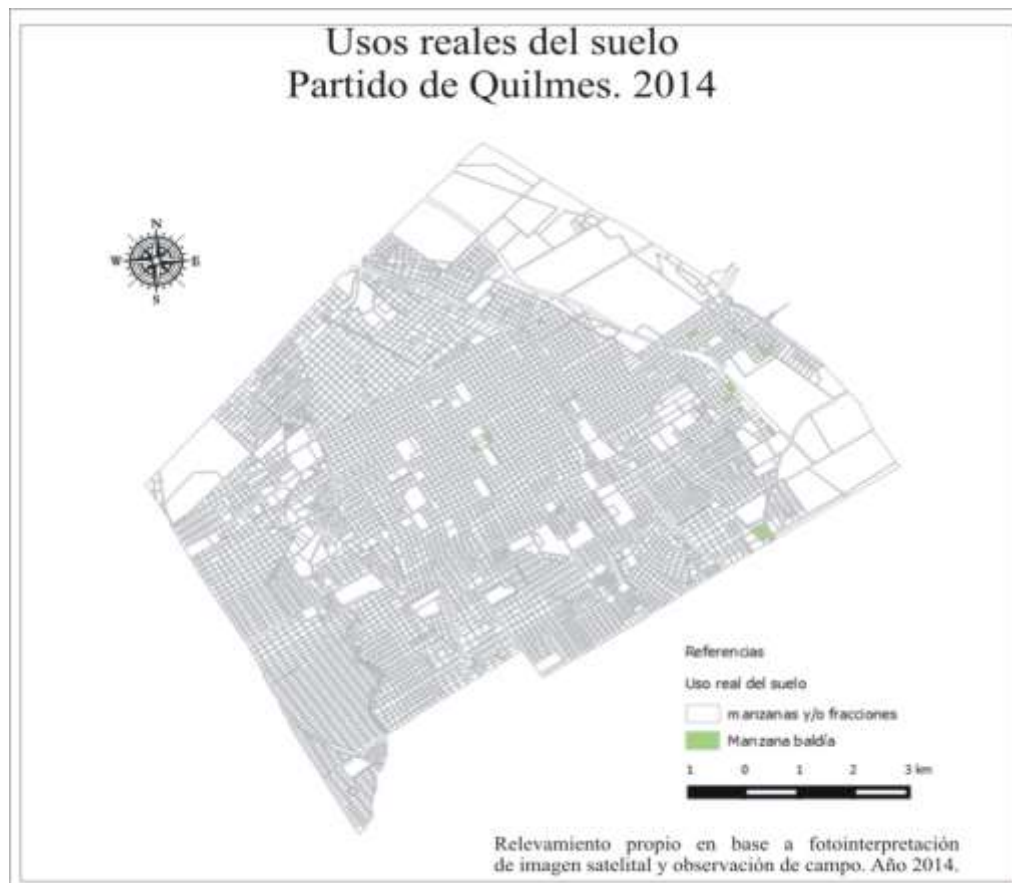
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

## 29 - Manzana Baldía

Presenta manzanas que dentro de la trama urbana regular, y estando claramente delimitadas, no evidencia ningún uso actual.



Fuente: Elaboración propia.



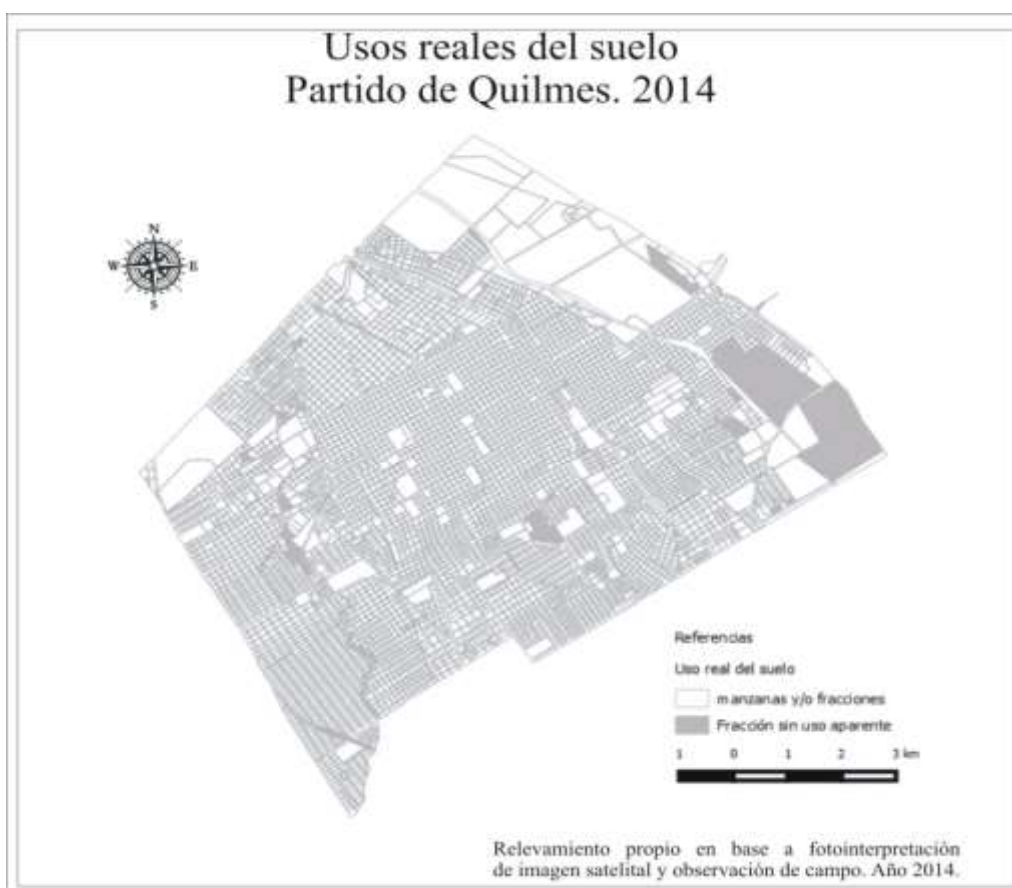
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

### 30 - Fracción sin uso aparente

Se trata de fracciones superiores a la manzana que no evidencia ningún uso actual.



Fuente: Elaboración propia.





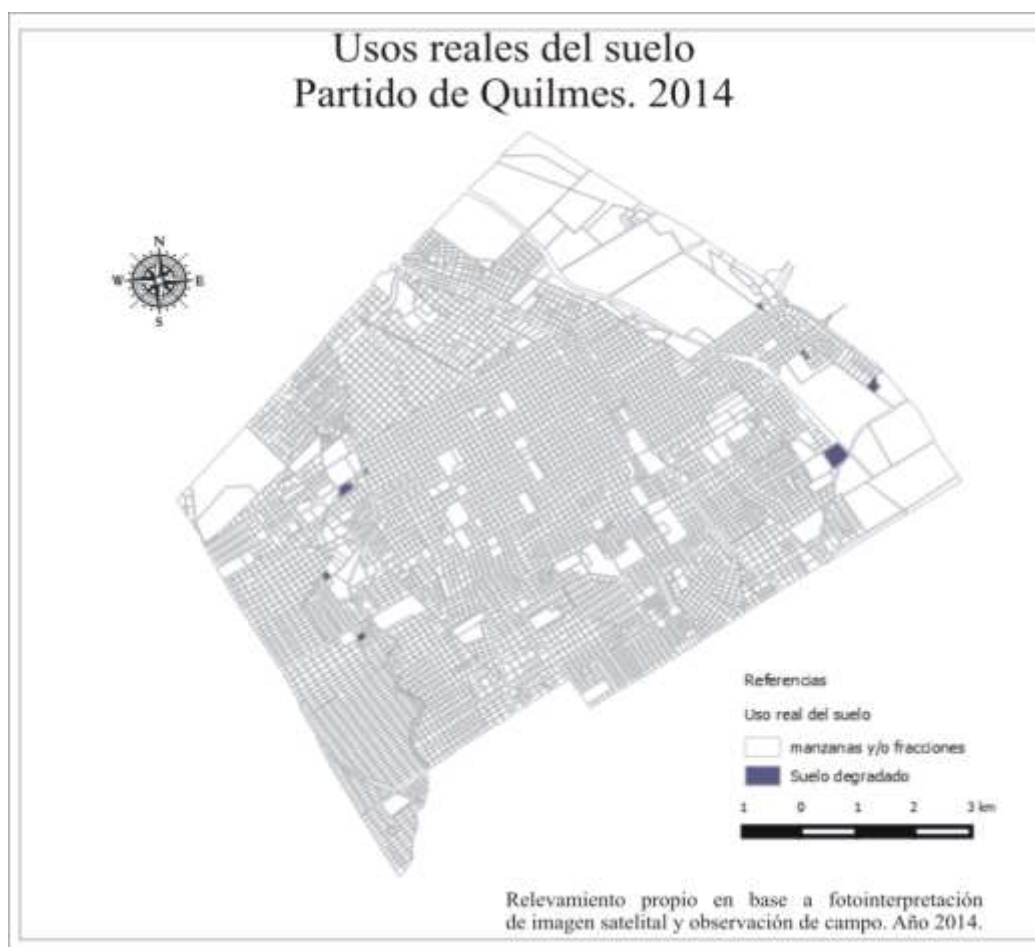
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

### 31 - Suelo degradado

Presenta manzanas y fracciones con suelos cuyas características han sido modificadas negativamente por diversos usos y actividades que dan por resultado un ámbito contaminado y con fuertes restricciones para otros usos. Se incluyen cavas, canteras, piletas de desechos industriales y basurales a cielo abierto.



Fuente: Elaboración propia.



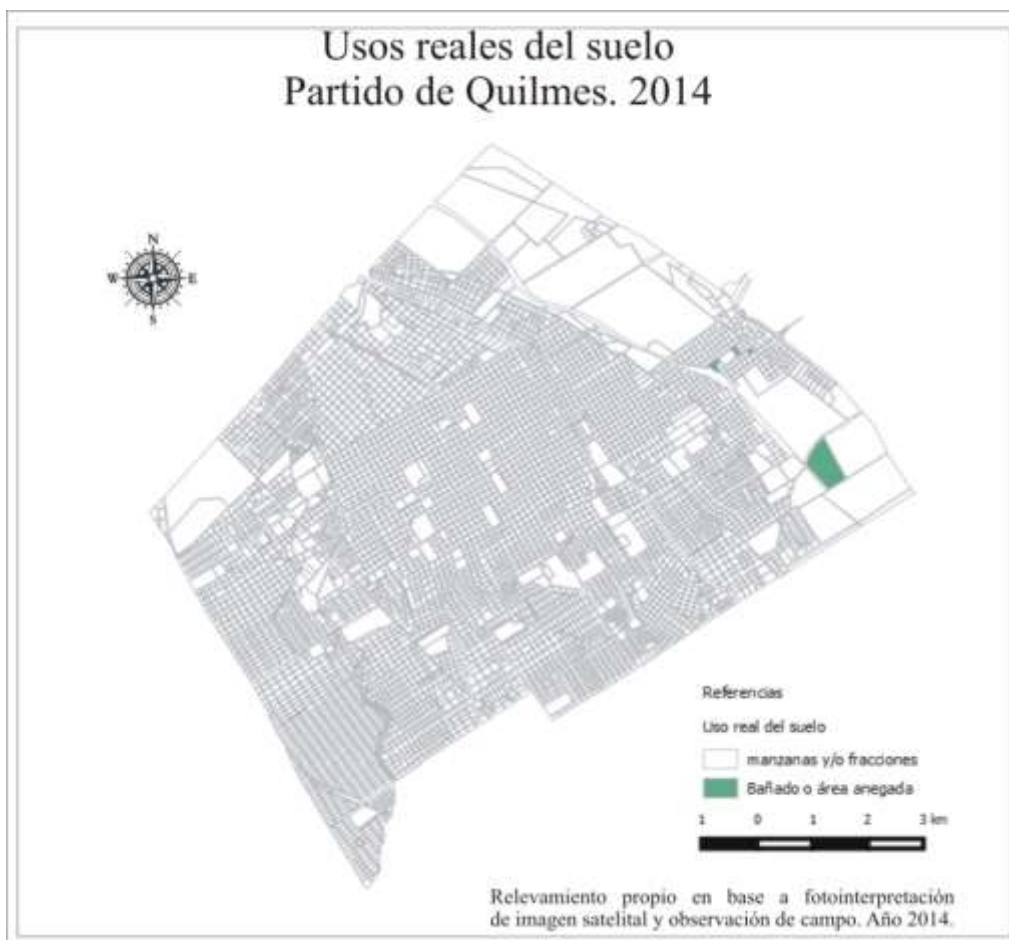
Fuente: Google Earth. 2014



Fuente: Google Earth. 2014

### 32 - Bañado o área anegada

Se trata de fracciones con claras restricciones para la ocupación debido a la presencia persistente de zonas inundadas o bien a la periodicidad de los eventos de inundación. Se observan pajonales o cuerpos de agua.



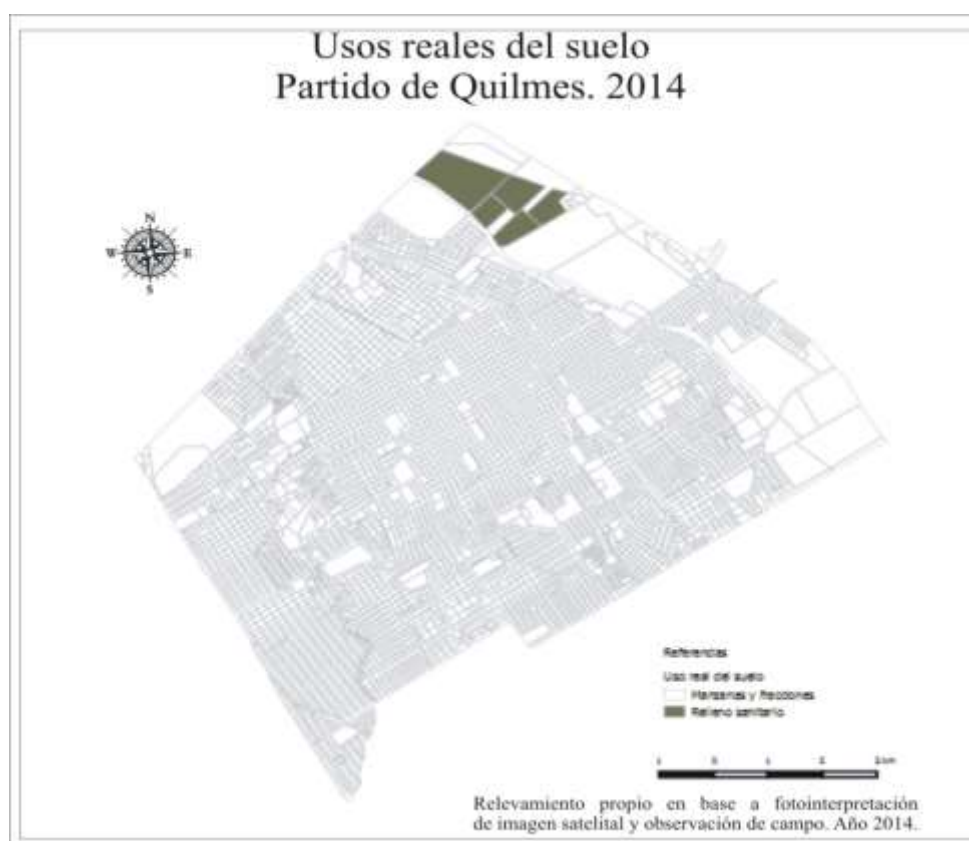
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

### 33 - Relleno sanitario

Incluye fracciones que han sido utilizadas para la deposición final de residuos sólidos urbanos.



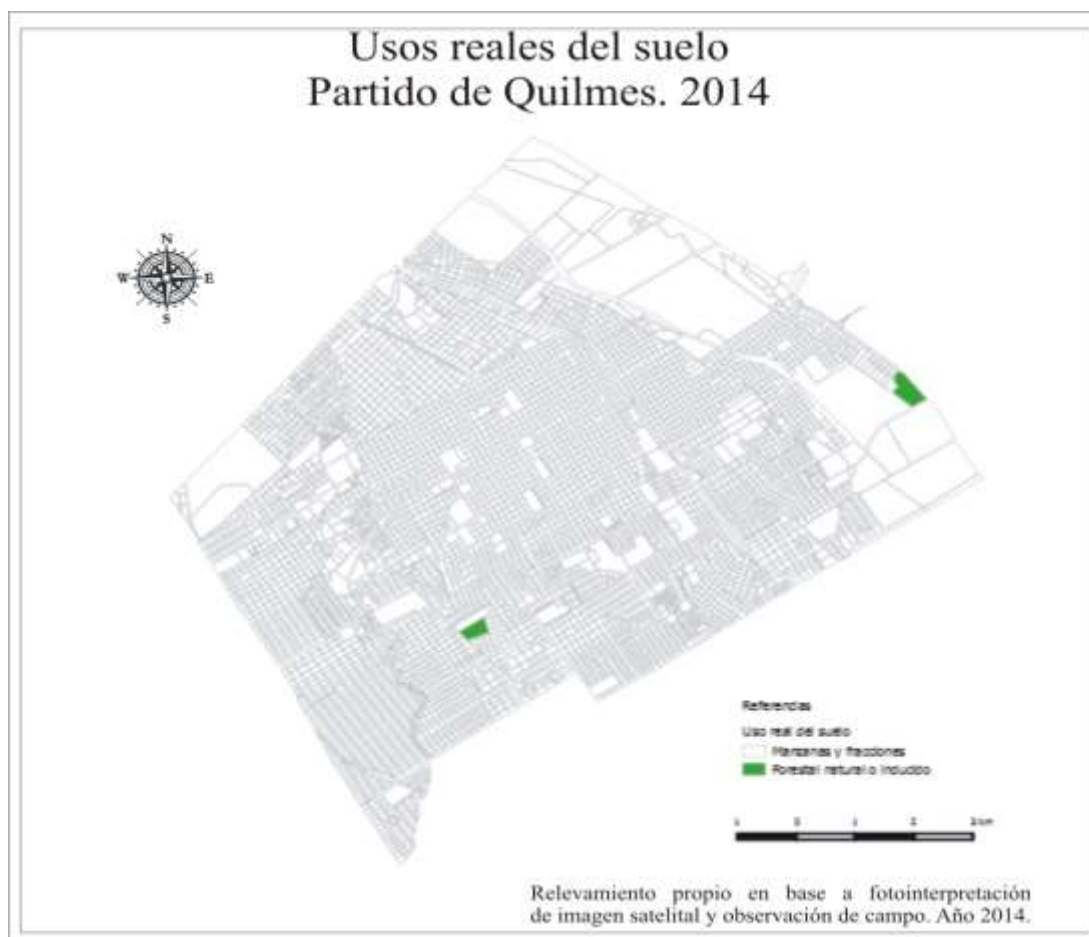
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

### 34 - Forestal natural o inducido

Se trata de fracciones que presentan una ocupación predominante de vegetación forestal de origen natural o artificial, y que no registran usos del suelo significativos.



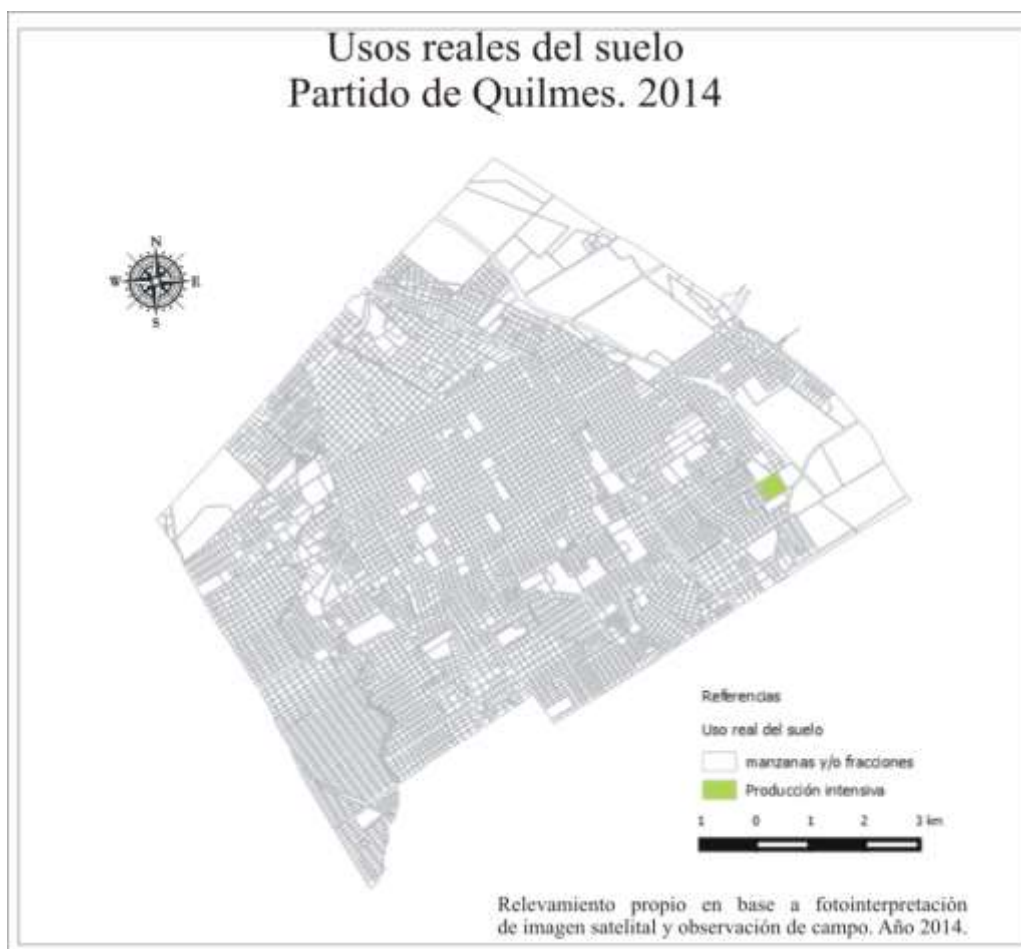
Fuente: Elaboración propia



Fuente: Google Earth. 2014

### 35 - Producción intensiva

Se trata de fracciones dedicadas a la producción primaria. Presenta producciones que combinan actividades agrícolas de pequeña escala, horticultura y floricultura.



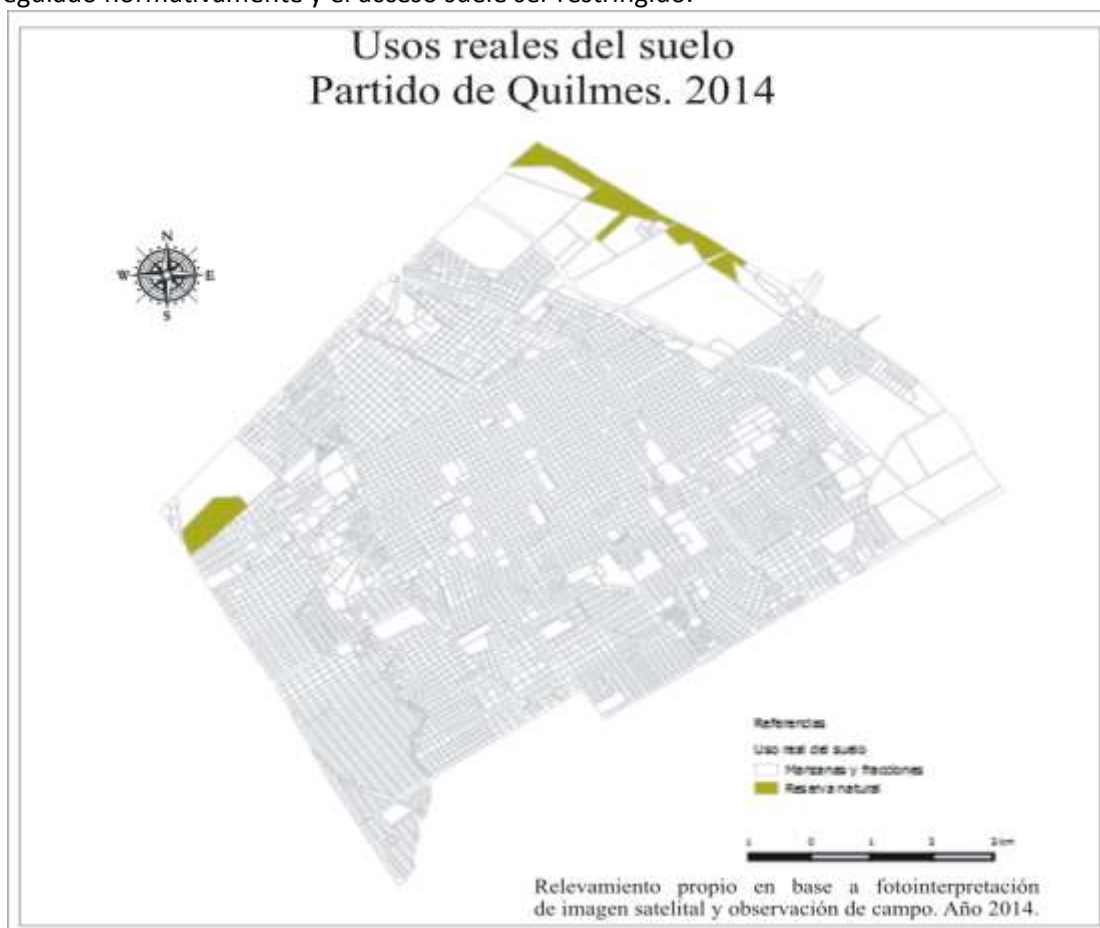
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

### 36 - Reserva Natural

Se trata de fracciones de preservación ambiental. El uso de estas fracciones se encuentra regulado normativamente y el acceso suele ser restringido.



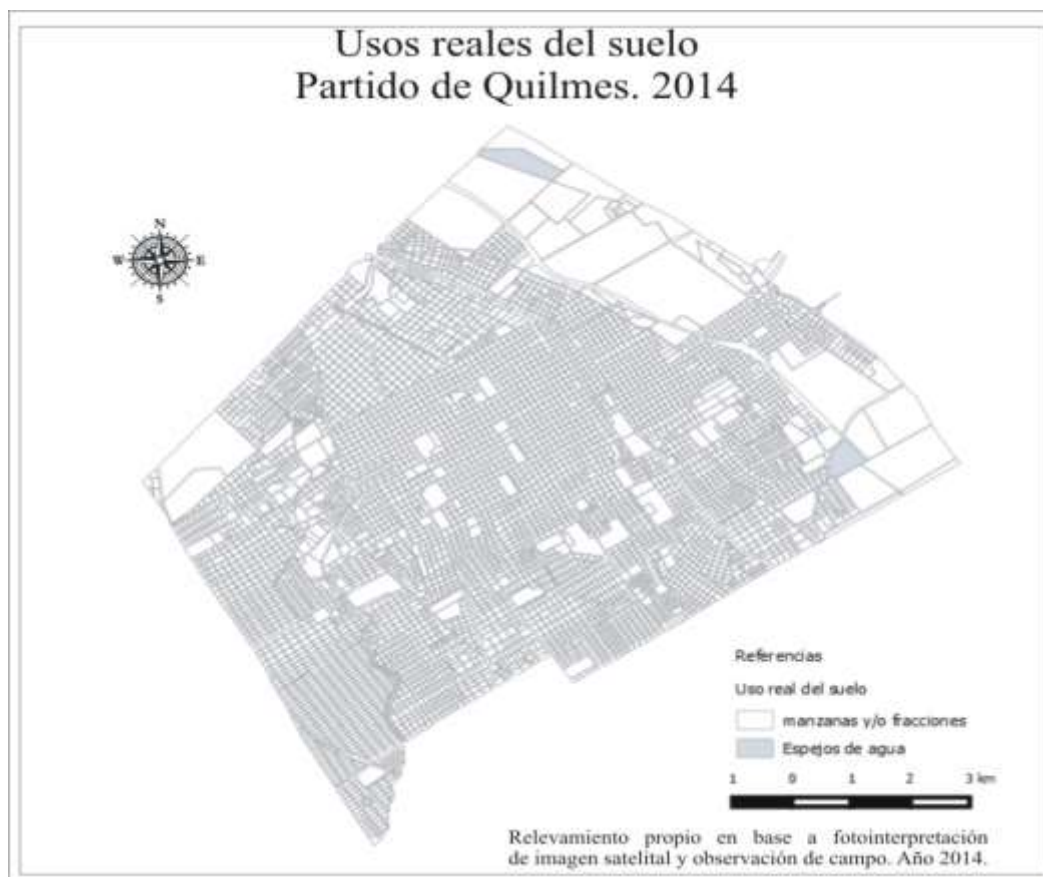
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Google Earth. 2014

### 37 - Espejo de agua

Se incluyen fracciones con cuerpo de agua permanente de origen artificial no incluidas en otras categorías.



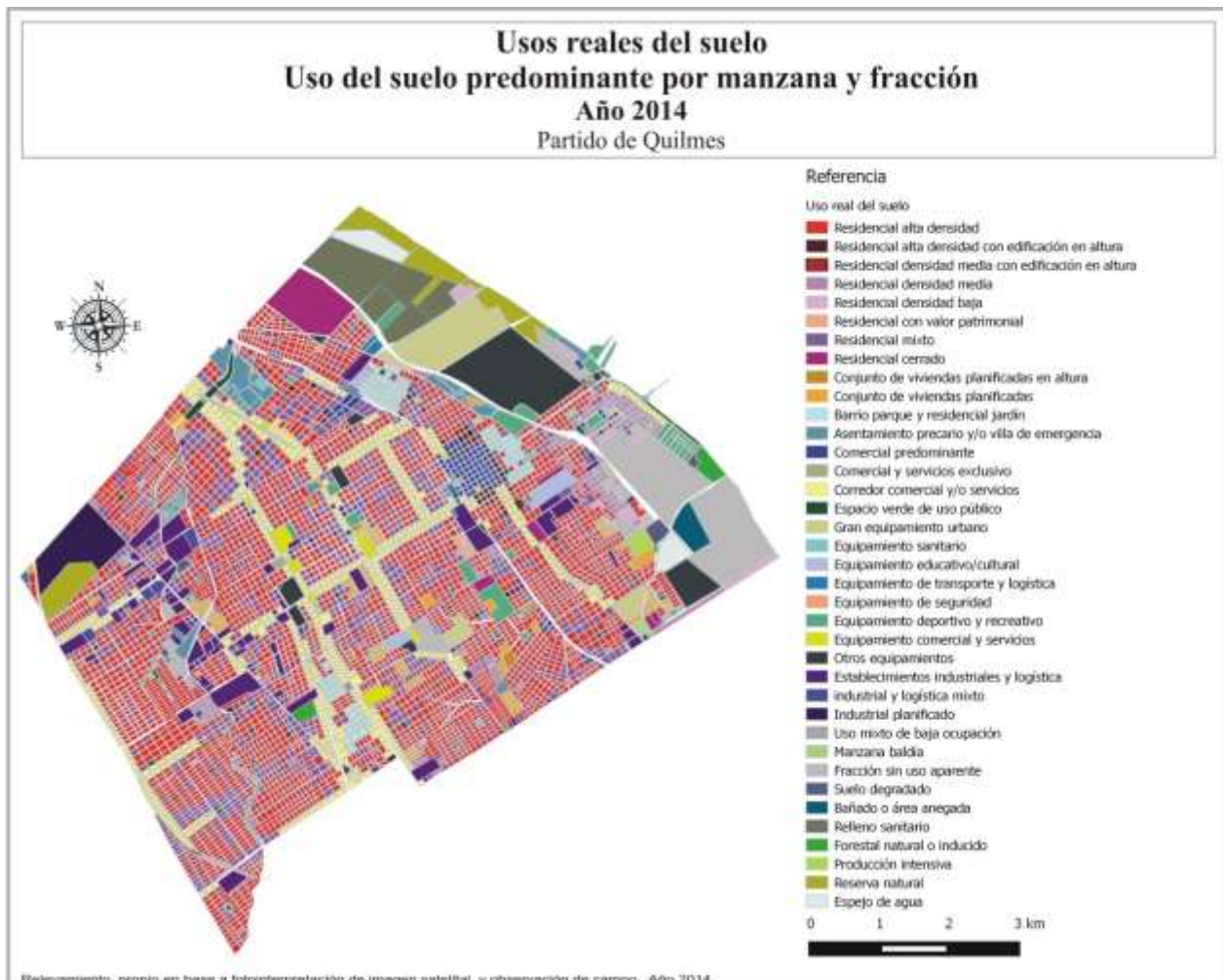
Fuente: Elaboración propia.





Fuente: Google Earth. 2014

### Distribución de usos del suelo reales. Partido de Quilmes. Año 2014.



Fuente: elaboración propia

## ANEXO N° 2. ENCUESTA TERRITORIOS VIVIDOS DE QUILMES

Formulario Online disponible en:

- <https://docs.google.com/forms/d/1IoVkckPx6-rG2CWOqc06nFhMHkLQbgYZmpJprEpAWos/viewform>
- [https://docs.google.com/forms/d/1IoVkckPx6-rG2CWOqc06nFhMHkLQbgYZmpJprEpAWos/viewform?usp=send\\_form](https://docs.google.com/forms/d/1IoVkckPx6-rG2CWOqc06nFhMHkLQbgYZmpJprEpAWos/viewform?usp=send_form)

(Se sugiere presionar el link (Ctrl+click) en lugar de copiar y pegar en navegador)

Territorios vividos y planificación territorial: percepción sobre la planificación territorial en Quilmes.

### Bloque III de Encuesta Territorios Vividos de Quilmes: acerca de la Planificación urbana en Quilmes

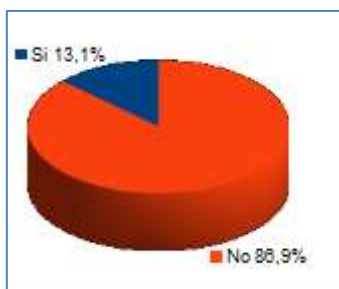
*¿Conoce alguna experiencia de planificación urbano - territorial en el partido de Quilmes que se haya implementado entre el año 2004 y la actualidad?*

Tabla: Conocimiento de experiencias

Si	38	13,1
No	253	86,9

Fuente: elaboración propia.

Gráfico: Conocimiento de experiencias.



Fuente: elaboración propia.

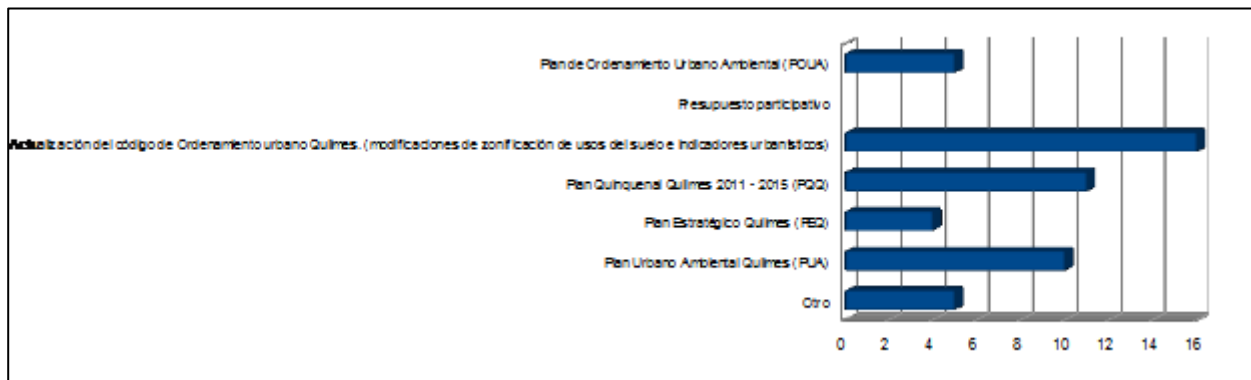
*¿Cuál?*

Tabla. Experiencias de planificación territorial conocidas.

Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)	10
Plan Estratégico Quilmes (PEQ)	4
Plan Quinquenal Quilmes 2011 - 2015 (PQQ)	11
Actualización del código de Ordenamiento urbano Quilmes. (modificaciones de zonificación de usos del suelo e indicadores urbanísticos)	16
Presupuesto participativo	0
Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)	5
Plan de Ordenamiento Urbano (POU)	0
Otro	5

Fuente: elaboración propia.

Gráfico. Experiencias de planificación territorial conocidas



Fuente: elaboración propia.

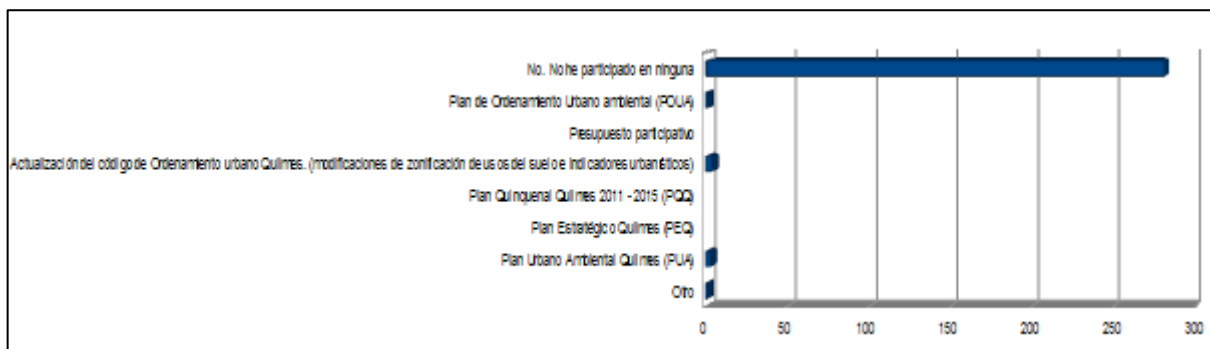
¿Ha participado de alguna experiencia de planificación urbano - territorial en el partido?

Tabla. Participación.

Otro	1
Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)	3
Plan Estratégico Quilmes (PEQ)	0
Plan Quinquenal Quilmes 2011 - 2015 (PQQ)	0
Actualización del código de Ordenamiento urbano Quilmes. (modificaciones de zonificación de usos del suelo e indicadores urbanísticos)	4
Presupuesto participativo	0
Plan de Ordenamiento Urbano (POU)	0
Plan de Ordenamiento Urbano ambiental (POUA)	1
No. No he participado en ninguna	282

Fuente: elaboración propia.

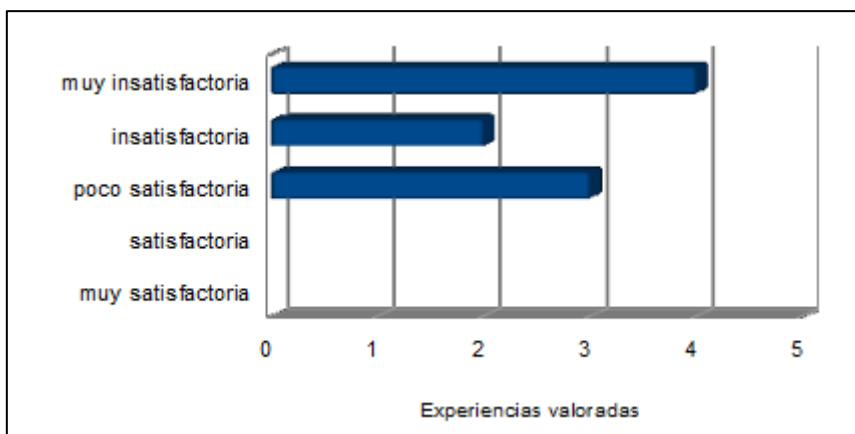
Gráfico. Participación.



Fuente: elaboración propia.

¿Cómo evalúa su participación en dicha experiencia?

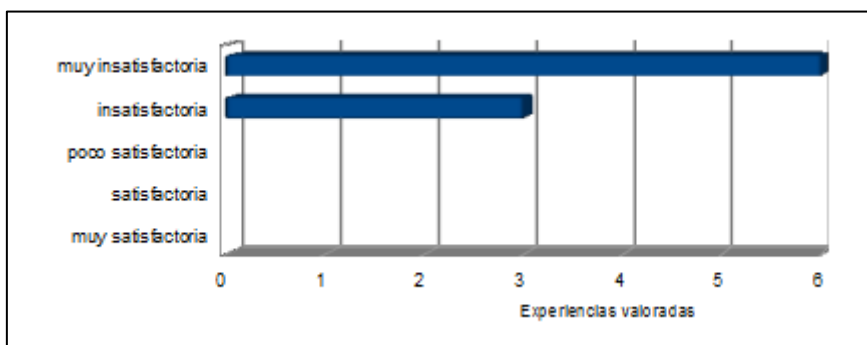
Gráfico. Evaluación de participación.



Fuente: elaboración propia.

¿Cómo evalúa los resultados de dicha experiencia?

Gráfico. Evaluación de resultados.



Fuente: elaboración propia.

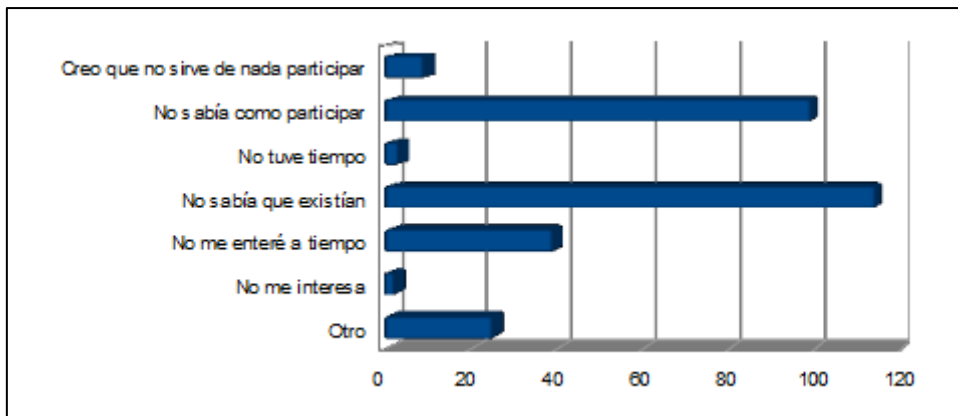
*Si no ha participado de ninguna experiencia. ¿Por qué no lo ha hecho?*

Tabla. Motivos de no participación.

	Casos	%
Otro	25	8,6
No me interesa	2	0,7
No me enteré a tiempo	39	13,4
No sabía que existían	114	39,2
No tuve tiempo	3	1,0
No sabía cómo participar	99	34,0
Creo que no sirve de nada participar	9	3,1
Total	291	100

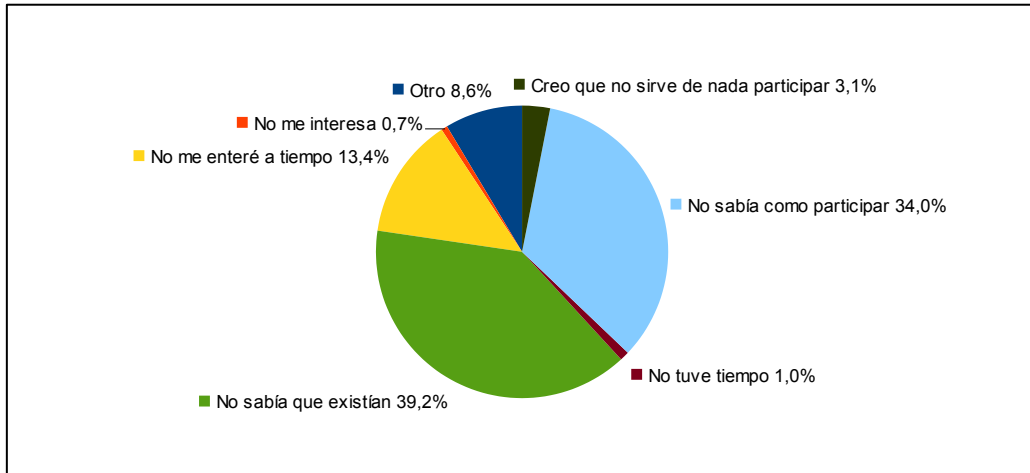
Fuente: elaboración propia.

Gráfico. Motivos de no participación.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico. Motivos de no participación

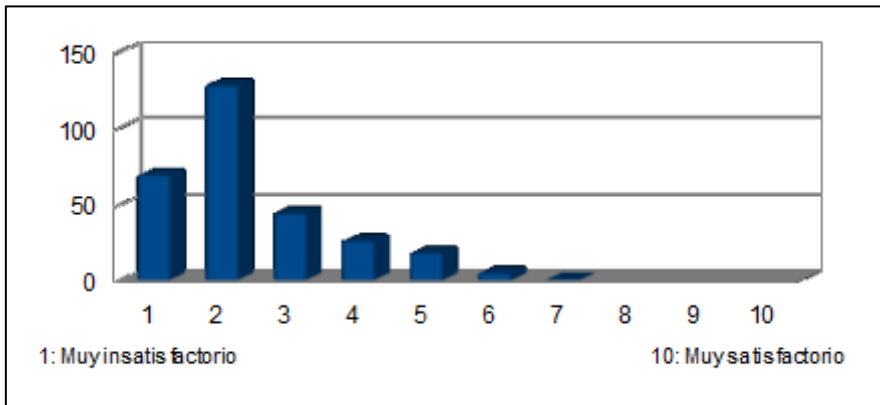


Fuente: elaboración propia.

*¿Cómo valora el desempeño de las políticas municipales en materia de planificación urbana? (Considerando los últimos 10 años en el partido de Quilmes)*

*Se considera aquí la implementación de políticas específicas, su difusión para el conocimiento del ciudadano, la apertura para la participación social y los mecanismos previstos para ello.*

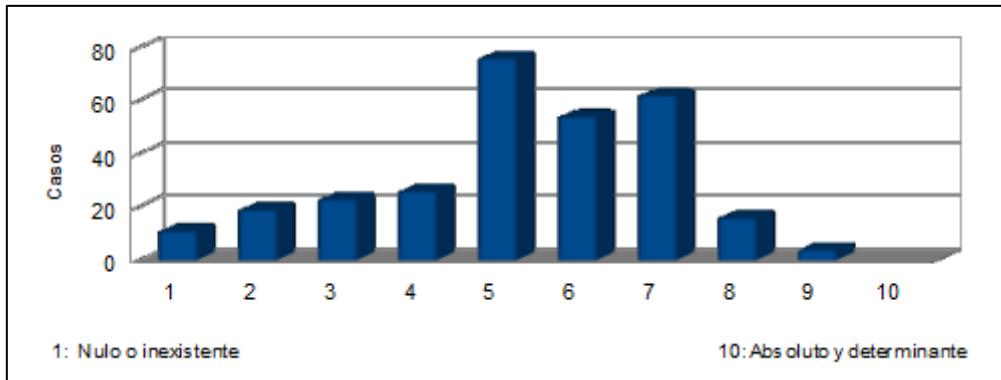
Gráfico. Valoración sobre el desempeño de las políticas municipales en planificación urbana.



Fuente: elaboración propia.

*En su opinión ¿Cuál cree que es el impacto de las políticas de planificación urbana en la transformación del territorio?*

Gráfico. Valoración sobre el impacto de las políticas de planificación urbana.



Fuente: elaboración propia.

*¿Cuáles son las acciones que considera necesarias para el desarrollo del territorio quilmeño?*

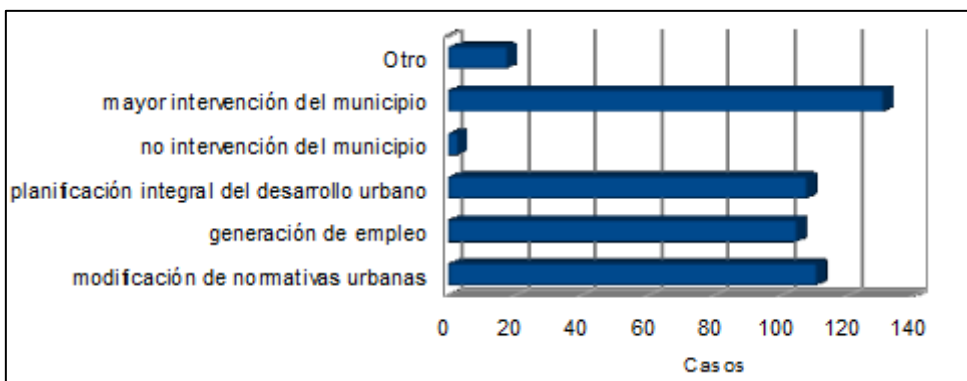
Tabla. Acciones para el desarrollo.

	Casos	%
Inversión en infraestructura	133	21,8
modificación de normativas urbanas	111	18,2
generación de empleo	105	17,2
planificación integral del desarrollo urbano	108	17,7
no intervención del municipio	3	0,5
mayor intervención del municipio	131	21,5
Otro	18	3,0
Total	609	100

Fuente: elaboración propia.

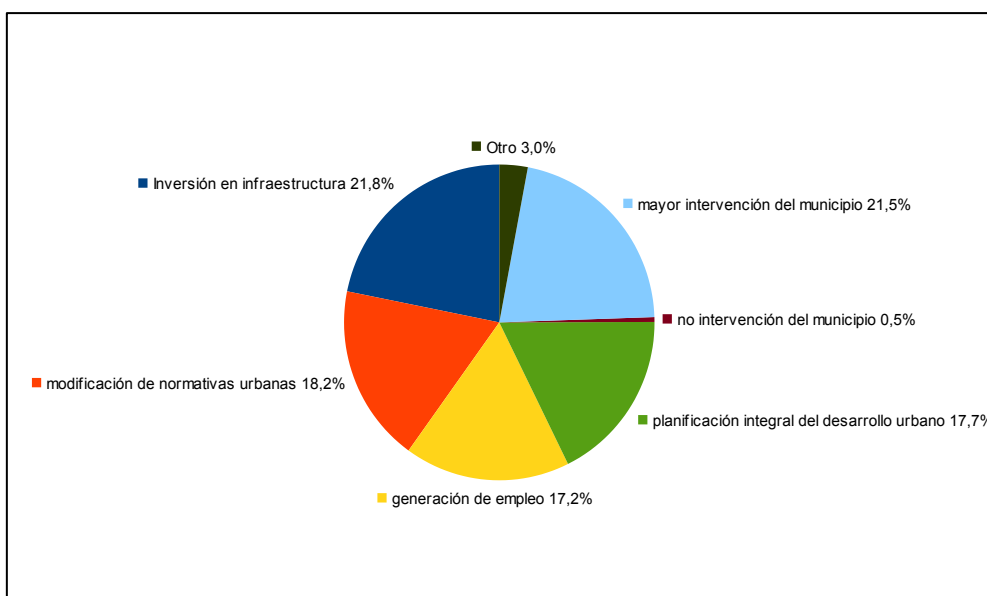


Gráfico. Acciones para el desarrollo



Fuente: elaboración propia.

Gráfico. Acciones para el desarrollo



Fuente: elaboración propia.

## Capturas de pantalla de formulario online.

# "TERRITORIOS VIVIDOS DE QUILMES". ENCUESTA PARA RESIDENTES DEL PARTIDO.

La siguiente encuesta anónima tiene como objetivo conocer la opinión y experiencias de residentes del Partido de Quilmes sobre algunos aspectos relacionados a la ciudad, el territorio y el ambiente. La encuesta es parte de un trabajo de investigación sobre planificación urbana, siendo Quilmes el partido seleccionado como caso de estudio para una tesis doctoral en geografía. El investigador responsable, Lic. Gastón Cirio desarrolla sus actividades en el marco del CONICET (Consejo Nacional de investigaciones Científicas y Técnicas ) y UNLP (Universidad Nacional de La Plata). Esta encuesta no tiene vinculaciones con ningún partido político y se garantiza que la información brindada será utilizada exclusivamente con fines académicos.

\*Obligatorio

Esta encuesta no tiene vinculaciones con ningún partido político. La misma es anónima y de uso exclusivo para investigación académica.

## BLOQUE I: CARACTERIZACION DEL ENCUESTADO

Sexo \*

Edad \*

máximo nivel de estudios alcanzado \*

¿Participa o ha participado en la última década de alguna organización civil relacionada a temas urbano - ambientales? \*

- ONG
- foro vecinal
- asamblea barrial
- agrupación
- No participo ni he participado en ninguna organización.
- Otro:

¿Participa o ha participado en la última década de alguna organización civil relacionada a temas urbano - ambientales? \*

- ONG
- foro vecinal
- asamblea barrial
- agrupación
- No participo ni he participado en ninguna organización.
- Otro:

Su ocupación actual: ¿Está vinculada a temas de planificación urbana? \*

- Sí
- No

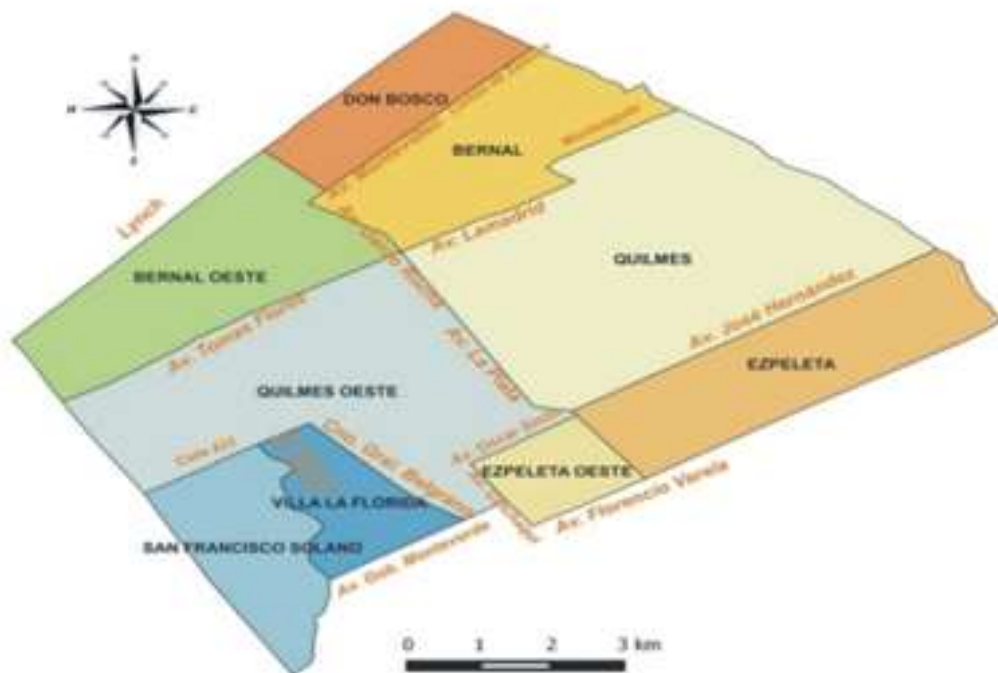
¿Cuántos años hace que vive en el Partido de Quilmes? \*

- 5 años o menos
- Entre 6 y 10 años
- Entre 11 y 15 años
- Entre 16 y 25 años
- Más de 25 años

¿En qué localidad vive actualmente? \*

Para seleccionar la localidad donde reside, puede ayudarse con el mapa N°1.

Mapa 1. Localidades partido de Quilmes.



¿En que zona vive actualmente? (mapa 2) \*

Escriba el número de la zona donde usted vive. Para ello debe ayudarse con el mapa N° 2, identificando el número de zona correspondiente.

**Mapa N° 2. Zonas de residencia.**



Presione en el siguiente link para navegar el mapa.

[http://giscloud.com/gestociria/guilmes\\_fracciones\\_para\\_encuesta](http://giscloud.com/gestociria/guilmes_fracciones_para_encuesta)

## BLOQUE II: SOBRE EL TERRITORIO QUILMEÑO

### Ciudad, ambiente y transformaciones urbanas.

A continuación podrá contestar una serie de preguntas sobre el territorio donde vive y sus percepciones sobre la ciudad, el ambiente y las transformaciones urbanas. Para ello deberá navegar el mapa n° 3 contestando a cada pregunta con el número de la zona que elige como más representativa para su respuesta. Recuerde que se trata de lo que usted opina, conoce y valora. No hay respuestas correctas o incorrectas. Puede elegir entre una y tres zonas para responder a cada pregunta.

### Mapa N°3.



Presione en el siguiente link para navegar el mapa.

[http://qgiscloud.com/gastoncario/radios\\_numerados\\_para\\_cloud](http://qgiscloud.com/gastoncario/radios_numerados_para_cloud)

### Conteste cada pregunta con el número de zona que elige (mapa 3)

Puede elegir entre una y tres respuestas por cada pregunta de este bloque.

¿Cuáles son, en su opinión, las zonas del partido con mayor contaminación y degradación ambiental? \*

De acuerdo a su conocimiento y experiencia: ¿Cuáles son las zonas del partido que más se inundan? \*

En su opinión ¿Cuáles son las zonas de mayor valor histórico - patrimonial del partido? \*

Nos referimos a zonas que posean algún valor por su historia y/o vinculación con la identidad del partido, zonas donde hayan ocurrido eventos históricos significativos, edificios emblemáticos de Quilmes, zonas de importancia simbólica, etc.

¿Cuáles son las zonas que percibe como propias, donde usted se siente a gusto e identificado? \*

¿Cuáles son las zonas del partido que usted NO percibe como propias, donde NO se siente a gusto? \*

Nos referimos a zonas que le resulten extrañas, desconocidas u hostiles.

¿Cuáles son las zonas con peor infraestructura urbana? \*

Nos referimos al estado de las calles, los servicios de iluminación, agua, cloacas, pavimentos y transporte.

En su opinión, durante los últimos 10 años en Quilmes ¿En qué zonas se han producido más transformaciones positivas? \*

Transformaciones positivas son aquellas que usted percibe como deseables.

¿Qué zonas han tenido más cambios negativos en la última década? \*

Nos referimos a aquellos cambios que usted considera indeseables.

Considerando los temas tratados (ciudad, ambiente e infraestructura) ¿Cuáles son las zonas en las que las políticas municipales han tenido MAYOR impacto? \*

¿Cuáles son las zonas donde esas políticas municipales han tenido MENOR impacto? \*

### BLOQUE III: ACERCA DE LA PLANIFICACION URBANA EN QUILMES

En este bloque usted podrá contestar sobre la planificación urbana en Quilmes. Es importante destacar que tanto el conocimiento como el desenvolvimiento que usted pueda tener sobre los temas y experiencias que se indagaron en este bloque constituyen datos valiosos para la investigación.

¿Conoce alguna experiencia de planificación urbano - territorial en el partido de Quilmes que se haya implementado entre el año 2004 y la actualidad? \*

- Sí
- No

¿Cuál? \*

- Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)
- Plan Quinquenal Quilmes 2011 - 2015 (PQQ)
- Plan Estratégico Quilmes (PEQ)
- Presupuesto participativo
- Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)
- Actualización del código de Ordenamiento urbano Quilmes. (modificaciones de zonificación de usos del suelo e indicadores urbanísticos)
- Otro:

¿Ha participado de alguna experiencia de planificación urbano - territorial en el partido? \*

- Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)
- Plan Estratégico Quilmes (PEQ)
- Plan Quinquenal Quilmes 2011 - 2015 (PQQ)
- Actualización del código de Ordenamiento urbano Quilmes. (modificaciones de zonificación de usos del suelo e indicadores urbanísticos)
- Presupuesto participativo
- Plan de Ordenamiento Urbano ambiental (POUA)
- No. No ha participado en ninguna
- Otro:

¿Cómo evalúa su participación en dicha experiencia?

	Muy satisfactoria	Satisfactoria	Poco satisfactoria	Insatisfactoria	Muy insatisfactoria
Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan Estratégico Quilmes (PEQ)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan Quinquenal Quilmes 2011 - 2015	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Actualización del código de Ordenamiento urbano Quilmes. (modificaciones de zonificación de usos del suelo e indicadores urbanísticos)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Presupuesto participativo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

¿Cómo evalúa los resultados de dicha experiencia?

	Muy satisfactoria	Satisfactoria	Poco satisfactoria	Insatisfactoria	Muy insatisfactoria
Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan Estratégico Quilmes (PEQ)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan Quilmes 2011 - 2018	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Actualización del código de Ordenamiento Urbano Quilmes (modificaciones de zonificación de usos del suelo e indicaciones urbanísticas)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Presupuesto participativo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Si no ha participado de ninguna experiencia. ¿Por qué no lo ha hecho?

No me interesa  
 No me entran a tiempo  
 No sabía que existían  
 No tuve tiempo  
 No sabía cómo participar  
 Creo que no sirve de nada participar  
 Otra:

¿Cómo valora el desempeño de las políticas municipales en materia de planificación urbana? (Considerando los últimos 10 años en el partido de Quilmes) \*

Se considera aquí la implementación de políticas específicas, su difusión para el conocimiento del ciudadano, la apertura para la participación social y los mecanismos generados para ello.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Muy insatisfactorio            Muy satisfactorio

En su opinión ¿Cuál cree que es el impacto de las políticas de planificación urbana en la transformación del territorio? \*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Nulo o inexistente            Absoluto y determinante

¿Cuáles son las acciones que considera necesarias para el desarrollo del territorio quilmeño? \*

generación de empleo  
 planificación integral del desarrollo urbano  
 no intervención del municipio  
 modificación de normativas urbanas  
 mayor intervención del municipio  
 inversión en infraestructura  
 Otra:

Por último, si lo desea, puede agregar sus comentarios sobre los temas tratados y/o sobre el formulario de la encuesta.

Problemas, opiniones, sugerencias, etc.

Nunca envía contraseñas a través de Formularios de Google. 100% No es compartido



## Formulario versión papel (pdf)

ERRITORIOS VIVOS DE QUILMES". ENCUESTA PARA RES...

<https://docs.google.com/forms/d/1loVickPnf-rG3CWOqc06nFbMFI>

### "TERRITORIOS VIVOS DE QUILMES". ENCUESTA PARA RESIDENTES DEL PARTIDO.

La siguiente encuesta anónima tiene como objetivo conocer la opinión y experiencias de residentes del Partido de Quilmes sobre algunos aspectos relacionados a la ciudad, el territorio y el ambiente. La encuesta es parte de un trabajo de investigación sobre planificación urbana, siendo Quilmes el partido seleccionado como caso de estudio para una tesis doctoral en geografía. El investigador responsable, Lic. Gastón Cirio desarrolla sus actividades en el marco del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas ) y UNLP (Universidad Nacional de La Plata). Esta encuesta no tiene vinculaciones con ningún partido político y se garantiza que la información brindada será utilizada exclusivamente con fines académicos.

\*Obligatorio

**Esta encuesta no tiene vinculaciones con ningún partido político. La misma es anónima y de uso exclusivo para investigación académica.**

#### BLOQUE I: CARACTERIZACION DEL ENCUESTADO

1. Sexo \*

Marca solo un óvalo.

- Masculino  
 Femenino

2. Edad \*

\_\_\_\_\_

3. máximo nivel de estudios alcanzado \*

Marca solo un óvalo.

- Primario Incompleto  
 Primario completo  
 Secundario Incompleto  
 Secundario completo  
 Terciario Incompleto  
 Terciario completo  
 Universitario Incompleto  
 Universitario completo  
 Posgrado universitario Incompleto  
 Posgrado universitario completo

TERRITORIOS VIVIDOS DE QUILMES". ENCUESTA PARA RES... <https://docs.google.com/forms/d/1loVackPmf-rG0CWQqC06aF2mF5d...>

4. ¿Participa o ha participado en la última década de alguna organización civil relacionada a temas urbano - ambientales? \*

Selecciona todos los que correspondan.

- ONG
- foro vecinal
- asamblea barrial
- agrupación
- No participo ni he participado en ninguna organización.
- Otro: \_\_\_\_\_

5. Su ocupación actual: ¿Está vinculada a temas de planificación urbana? \*

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No

6. ¿Cuántos años hace que vive en el Partido de Quilmes? \*

Selecciona todos los que correspondan.

- 5 años o menos
- Entre 6 y 10 años
- Entre 11 y 15 años
- Entre 16 y 25 años
- Más de 25 años

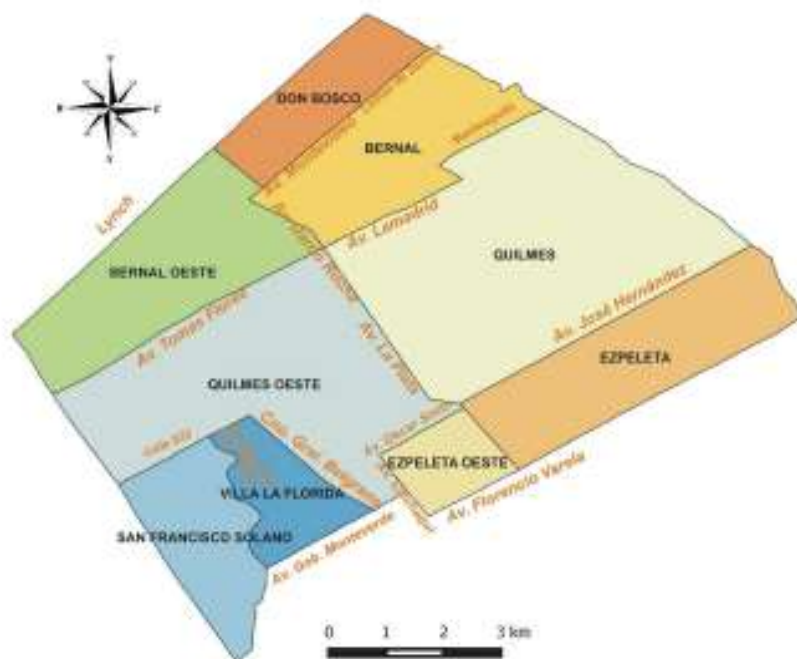
7. ¿En qué localidad vive actualmente? \*

Para seleccionar la localidad donde reside, puede ayudarse con el mapa N°1.  
Marca solo un óvalo.

- Bernal
- San Francisco Solano
- Bernal Oeste
- Quilmes
- Espeleta
- Villa La Florida
- Espeleta Oeste
- Don Bosco
- Quilmes Oeste

Mapa 1. Localidades partido de Quilmes.

¿DÓNDE VIVEN LOS HABITANTES DE QUILMES? ENCUESTA PARA RES... <https://docs.google.com/forms/d/1loVlckPw6-rG2CWOq06aFzMEHd>



8. ¿En qué zona vive actualmente? (mapa 2) \*

Escriba el número de la zona donde usted vive.  
Para ello debe ayudarse con el mapa N° 2,  
identificando el número de zona  
correspondiente.

Mapa N° 2. Zonas de residencia.

TERRITORIOS VIVIDOS DE QUILMES\*. ENCUESTA PARA RES... <https://docs.google.com/forms/d/1loUckPw6-rG3CWQc06nFzMFBL...>



Presione en el siguiente link para navegar el mapa.

[http://qgiscloud.com/gastonchiol/quilmes\\_fracciones\\_para\\_encuesta](http://qgiscloud.com/gastonchiol/quilmes_fracciones_para_encuesta)

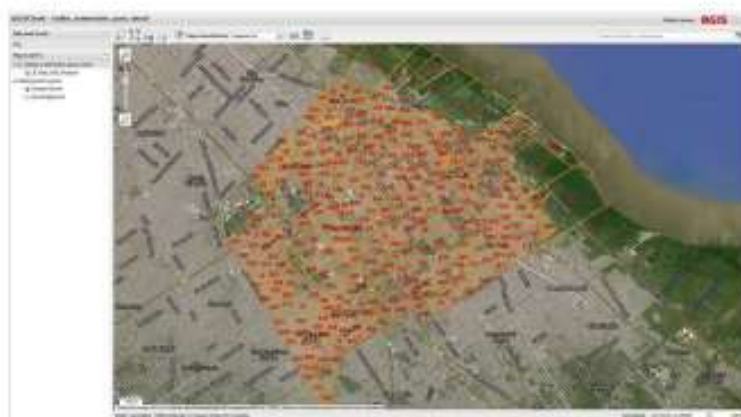
## BLOQUE II: SOBRE EL TERRITORIO QUILMEÑO

### Ciudad, ambiente y transformaciones urbanas.

A continuación podrá contestar una serie de preguntas sobre el territorio donde vive y sus percepciones sobre la ciudad, el ambiente y las transformaciones urbanas. Para ello deberá navegar el mapa n° 3 contestando a cada pregunta con el número de la zona que elige como más representativa para su respuesta. Recuerde que se trata de lo que usted opina, conoce y valora. No hay respuestas correctas o incorrectas. Puede elegir entre una y tres zonas para responder a cada pregunta.

**Mapa N°3.**

TERITORIOS VIVIDOS DE QUILMES. ENCUESTA PARA RES... <https://docs.google.com/forms/d/1loVnckPuf-rG2CWQgc06nFzMFzL>



**Presione en el siguiente link para navegar el mapa.**

[http://gglcloud.com/gastonchiro/radios\\_numerados\\_para\\_cloud](http://gglcloud.com/gastonchiro/radios_numerados_para_cloud)

**Conteste cada pregunta con el número de zona que elige (mapa 3)**

Puede elegir entre una y tres respuestas por cada pregunta de este bloque.

9. ¿Cuáles son, en su opinión, las zonas del partido con mayor contaminación y degradación ambiental? \*

\_\_\_\_\_

10.

\_\_\_\_\_

11.

\_\_\_\_\_

12. De acuerdo a su conocimiento y experiencia: ¿Cuáles son las zonas del partido que más se inundan? \*

\_\_\_\_\_

13.

\_\_\_\_\_

14.

\_\_\_\_\_

15. En su opinión ¿Cuáles son las zonas de mayor valor histórico - patrimonial del partido? \*

Nos referimos a zonas que posean algún valor por su historia y/o vinculación con la identidad del partido, zonas donde hayan ocurrido eventos históricos significativos, edificios emblemáticos de Quilmes, zonas de importancia simbólica, etc.

\_\_\_\_\_

16.

\_\_\_\_\_

17.

\_\_\_\_\_

18. ¿Cuáles son las zonas que percibe como propias, donde usted se siente a gusto e identificado? \*

\_\_\_\_\_

19.

\_\_\_\_\_

20.

\_\_\_\_\_

21. ¿Cuáles son las zonas del partido que usted NO percibe como propias, donde NO se siente a gusto? \*

Nos referimos a zonas que le resulten extrañas, desconocidas u hostiles.

\_\_\_\_\_

22.

\_\_\_\_\_

23.

\_\_\_\_\_

24. ¿Cuáles son las zonas con peor infraestructura urbana? \*

Nos referimos al estado de las calles, los servicios de iluminación, agua, cloacas, pavimento y transporte.

\_\_\_\_\_

25.

\_\_\_\_\_

26.

\_\_\_\_\_

TERRITORIOS VIVIDOS DE QUILMES\*. ENCUESTA PARA RES...

<https://docs.google.com/forms/d/1loVlckPw6-rG2CW0qc06nFbMHkL...>

27. En su opinión, durante los últimos 10 años en Quilmes ¿En qué zonas se han producido más transformaciones positivas?

\*

Transformaciones positivas son aquellas que usted percibe como deseables.

\_\_\_\_\_

28.

\_\_\_\_\_

29.

\_\_\_\_\_

30. ¿Qué zonas han tenido más cambios negativos en la última década? \*

\*

Nos referimos a aquellos cambios que usted considera indeseables.

\_\_\_\_\_

31.

\_\_\_\_\_

32.

\_\_\_\_\_

33. Considerando los temas tratados (ciudad, ambiente e infraestructura) ¿Cuáles son las zonas en las que las políticas municipales han tenido MAYOR Impacto? \*

\_\_\_\_\_

34.

\_\_\_\_\_

35.

\_\_\_\_\_

36. ¿Cuáles son las zonas donde esas políticas municipales han tenido MENOR Impacto? \*

\_\_\_\_\_

37.

\_\_\_\_\_

38.

\_\_\_\_\_

### **BLOQUE III: ACERCA DE LA PLANIFICACION URBANA EN QUILMES**

---

En este bloque usted podrá contestar sobre la planificación urbana en Quilmes. Es importante destacar que tanto el conocimiento como el desconocimiento que usted pueda tener sobre los temas y experiencias que se indagan en este bloque constituyen datos valiosos para la investigación.

TERRITORIOS VIVIDOS DE QUILMES\*. ENCUESTA PARA RES... <https://docs.google.com/forms/d/1loUkckPn6-rG2CWOqC06uFbM5BL...>

39. ¿Conoce alguna experiencia de planificación urbano - territorial en el partido de Quilmes que se haya implementado entre el año 2004 y la actualidad? \*

Marca solo un óvalo.

- Sí  
 No

40. ¿Cuál?

Selecciona todos los que correspondan.

- Actualización del código de Ordenamiento urbano Quilmes. (modificaciones de zonificación de usos del suelo e indicadores urbanísticos)  
 Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)  
 Plan Estratégico Quilmes (PEQ)  
 Plan Quinquenal Quilmes 2011 - 2015 (PQQ)  
 Presupuesto participativo  
 Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)  
 Otro: \_\_\_\_\_

41. ¿Ha participado de alguna experiencia de planificación urbano - territorial en el partido? \*

Selecciona todos los que correspondan.

- Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)  
 Plan Estratégico Quilmes (PEQ)  
 Plan Quinquenal Quilmes 2011 - 2015 (PQQ)  
 Actualización del código de Ordenamiento urbano Quilmes. (modificaciones de zonificación de usos del suelo e indicadores urbanísticos)  
 Presupuesto participativo  
 Plan de Ordenamiento Urbano ambiental (POUA)  
 No. No he participado en ninguna  
 Otro: \_\_\_\_\_



42. ¿Cómo evalúa su participación en dicha experiencia?

Marca solo un óvalo por fila.

	muy satisfactoria	satisfactoria	poco satisfactoria	insatisfactoria	muy insatisfactoria
Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan Estratégico Quilmes (PEQ)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan Quinquenal Quilmes 2011 - 2015	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Actualización del código de Ordenamiento urbano Quilmes. (modificaciones de zonificación de usos del suelo e indicadores urbanísticos)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Presupuesto participativo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

TERRITORIOS VIVIDOS DE QUILMES. ENCUESTA PARA RES... <https://docs.google.com/forms/d/1loVklPw6-rG2CWOq06nFmE5L...>

43. ¿Cómo evalúa los resultados de dicha experiencia?  
 Marca solo un óvalo por fila.

	muy satisfactoria	satisfactoria	poco satisfactoria	insatisfactoria	muy insatisfactoria
Plan Urbano Ambiental Quilmes (PUA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan Estratégico Quilmes (PEQ)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan Quinquenal Quilmes 2011 - 2015	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Actualización del código de Ordenamiento urbano Quilmes. (modificaciones de zonificación de usos del suelo e indicadores urbanísticos)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Presupuesto participativo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

44. Si no ha participado de ninguna experiencia. ¿Porqué no lo ha hecho?  
 Selecciona todos los que correspondan.

No me interesa

No me enteré a tiempo

No sabía que existían

No tuve tiempo

No sabía como participar

Creo que no sirve de nada participar

Otro: \_\_\_\_\_

45. ¿Cómo valora el desempeño de las políticas municipales en materia de planificación urbana? (Considerando los últimos 10 años en el partido de Quilmes) \*

Se considera aquí la implementación de políticas específicas, su difusión para el conocimiento del ciudadano, la apertura para la participación social y los mecanismos previstos para ello. Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Muy insatisfactorio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Muy satisfactorio

TERRITORIOS VIVIDOS DE QUILMES. ENCUESTA PARA RES... <https://docs.google.com/forms/d/1loVndkPw6-rG2CW0q06nFmEHL>

46. En su opinión ¿Cuál cree que es el impacto de las políticas de planificación urbana en la transformación del territorio? \*

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nulo o inexistente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Absoluto y determinante

47. ¿Cuáles son las acciones que considera necesarias para el desarrollo del territorio quilmeño? \*

Selecciona todos los que correspondan.

- modificación de normativas urbanas
- generación de empleo
- planificación integral del desarrollo urbano
- no intervención del municipio
- inversión en infraestructura
- mayor intervención del municipio
- Otro: \_\_\_\_\_

48. Por último, si lo desea, puede agregar sus comentarios sobre los temas tratados y/o sobre el formulario de la encuesta.  
Problemas, opiniones, sugerencias, etc.


\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Con la tecnología de 

## **ANEXO N° 3. LINEAMIENTOS Y PROYECTOS DEL PLAN ESTRATEGICO QUILMES**

A continuación se expone la formulación final del Plan Estratégico Quilmes (punto 1), presentado oficialmente por el municipio a través de la página web oficial. Cabe destacar que en la investigación realizada hemos indagado en la búsqueda de fuentes ampliatorias, encontrando serias restricciones al respecto. Sólo dos documentos de trabajo, presentados también en este anexo (punto 2), introducen algunas precisiones sobre proyectos correspondientes a la línea territorio y medio ambiente.

**1) Fuente:** [http://www.quilmes.gov.ar/plan\\_estrategico.php](http://www.quilmes.gov.ar/plan_estrategico.php)<sup>201</sup>

### **PLAN ESTRATÉGICO QUILMES**

El Municipio presentó los lineamientos generales del Plan organizado para dar respuesta a las necesidades propuestas por la ciudadanía en los ámbitos sociales, productivos, recreativos y turísticos. Se trata de crear un ámbito de discusión sobre cómo mejorar el tránsito, cuáles son las obras de infraestructura más urgentes, dónde construir las industrias y qué planes se llevarán adelante para mejorar la ribera, entre otras. Las ideas aportadas durante la jornada serán llevadas al Concejo Deliberante, para que desde allí puedan ser aprobadas en los primeros meses del año próximo.

Los proyectos deberán ser consensuados con todos los actores sociales. De esta manera, si existiera una propuesta para un espacio recreativo a escala barrial, deberían intervenir los ciudadanos pertenecientes a ese barrio, las entidades sociales del mismo y los técnicos del Municipio. El plan está ordenado a partir de cuatro Líneas Estratégicas.

#### **I Ciudadanía - Calidad de Vida - Cultura.**

a) Integración Social. Acceso de toda la ciudadanía a las infraestructuras de servicios, educación y salud.

Proyectos a desarrollar:

- Escuela Municipal de Bellas Artes Carlos Morel – Se prevé la construcción del nuevo establecimiento con una superficie cubierta de 2.000 m<sup>2</sup> en el predio de la Av. Alberdi esq. Gral. Paz, contando con espacios de uso público.

---

<sup>201</sup> Última consulta 23 de junio de 2014.

- Centros de Integración Comunitaria (CIC) – Se refuncionalizarán, generándose los nuevos CIC en las unidades sanitarias de La Matera, 2 de Abril y La Ribera.

b) Hábitat Social. Acceso de la franja social más vulnerable a una vivienda digna integrada a la trama urbana.

Proyectos de vivienda:

- La Matera: totalizan 1450 viviendas de las cuales 450 están en ejecución.

- Los Álamos: 146 viviendas.

- Itatí 120 viviendas.

- Azul: 154 viviendas.

- Los Eucaliptos: 230 viviendas.

c) Convivencia y Participación Ciudadana. Promover los derechos básicos de los ciudadanos. Alentar la puesta en marcha de proyectos para la inclusión social. Fortalecer la participación de organizaciones civiles barriales.

d) Fomentar el desarrollo de nuevas iniciativas culturales, productivas, comerciales y turísticas. Con el objetivo de contar dentro del partido de Quilmes con un espacio apto para la realización de actividades culturales y deportivas se ha proyectado la construcción de:

- Teatro Municipal “Luz y Sombra” – Ubicado en la Av. Mitre Nº 721, con una superficie aprox. de 1500 m<sup>2</sup> cubierto y con capacidad para 600 personas.

- Microestadio de la Ciudad de Quilmes dentro del predio del Polideportivo Municipal Reinaldo Gorno – Superficie cubierta total de 6000 m<sup>2</sup> y con una capacidad máxima de 6000 personas.

e) Preservación Patrimonio Urbano Histórico. Ordenar la normativa existente y ampliarla, cuyo proceso tiene validez con la gestión que complementa la norma, ya que por la falta de la misma no hay protección patrimonial, la que debe no congelar, no considerar todo lo antiguo como valioso, prever compensaciones y ser una visión sectorial.

## **II Producción, Ciencia y Tecnología**

a) Diseños de políticas de promoción de producción y empleo.

Se jerarquizarán las áreas con un uso industrial, saneando ambientalmente su actividad y otorgándole los parámetros urbanísticos correspondientes de zona industrial planificada para contar con el apoyo Nacional, Provincial y Municipal en las promociones industriales sobre la producción y empleo.

b) Fortalecer los emprendimientos productivos existentes.

Llevar a cabo todas las obras de infraestructuras necesarias para el desarrollo industrial, tanto en estas áreas como en aquellas que se encuentran fuera de las mismas, garantizando la inocuidad y calidad ambiental de su entorno inmediato

c) Creación de un Parque Tecnológico Científico.

El objetivo de dichos parques es la interacción entre el conocimiento científico y el tejido empresarial para el logro de la aplicación de una tecnología altamente competitiva.

### **III Territorio y Medio Ambiente**

a) Integración Territorial.

Los lineamientos específicos son:

Infraestructura de servicios, de red y pavimento, cubriendo las necesidades del 100% de la población del partido.

Conectividad interna y región metropolitana.

Proyectos:

- Ensanche del Camino Gral. Belgrano.
- Pavimentación de la calle Lynch.
- Puesta en valor de las Avdas. Los Quilmes (ex Calchaquí ), Tomás Flores y Lamadrid.
- Pavimentación de la Av.12 de Octubre y Av. Juan D Perón.
- Autovía y ferrocarril sobre Av. Varela y Av. Monteverde, con este proyecto se pretende comunicar la zona sur con la zona norte del conurbano bonaerense atravesando y conectando a su vez a los partidos del oeste, por medio de esta vía rápida.

- Puesta en valor de calle Rivadavia y sus transversales, reestructurando el espacio público a través del equipamiento.

- Ordenamiento del transporte con la construcción de una Terminal de ómnibus de larga distancia.

Barreras arquitectónicas. Con el objetivo de comunicar las áreas de la ciudad separadas por estas barreras físicas.

Proyectos:

- Construcción de puentes en la Autopista Buenos Aires – La Plata, sobre los Arroyos siguiendo la trama urbana la cual también se abrirá en las grandes fracciones de los barrios La Matera, La Esperanza y Villa Alcira.

- Construcción del paso bajo vías de la Estación Bernal- Calle Espora.

b) Crecimiento Habitacional. Se determina por densificación y recuperación de tierras vacantes para el desarrollo de nuevos centros urbanos.

Lineamientos específicos:

El crecimiento en las centralidades existentes como Quilmes y Bernal, se desarrollará con una densidad alta y media, tratando de recuperar en el proceso morfológico el paisaje urbano.

Al importante desarrollo comercial que actualmente se da en el centro de San Francisco Solano se promoverá el crecimiento residencial, llevándolo a una densidad media, dado que esta zona cuenta con la infraestructura necesaria para su concreción.

En las zonas de Ezpeleta y Don Bosco se incentivará el crecimiento con una densidad media.

En las áreas periféricas se promoverá la consolidación de las mismas a través del desarrollo de los barrios por medio del crecimiento habitacional.

En los nuevos centros urbanos, se definirá una normativa específica, donde predominará la jerarquización del espacio público priorizando las áreas verdes.

En los corredores urbanos se proyecta en determinados tramos de las arterias principales desarrollar el uso mixto: comercial y residencial con un crecimiento de media densidad.

c) Calidad Ambiental.

Proyectos:

- Saneamiento de los arroyos y recuperación de áreas verdes para espacios públicos: CEAMSE, Tosqueras, terrenos fiscales, la ribera y ferrocarril Provincial.

- En la zona de la Ribera los lineamientos generales son: la definición como espacio público, el frente costero ribereño, gestionar políticas de saneamiento territorial, consolidar la trama residencial existente, propiciar la inversión privada, revalorizar el patrimonio histórico de esa zona, desalentar la ocupación de tierras y crear y preservar parques con carácter ambiental.

d) Ordenamiento industrial.

Proyectos:

- En los terrenos que fueron ocupados por establecimientos industriales, como es el caso de La Bernalesa y Rodhía, que actualmente se encuentran sin actividad dentro de un área residencial, se propone potenciar su desarrollo bajo una normativa que garantice la calidad ambiental de su entorno.

En la zona de uso exclusivamente industrial, esta actividad cumplimentará los requisitos solicitados a fin de evitar las contaminaciones ambientales.

e) Uso del Suelo.

Proyectos:

Plasmar las nuevas estrategias en el ordenamiento del uso del suelo de acuerdo a los lineamientos del Plan Estratégico, confeccionando un nuevo Código Urbanístico para el partido de Quilmes.

#### IV Gestión del Plan Estratégico

a) Programa de gestión Municipal. Realizado por profesionales competentes con la participación de las distintas áreas.



b) Programa de transparencia y participación ciudadana. Garantiza la puesta en funcionamiento del mismo y el consenso de los proyectos.

**2) Fuente: Secretaría de Planeamiento Estratégico, Obras, Gestión pública, Tierras y Viviendas. Dirección General de Planificación Estratégica. Documento de trabajo. 2014 (presentación powerpoint y documento de texto)**

## DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ESTRATEGICA

### PLAN ESTRATEGICO QUILMES

#### INSTRUMENTOS PARA LA GESTION URBANA

En el año 2008 el Municipio de Quilmes sanciona la Ordenanza N° 10842/08 Declarando la Emergencia Habitacional y de Suelo, indicando que todas las fracciones de terreno o inmuebles de superficies mayores a 5000m<sup>2</sup> que se encuentren improductivos y/o en estado de abandono con o sin deuda de tasas, formaran parte de la planificación estratégica que se esta desarrollando en el partido de Quilmes, a los efectos de integrarlos a la ciudad con un uso acorde a su ubicación y entorno.

En el partido de Quilmes existen grandes fracciones vacantes pertenecientes al dominio publico y privado donde, algunas por encontrarse en zonas inundables, o afectadas al Cinturón Ecológico, o en situación especulativa por privados, o concesionadas al sistema ferroviario sin actividad, no se planifico su urbanización para integraras a la ciudad.

A partir de la presentación de los Lineamientos Generales de Plan Estratégico Quilmes (PEQ) donde en uno de sus ejes, Territorio y Medio Ambiente, se menciona la recuperación de tierras vacantes para el desarrollo de los Nuevos Centros Urbanos N.C.U. se comenzó la tarea de intervención en las distintas áreas para proceder a la acción de urbanizar.

Para ello se deberán utilizar Instrumentos Urbanísticos que promuevan el desarrollo de áreas de interés para el municipio a través de la captación de rentas o plusvalía e impulsando procesos de concertación publico-privada, a los efectos de favorecer las transformaciones deseadas

Estos Instrumentos de Regulación Urbanística aparecen como herramientas innovadoras que lentamente van incorporándose como alternativas sustentables en la planificación urbana. La diversidad de los instrumentos de naturaleza económica, permiten obtener de manera directa recursos monetarios, por vía impositiva o por vía de gestión urbana contemplada en las ordenanzas municipales que integran la planificación territorial.

La finalidad de la utilización de dichos instrumentos para gestión urbana es:

Asegurar los derechos y obligaciones de los propietarios de la tierra, de los inversores inmobiliarios y del municipio.

Plasmar la participación del municipio en la renta urbana o plusvalía como forma concreta de financiar el desarrollo urbano.

Definir una estrategia territorial que permita articular las políticas públicas y programas sectoriales con los intereses de los diferentes actores privados y el poder publico alrededor de un proyecto de ciudad, fruto de la discusión y el consenso entre las partes.

La propuesta de estos instrumentos se refiere a considerar la posibilidad de incorporar paulatinamente, en la medida de las necesidades y en relación con las reformulación de las disposiciones del Código de Planeamiento Urbano, los siguientes instrumentos:

- Convenios urbanísticos
- Consortio urbanístico
- Recuperación de costo de obras
- Transferencias del potencial constructivo
- Cesión de tierras
- Impuesto predial o territorial progresivo
- Suelo creado
- Fondo de gestión territorial

En esta etapa desarrollaremos los instrumentos de Convenios Urbanístico y Consortio Urbanístico.

### Convenios Urbanísticos

Es un instrumento de asociación o participación público-privada, fundamentalmente para el desarrollo de nuevas urbanizaciones.

El objetivo es flexibilizar y agilizar la aplicación de los planes y las normas del suelo, - regular en forma particular y específicas las intervenciones urbanísticas, - establecer responsabilidad entre las partes en el desarrollo del proyecto, - captar las rentas extraordinarias que se producen en las intervenciones urbanísticas. Esta captación asume diferentes formas: monetaria, ejecución de obras públicas, cesión de tierras, etc. Conforme lo establecido y formalizado en el convenio.

Los convenios urbanísticos son instrumentos jurídicos que formalizan acuerdos entre la administración municipal y otro agente público o privado, a fin de ejecutar acciones o proyectos específicos que hagan más eficaz el desarrollo de la actividad urbanística. Estos convenios pueden o no modificar lo estipulado en las normas de regulación. Los CU deben determinar: el objetivo y las bases de actuación urbanística a desarrollar, las metas a alcanzar dentro de los plazos establecidos, las contraprestaciones a las que se obligan las partes y las formas de control de contenidos y resultados. Este mecanismo requiere para su implementación de un período de información pública, durante el cual los ciudadanos que se pueden ver afectados presenten sus alegaciones y la transparencia y publicidad de los actos, de manera de permitir que la gestión urbana llegue a ser conocida y debatida por la sociedad.

**Ejemplos del caso:** Operación urbana Agua Branca en San Pablo – Convenio Ciudad de Buenos Aires- Carrefour: Proyecto ex Albergue Warnes, – Convenios Urbanísticos de la Municipalidad de Rosario.

### Consortio Urbanístico

Este instrumento también puede ubicarse dentro de las categorías de participación pública-privada, porque admite como modalidad de implementación la concurrencia del sector público como inversor.

El objetivo es evitar la especulación inmobiliaria, fomentar la ocupación de grandes superficies del área urbana carentes de infraestructura.

Este instrumento es básicamente una forma de urbanizar entre el poder público y la iniciativa privada, que busca la promoción de inversiones urbanas en áreas carentes de infraestructura sobre las cuales pesa una presión de ocupación.

Ante la incapacidad financiera de las administraciones públicas, esta modalidad permite contar con recursos para proyectos sociales sin expropiar terrenos ya que se obtiene como pago por la urbanización realizada. Para su aplicación en el Municipio de Quilmes se cuenta con un sistema de catastro e información actualizada, solamente se tendría que poner en práctica una legislación específica para el establecimiento de cada sociedad pública/privada que reglamente además la definición de las inversiones a realizar, los plazos de ejecución, el porcentaje del terreno que debe ser devuelto al propietario, así como la prohibición de utilización del área pública restante.

El consorcio integrado por el Municipio y un Privado debe constituirse como una entidad de interés público, para justificar la inclusión de las inversiones necesarias en el presupuesto público, aunque exista la posibilidad de la recuperación de la inversión bajo la forma de un porcentaje de terreno urbanizado restante. Estos proyectos deben presentar ventajas en términos de prevención y mitigación de procesos de degradación ambiental.

En el partido de Quilmes encontramos situaciones diversas para su implementación, como ser: terrenos privado con un solo dominio, terrenos privado con varios dominios, terreno de una identidad pública, también contamos con zonas a intervenir donde se encuentra terrenos de dominio municipal y otros de dominio de privados varios.

Los instrumentos descriptos son limitaciones concretas al derecho de propiedad, en suma expresión del poder del Estado de limitar a través de la reglamentación el ejercicio de los derechos de los propietarios, de allí que muchos de estos instrumentos para su implementación ha de requerir la existencia de una ley provincial.

La ley 8912/77 y su modificatoria Dec. Ley 10128/83 en el art.14 dice: Se entenderá por creación de un núcleo urbano al proceso de acondicionamiento de un área con la finalidad de efectuar localizaciones humanas intensivas de usos vinculados con la residencia, las actividades de servicios y la producción y abastecimiento compatibles con la misma, mas el conjunto de previsiones y normativas destinadas a orientar la ocupación de dicha área y el ejercicio de los usos mencionados, con el fin de garantizar el eficiente y armónico desarrollo de los mismos y la preservación de la calidad del medio ambiente

También en dicho artículo se menciona que si los Nuevos Núcleos Urbanos son propiciado por la Provincia o el Municipio en inmuebles privados y los respectivos propietarios no cedieran las correspondientes superficies o concretaran por sí el plan previsto, se declararan de utilidad pública las fracciones que resulten necesarias para tal fin a los efectos de su expropiación.

Por lo que se puede apreciar dicha ley fija una herramienta para que el proceso de urbanización lo ejecute el poder público o el privado con el control del estado local, ahora bien para el caso que nos ocupa donde la idea es realizar el emprendimiento en conjunto entre el poder público y el privado, evitando el acto compulsivo de la expropiación y la disposición de los recursos por parte del estado para dicha concreción, se deberá recurrir a los instrumentos de gestión urbana antes mencionados.

### PROYECTOS DE NUEVOS CENTROS URBANOS

Los proyectos de los Nuevos Centros Urbanos N.C.U. planteados por el Plan Estratégico Quilmes P.E.Q. se encuentran localizados en gran parte en la zona este del partido donde se encuentra grandes fraccionamientos degradados, sin infraestructura y con una presión de ocupación informal, de dominios privado, Municipal y Provincial. Otros de menor escala pero de fracciones considerables en la zona centro de la ciudad, de dominios privado y del Estado Nacional y en la zona oeste, casi en los límites de los partidos de F. Varela y Alte. Brown, en terrenos de ex ferrocarril provincial.

Todos ellos planificados para localizaciones residenciales para todas las escalas sociales con su correspondiente equipamiento comunitario.



## URBANIZACION QUILMES ESTE

Esta urbanización se realizara en dos áreas divididas por la autopista:

Zona A: delimitada entre las Av. Iriarte, Av. Yoldí, Río de la Plata, Av Várela y Autopista Bs As La Plata.

Zona B: delimitada entre la calle Garay Av Mozart , Lugones, R. Sierra, Mendoza, Río Gualeguay, Av Várela y Autopista Bs. As. La Plata.

Los terrenos son de dominios privado, Municipal y Provincial, se encuentran catastralmente amanzanados y parcelados en similitud a la trama existente, la superficie aproximada de cada zona es aproximadamente 300ha y 150ha respectivamente

Estas dos áreas se encontraban afectadas a cinturón ecológico, hoy desafectadas, no cuentan con infraestructura de servicios, implantadas bajo la cota inundación y con una ubicación estratégicamente privilegiada principalmente la zona A, pudiéndose urbanizar realizando un proyecto hidráulico, sin afectar en gran parte el nivel natural de los terrenos, donde se jerarquicen el espacio público y privado, logrando una perfecta armonía entre ambos y una mayor afinidad en la convivencia ciudadana en un ámbito interactivo, recreativo y ambientalmente saludable, y a su conectividad con el resto de la trama urbana, salvando las barreras arquitectónicas ya consideradas en el PEQ, y con el resto de la región através de la autopistas existente y propuesta.



## ZONA A



### 1 BAJADENSIDAD

CANTIDAD DE PARCELAS = 90 U = 2340 VIV.  
POBLACION 14040 HAB.

### 2 MEDIADENSIDAD

CANTIDAD DE PARCELAS = 80 U = 3200 VIV.  
POBLACION 12800 HAB.

### 3 ALTADENSIDAD

CANTIDAD DE PARCELAS = 80 U = 3600 VIV.  
POBLACION 14400 HAB.

## ZONA B



PARCELAS BAJADENSIDAD = 301 U = 7826 VIV.  
HAB.

POBLACION 45000



PARCELAS ALTADENSIDAD = 124 U = 7500 VIV.  
HAB.

POBLACION 35000

SECTOR DESAFECTACION CEAMSE				
SUPERFICIES	ZONA A	ZONA B	ZONA B - P. J.D.	
● AREA A INTERVENIR		1.563.840 m <sup>2</sup>	830.166 m <sup>2</sup>	565.955 m <sup>2</sup>
● PARCELAS PRIVADAS		784.014 m <sup>2</sup>	567.569 m <sup>2</sup>	198.470 m <sup>2</sup>
● ESPACIOS VERDES	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 20px; margin-right: 5px;"></div> <div style="margin-right: 5px;">↑</div> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 20px; margin-right: 5px;"></div> <div style="margin-right: 5px;">↑</div> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 20px; margin-right: 5px;"></div> </div> EN COMUN LIBRES	181.952 m <sup>2</sup>	81726 m <sup>2</sup>	15396 m <sup>2</sup>
● ROTONDAS		316.678 m <sup>2</sup>	40.660 m <sup>2</sup>	216.703 m <sup>2</sup>
● CALLES		14.716 m <sup>2</sup>	4.241 m <sup>2</sup>	.
		335.583 m <sup>2</sup>	166.152 m <sup>2</sup>	135.366 m <sup>2</sup>
PARCELAS				
● CANTIDAD DE PARCELAS		229 u	301 u	124 u
● SUPERFICIE PROMEDIO		3423 m <sup>2</sup>	1885 m <sup>2</sup>	1600 m <sup>2</sup>



## URBANIZACION QUILMES CENTRO

Esta propuesta urbanística se realizara en una zona muy cercana al centro comercial y a la estación de Quilmes el dominio de este terreno es del Estado Nacional, se uso como parrillas ferroviarias, se encuentra delimitado por la av.Triunvirato, vías del FF.CC, calle Guido y la cerveceria de Quilmes, siendo su superficie aproximada de 5,5ha.

Su uso será residencial con un equipamiento comercial, educacional y recreativo.

La zona corresponde a R.1 pero se tomarán los indicadores urbanísticos y la subdivisión del suelo indicados para los N.C.U.



AREA DE INTERVENCION



- 1 AREA CULTURAL Y DEPORTIVA
- 2 AREA VIVIENDAS
- 3 ESPACIO VERDE PUBLICO
- 4 AREA COMERCIAL



PARCELAS ALTA DENSIDAD = 14 U = 672 VIV.  
HAB.

POBLACION 3360

## CENTRO DE TRANSFERENCIA COMERCIAL Y CULTURAL QUILMES

El terreno se encuentra ubicado sobre el lado oeste de la estación de Quilmes tiene una superficie aproximada de 2,5ha, el dominio es del Estado Nacional.



1 SECTOR PROYECTO URBANISTICO GENERAL

2 AREA DE INTERVENCION SECTOR ESTACION —> 2,5Ha

La implantación de este desarrollo urbanístico deberá cumplir con distintas necesidades de uso, en primer lugar contar con un espacio bajo nivel para estacionamiento de aproximadamente 2000 autos a los efectos de mitigar la falta de estos espacios en el centro de Quilmes y poder también brindar a automovilista que viajan a la ciudad de Bs.As o la La Plata, transferirse del automóvil al tren; a nivel de planta baja, paradas del transporte público para un ordenamiento entre el lado este y oeste de la estación, en las demás plantas se desarrollara el uso comercial y cultural con la posibilidad de la implantación de oficinas comerciales y residencias, con una baja densidad.

## RECONVERSION URBANA

La propuesta es potenciar el crecimiento en la zona oeste del centro de Quilmes aldeaña al complejo antes mencionado pero con una transformación en la relación de los espacios públicos con el privado. El área de intervención como prueba piloto estará delimitada por las calles Perón, Gran Canaria, Pellegrini, Beagle, Islas Malvinas y Vicente López.

Se trata de una zona de construcciones baja en su gran mayoría obsoleta y con iniciativa de cambio. Este proceso no será impuesto en forma compulsiva ni arbitraria por el Municipio, todo lo contrario, se hará consensuado por las tres actores que lo sustentaran, los propietarios de las fincas, los inversores y el Municipio de Quilmes. Se determinaran unidades urbanísticas las cuales tendrán como modulo básico la manzana, a partir de ahí todos los propietarios de esa manzana mas los inversores privados y el municipio confirmaran un consorcio para resolver la transformación y crecimiento de esa unidad urbanística. *Aunque parezca una utopía es posible.*

Se determinara el instrumento más ventajoso para la concreción del emprendimiento.



SECTOR PROYECTO URBANISTICO GENERAL



RECONVERSION URBANA

## URBANIZACION QUILMES OESTE

Este desarrollo urbanístico se plantea en un terreno privado ubicado dentro de una trama urbana totalmente consolidada con toda la infraestructura de servicios y con una superficie aproximada de 25ha, delimitado por la av La Plata, Laprida y Rodríguez.

La propuesta es un desarrollo residencial con su equipamiento y la posibilidad de la implantación de una terminal de micros de larga distancia, considerada en el PEQ como una de las alternativas propuestas.



1 ESPACIO VERDE RECREATIVO

2 EQUIPAMIENTO

3 AREA RESIDENCIAL

TERMINAL MICROS LARGA DISTANCIA (ALTERNATIVA DE UBICACION)

PARCELAS 41 U = 1968 VIV. POBLACION 9840 HAB.



#### CENTRO RECREATIVO CULTURAL Y DEPORTIVO SOLANO

En la traza del ex ferrocarril provincial entre las calles 841 y la av. Monteverde se desarrollará un proyecto multifuncional de uso público. Se contemplarán los espacios públicos para usos recreativos, deportivos y culturales, tratando de pivotear con el centro comercial existente sobre la calle 844. Se prevé también y en una primera etapa la realización de una parada de micros locales en cercanía con dicho centro comercial a los efectos de ordenar el transporte público local. La superficie a intervenir es de aproximadamente 5,5ha.



### URBANIZACION LOS EUCALIPTOS

Este desarrollo urbanístico se implantará sobre terrenos del ex ferrocarril provincial entre la Av. Monteverde y el arroyo Jiménez, la zona se encuentra semi consolidada, falta los servicios de cloaca y pavimento. La superficie a considerar es de aproximadamente 1,5ha. La propuesta es un desarrollo para uso residencial, considerando que se deberán alojar, entre otras, las familias que se encuentran ocupando informalmente un edificio sin terminar y a demolerse, ubicado en un predio municipal adyacente a los terrenos del ex f.c.c provincial donde se realizará la parada de los micros locales.



1 AREA RESIDENCIAL

2 EQUIPAMIENTO Y ESPACIO VERDE



## **ANEXO N° 4. ENTREVISTAS**

Las primeras entrevistas exploratorias fueron realizadas en el año 2012. Las últimas entrevistas a funcionarios, ex funcionarios, informantes calificados y habitantes de Quilmes se realizaron a mediados del año 2015. Durante este período se produjeron modificaciones parciales en los guiones de entrevistas. Aquí, se exponen los principales ejes indagados y objetivos perseguidos. Dadas las características flexibles de las técnicas de entrevista semiestructurada y en profundidad, los ejes que aquí se presentan y los temas tratados han sido un marco de orientación para la conversación, funcionando a modo de temario. Cada uno de dichos ejes ha sido profundizado en virtud de las características emergentes de cada situación conversacional.

- **Entrevistas a Informantes clave I: Funcionarios y ex - funcionarios municipales.**  
(Fueron realizadas un total de 14 entrevistas durante el periodo 2012-2014)

### **Entrevistas semiestructuradas y en profundidad**

#### **Objetivos:**

- Obtener información acerca de las últimas modificaciones al instrumental normativo vigente referido a la planificación territorial en el municipio de Quilmes
- Obtener información acerca de la conformación de los equipos de planificación del municipio y las experiencias más destacadas.
- Indagar en las representaciones de los funcionarios vinculados a la planificación territorial acerca de las variables de estudio.

#### **Ejes que orientan el diálogo:**

Estructura organizativa y conformación de los equipos de planificación

Relación municipio-provincia-Nación.

Normativa vigente y cambios significativos

Principales tendencias territoriales en el municipio. Transformaciones.

Principales problemas territoriales/urbanos en Quilmes

Principales experiencias en el periodo 2000-2014  
principales documentos de referencia.

POU, 2008.

PEQ 2009-2014.



Metodologías utilizadas, fuentes y concepciones.

- orígenes del instrumento
- diseño
- planificación integral vs sectorial
- planificación normativa vs estratégica,
- otros.

Problemas significativos de las experiencias de planificación.

Participación social:

- características en las experiencias.
- actores principales que facilitan y/o obstaculizan las experiencias de planificación.
- potencialidades y limitaciones de la participación social en la planificación

Características de las experiencias y énfasis temáticos:

- la cuestión ambiental
- la fragmentación territorial
- el mercado inmobiliario
- política de suelos,
- vivienda, etc.

Principales aciertos de las experiencias de planificación

Principales frustraciones en dichas experiencias.

Percepción acerca del cumplimiento de los objetivos propuestos.

Percepciones acerca de las dificultades experimentadas y posibles formas de resolución.

Transformaciones territoriales inducidas por el/los instrumento/s y la/s experiencia/s de planificación.

Problemas y desafíos para la planificación urbana de Quilmes hacia el futuro.

- **Entrevistas a Informantes calificados. Profesionales y técnicos con incumbencia en Planificación y Ordenamiento territorial.**

(Fueron realizadas un total de 8 entrevistas en el periodo 2012-2014)

**Entrevistas semiestructurada y en profundidad**

**Objetivo:**

-Indagar en las representaciones y experiencia de los informantes expertos en planificación territorial acerca de las variables de estudio.

**Ejes que orientan el diálogo:**

Formas y metodologías de evaluación. Transformaciones territoriales inducidas por el/los instrumento/s y la/s experiencia/s de planificación.

Planificación como sistema de conversación dinámica (flexibilidad y revisión constante)

Posibilidades de la planificación en el sistema capitalista. Definiciones antagónicas de planificación.

Modelos de acumulación y planificación territorial. Cambios y continuidades.

Relación municipio-provincia-Nación.

Camino de validación provincial de normativas y obstáculos.

Normativa vigente y cambios significativos.

Relación plan – política pública. De la concepción a la implementación y gestión.

Estructura organizativa y conformación de los equipos de planificación

Principales experiencias en el periodo 2004-2014

Metodologías utilizadas, fuentes y concepciones.

- orígenes del instrumento
- diseño
- planificación integral vs sectorial
- planificación normativa vs estratégica,
- otros.

Participación social:

- características en las experiencias.
- actores principales que facilitan y/o obstaculizan las experiencias de planificación.
- potencialidades y limitaciones de la participación social en la planificación

Características de las experiencias y énfasis temáticos:

- la cuestión ambiental
- la fragmentación territorial
- el mercado inmobiliario
- política de suelos,
- vivienda,
- otros.

Principales aciertos de las experiencias de planificación

Principales frustraciones en dichas experiencias.

Limites estructurales de los municipios (autonomía del Estado, poderes corporativos)

Percepciones acerca de las dificultades experimentadas y posibles formas de resolución.

Percepción acerca del cumplimiento de los objetivos propuestos.

Principales desafíos que las transformaciones urbanas recientes plantean a la planificación territorial municipal. .

- **Entrevista a informantes clave (II): Representantes de organizaciones con incumbencia e interés en la planificación y ordenamiento territorial del partido de Quilmes.**

(Fueron realizadas un total de 16 entrevistas en el periodo 2012-2014)

**Objetivo:**

Indagar en las opiniones y representaciones del informante acerca de la problemática de la planificación urbana del partido de Quilmes, considerando las implicancias de las normativas de planificación y ordenamiento territorial municipal en las áreas de incumbencia de su institución-corporación-agrupación

**Ejes que orientan el diálogo:**

Tendencias y transformaciones territoriales de Quilmes en la última década

Principales problemas territoriales/urbanos en Quilmes

Normativa urbana vigente y cambios significativos

Principales experiencias en el periodo 2004-2014

POU 2008

PEQ 2009-2014

- principales documentos de referencia.

Metodologías utilizadas, fuentes y concepciones.

-orígenes del instrumento

-diseño

- planificación integral vs sectorial
- planificación normativa vs estratégica,
- otros.

Problemas significativos de las experiencias de planificación.

Participación social:

- características en las experiencias.
- actores principales que facilitan y/o obstaculizan las experiencias de planificación.
- potencialidades y limitaciones de la participación social en la planificación

Características de las experiencias y énfasis temáticos:

\_ la cuestión ambiental

la fragmentación territorial

el mercado inmobiliario

política de suelos,

vivienda,

Principales aciertos de las experiencias de planificación

Principales frustraciones en dichas experiencias.

Percepción acerca del cumplimiento de los objetivos propuestos.

Percepciones acerca de las dificultades experimentadas y posibles formas de resolución.

Transformaciones territoriales inducidas por el/los instrumento/s y la/s experiencia/s de planificación.

Problemas y desafíos para la planificación urbana de Quilmes hacia el futuro.

- **Entrevistas a habitantes del partido de Quilmes.**

(Fueron realizadas un total de 55 entrevistas en el periodo 2012-2015. Las mismas complementan los 291 casos de la entrevistas estructurada realizada –encuesta- cuyo bloque III relevó datos sobre las cuestiones aquí tratadas)

#### **Entrevistas semiestructuradas.**

**Objetivos:** Indagar en las opiniones y representaciones del informante acerca de sus experiencias y percepciones vinculadas a la planificación del territorio, y la relación de estas con sus zonas de apropiación territorial.

#### **Introducción:**

Usted podrá contestar sobre la planificación urbana en Quilmes y sobre las características y problemas de su zona de residencia. Es importante destacar que tanto el conocimiento como el desconocimiento que usted pueda tener sobre los temas y experiencias que se indagan constituyen datos valiosos para la investigación.

#### **Ejes que orientan el diálogo:**

*-Acerca de la planificación urbana - territorial en Quilmes*

**¿Conoce alguna experiencia de planificación urbano - territorial en el partido de Quilmes que se haya implementado entre el año 2004 y la actualidad?**

¿Ha participado de alguna experiencia de planificación urbano - territorial en el partido?

¿Cómo evalúa su participación en dicha experiencia?

¿Cómo evalúa los resultados de dicha experiencia?

Si no ha participado de ninguna experiencia. ¿Por qué no lo ha hecho? ¿Conoce a alguien que haya participado?

¿Cómo valora el desempeño de las políticas municipales en materia de planificación urbana? (Considerando los últimos 10 años en el partido de Quilmes)

En su opinión ¿Cuál cree que es el impacto de las políticas de planificación urbana en la transformación del territorio?

¿Cuáles son las acciones que considera necesarias para el desarrollo del territorio quilmeño?

*-Acerca de las características, problemas y proyectos en su zona de residencia*

¿Tiene conocimiento sobre los proyectos urbanos que hay para su barrio? (Si no es así, comentar e informar sobre los mismos) ¿Considera que son acertados?

¿Cuáles son los principales problemas del barrio? (orientar sobre temas urbanos-ambientales-  
infraestructuras)

¿Cuáles son las acciones que considera necesarias para la mejora de los problemas de su  
barrio?

## ANEXO N° 5. TIPOLOGIA DE ESPACIOS RESIDENCIALES Y LUGARES

En el presente anexo se expone material complementario del Capítulo 5 denominado “Planificación territorial y lugar(es)”.

Mapa 1. Unidades de análisis. Áreas residenciales



Fuente: Elaboración propia

**Operacionalización: Variables, indicadores, técnicas y fuentes.**

Tabla 1.

VARIABLE	INDICE	INDICADOR	TECNICAS	FUENTES
EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA		% variación poblacional intercensal 2001 – 2010	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	CNPHYV 2001 – 2010 INDEC (en Sistema de Información Territorial Quilmes - elaboración propia-)
	Grado de consolidación urbana	Densidad de población (hab/ha)	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	CNPHYV 2010 INDEC (en Sistema de Información Territorial Quilmes - elaboración propia-)
		Densidad de viviendas (viv/ha)	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	CNPHYV 2010 INDEC (en Sistema de Información Territorial Quilmes - elaboración propia-)
		Eq <sup>202</sup> . salud	Observación de campo (no participante), análisis documental/cartográfico y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno, mapa de unidades sanitarias (Municipalidad de Quilmes, 2014) e imagen satelital google earth (2014)
		Eq. educ. Cultural	Observación de campo (no participante), análisis documental/cartográfico y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno, IDEBA (Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Buenos Aires), Mapa Escolar, e imagen satelital google earth (2014)
		Eq. deportivo y recreativo	Observación de campo (no participante), análisis documental/cartográfico y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno e imagen google earth (2014)
		Espacio verde público	Observación de campo (no participante), análisis documental/cartográfico y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno, plano municipal (2013) e imagen satelital google earth (2014)
		Fracciones sin uso	Observación de campo (no participante), análisis documental/cartográfico y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno, plano municipal (2013) e imagen satelital google earth (2014)
		total de servicios (luz, agua, pavimento, cloaca, transporte, gas natural)	Observación de campo (participante), análisis documental/cartográfico y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno, plano municipal (2013) e imagen satelital google earth (2014)
		% Hogares con acceso a gas de red	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	CNPHYV 2010 INDEC (en Sistema de Información Territorial Quilmes - elaboración propia-)
		% Hogares con acceso a cloacas	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	CNPHYV 2010 INDEC (en Sistema de Información Territorial Quilmes - elaboración propia-)
		% Hogares con acceso a agua de red	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	CNPHYV 2010 INDEC (en Sistema de Información Territorial Quilmes - elaboración propia-)
		Pavimento	Observación de campo (no participante), análisis documental/cartográfico y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno, plano municipal Plan Quinquenal (2014) e imagen satelital Google Earth (2014)
Red Vial	Observación de campo (no participante), análisis documental/cartográfico y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno, plano municipal (2013), Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, Dirección		

<sup>202</sup> Eq. Abreviatura de equipamiento.



			Nacional de Vialidad, imagen satelital Google Earth (2014)
		Transporte público	IDEBA (Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Buenos Aires) Agencia Provincial de Transporte.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2

VARIABLE	INDICADOR	TECNICAS	FUENTES
LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL	Territorialidad	Observación de campo (no participante), análisis documental/cartográfico y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno, plano municipal (2013) e imagen satelital Google Earth (2014)
	Uso del suelo real (predominante)	Observación de campo (no participante) y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno e imagen satelital Google Earth (2014)
	Uso del suelo real circundante (predominante)	Observación de campo (no participante) y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno e imagen satelital Google Earth (2014)
	Uso legal del suelo	Análisis documental/cartográfico	Plano de zonificación de usos del suelo vigente, Código de Ordenamiento urbano, Municipalidad de Quilmes (agosto 2013)
	Trazado	Observación de campo (no participante), análisis documental/cartográfico y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno, plano municipal (2013) e imagen satelital Google Earth (2014)
	Parcelamiento	Observación de campo (no participante), análisis documental/cartográfico y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno, plano municipal catastro (2012) e imagen satelital Google Earth (2014)
	Población total	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	CNPHyV 2010 INDEC
	Superficie	Análisis estadístico y espacial mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Sistema de Información Territorial Quilmes (Elaboración propia)
	Distancia a cabecera municipal	Análisis espacial mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Sistema de Información Territorial Quilmes (Elaboración propia)
	Distancia a subcentro local	Análisis espacial mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Sistema de Información Territorial Quilmes (Elaboración propia)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3

VARIABLE	INDICE	INDICADOR	TECNICAS	FUENTES
TENDENCIA DE VULNERABILIDAD		Hacinamiento	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	CNPHyV 2010 INDEC (en Sistema de Información Territorial Quilmes - elaboración propia-)
		Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	CNPHyV 2010 INDEC (en Sistema de Información Territorial Quilmes - elaboración propia-)
	Vivienda precaria	Vivienda Tipo Rancho + Vivienda Tipo casilla	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	CNPHyV 2010 INDEC (en Sistema de Información Territorial Quilmes - elaboración propia-)
		Régimen de tenencia de la tierra y vivienda	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	CNPHyV 2010 INDEC (en Sistema de Información Territorial Quilmes - elaboración propia-)

		Chugiak).	elaboración propia-)
	Transformaciones negativas	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Encuesta "Territorios Vividos de Quilmes". 291 casos (elaboración propia 2014-2015)
	Suelo degradado (basurales, canteras)	Observación de campo (participante) y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno e imagen satelital Google Earth (2014)
	Zonas de mayor contaminación/degradación ambiental	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Encuesta "Territorios Vividos de Quilmes". 291 casos (elaboración propia 2014-2015)
	Conflictos ambientales	Análisis documental, entrevistas semiestructuradas, observación participante	Relevamiento propio en terreno, Informantes clave, Secretaria de medio Ambiente, Higiene Urbana y Turismo de Quilmes, Diarios Perspectiva Sur y El Sol (ediciones digitales 2004-2015)
	Menor impacto políticas municipales	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Encuesta "Territorios Vividos de Quilmes". 291 casos (elaboración propia 2014-2015)
	Zonas inundadas	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Encuesta "Territorios Vividos de Quilmes". 291 casos (elaboración propia)
	Riesgo de inundabilidad	Observación de campo (participante), análisis documental/cartográfico. fotointerpretación de imágenes satelitales y análisis espacial mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Relevamiento propio en terreno, imagen satelital Google Earth (2014), plano municipal (2013), Dirección Provincial de Saneamiento y Obra hidráulica, Modelo digital de elevación de terreno (IGN)
	Evento de inundación (2004 – 2014)	Análisis documental, entrevistas semiestructuradas, observación participante	Relevamiento propio en terreno, Informantes clave, Secretaria de medio Ambiente, Higiene Urbana y Turismo de Quilmes, Diarios Perspectiva Sur y El Sol (ediciones digitales 2004-2015)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.

VARIABLE	INDICADOR	TECNICAS	FUENTES
TENDENCIAS DE VALORIZACION TERRITORIAL	Realización de obras públicas (2004 – 2014)	Observación de campo (participante) y análisis documental/cartográfico	Relevamiento propio en terreno, plano municipal Plan Quinquenal (2014) plano municipal "Quilmes está cambiando" (2011), diarios Perspectiva Sur y El Sol
	Mayor impacto de políticas municipales	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Encuesta "Territorios Vividos de Quilmes". 291 casos (elaboración propia 2014-2015)
	Transformaciones positivas	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Encuesta "Territorios Vividos de Quilmes". 291 casos (elaboración propia 2014-2015)
	Urbanizaciones cerradas	Observación de campo (no participante), análisis documental y fotointerpretación de imágenes	Relevamiento propio en terreno, Revista Todo Propiedades (N° 203 a N° 214 - enero- diciembre de 2014). Imagen

		satelitales.	satelital Google Earth (2014)
	Valor inmueble	Análisis documental, relevamiento de publicaciones, entrevista semiestructurada,	Revista Todo Propiedades(N° 203 a N° 214 -enero- diciembre de 2014), Suplemento clasificados diario Perspectiva Sur (primer día hábil de cada mes enero-diciembre de 2014), Inmobiliarias varias.
	Edificios en altura nuevos o en construcción	Observación de campo (no participante), análisis documental y fotointerpretación de imágenes satelitales.	Relevamiento propio en terreno (2012-2014), Revista Todo Propiedades (N° 203 a N° 214 -enero- diciembre de 2014). Imagen satelital Google Earth (2014)
	Proyectos con mención explícita en experiencia de planificación	Análisis documental/cartográfico	Plan Estratégico Quilmes, Plan Quinquenal, Proyecto Ribera, Plan Urbano ambiental, Boletín informativo Honorable Concejo Deliberante Quilmes, Boletín oficial Quilmes, ordenanzas zonificación y modificatorias.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5.

VARIABLE	INDICADOR	TECNICAS	FUENTES
LOGICAS DE APROPIACION TERRITORIAL	Movimientos sociales	Análisis documental, entrevistas semiestructuradas	Informantes clave, Boletines Secretaria de Desarrollo Social Quilmes, Diarios Perspectiva Sur y El Sol (ediciones digitales 2004-2015)
	Organización no gubernamental (ONG)	Análisis documental, entrevistas semiestructuradas	Informantes clave, Boletines Secretaria de Desarrollo Social Quilmes, Diarios Perspectiva Sur y El Sol (ediciones digitales 2004-2015)
	Asamblea barrial	Análisis documental, entrevistas semiestructuradas, observación de campo (participante)	Informantes clave, Boletines Secretaria de Desarrollo Social Quilmes, Diarios Perspectiva Sur y El Sol (ediciones digitales 2004-2015)
	Movimientos reactivos	Análisis documental, entrevistas semiestructuradas, observación de campo (participante)	Informantes clave, Boletines Secretaria de Desarrollo Social Quilmes, Diarios Perspectiva Sur y El Sol (ediciones digitales 2004-2015)
	Prácticas colectivas organizadas	Análisis documental, entrevistas semiestructuradas, observación de campo (participante)	Informantes clave, Boletines Secretaria de Desarrollo Social Quilmes, Diarios Perspectiva Sur y El Sol (ediciones digitales 2004-2015)
	Cooperativas autogestivas	Análisis documental, entrevistas semiestructuradas, observación de campo (participante)	Informantes clave, Boletines Secretaria de Desarrollo Social Quilmes, Diarios Perspectiva Sur y El Sol (ediciones digitales 2004-2015)
	Otras formas de organización colectiva	Análisis documental, entrevistas semiestructuradas, observación de campo (participante)	Informantes clave, Boletines Secretaria de Desarrollo Social Quilmes, Diarios Perspectiva Sur y El Sol (ediciones digitales 2004-2015)
	Zonas de mayor apropiación	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Encuesta "Territorios Vividos de Quilmes". 291 casos (elaboración propia 2014-2015)
	Zonas de menor apropiación	Análisis estadístico y espacial por radio censal mediante Sistema de Información geográfica (QGIS 2.4 Chugiak).	Encuesta "Territorios Vividos de Quilmes". 291 casos (elaboración propia 2014-2015)

Fuente: Elaboración propia

### Codificación de indicadores.

Tabla 6. Variable Expansión y Consolidación urbana.

Tabla 6.1. Variación relativa de la población.

Variación poblacional intercensal (%) 2001 – 2010	Cod.
-50 - 0 %	1
0 – 20 %	10
20 – 100 %	7,5
100 – 350 %	5
> 350 %	2,5

Fuente: Elaboración propia

Nota: En relación a la expansión y consolidación, se ha asignado el mayor valor a la clase que representa el crecimiento poblacional promedio del partido, disminuyendo hacia las clases de mayor crecimiento (zonas poco consolidadas, con baja población) y siendo también menor en los casos de crecimiento negativo (zonas de retracción)

Tabla 6.2. Grado de Consolidación Urbana.

Densidad de Población (hab/ha)	Cod.	Densidad de viviendas (viv/ha)	Cod.	Eq. salud	Cod.	Eq. educ. Cultural	Cod.	Eq. deportivo y recreativo	Cod.	Espacio verde público	Cod.	Fraciones sin uso	Cod.	total de servicios *	Cod.
0-50	1	0-10	1	presencia	10	presencia	10	presencia	10	presencia	10	presencia	0	existencia de 2	1
50-100	10	10-20	5	ausencia	0	ausencia	0	ausencia	0	ausencia	0	ausencia	10	existencia de 3	2,5
100-150	5	20-35	10											existencia de 4	5
150-200	2,5	35-50	7,5											existencia de 5	7,5
200-250	1	50-70	2,5											existencia de 6	10

% Hogares con acceso a gas de red	Cod.	% Hogares con acceso a cloacas	Cod.	% Hogares con acceso a agua de red	Cod.	Pavimento	Cod.	Red Vial	Cod.	Transporte público (existencia)	Cod.
0-10	1	0-10	1	0-10	1	inexistente	0	Autopista (acceso)	10	sin transporte público	0
10-30	2,5	10-30	2,5	10-30	2,5	minoritario	2,5	Avenida Principal	7,5	1 tipo de línea	3
30-60	5	30-60	5	30-60	5	cobertura parcial	5	Avenida secundaria	5	2 tipos de líneas	6
60-90	7,5	60-90	7,5	60-90	7,5	predominante	7,5	Avenida de tercer orden	2,5	3 tipos de líneas	10
90-100	10	90-100	10	90-100	10	cobertura total	10	calles	1		
								sin trazado de calle	0		

Fuente: Elaboración propia

Nota 1: En virtud del conocimiento sobre el indicador de densidad de población en el caso de estudio, se ha asignado el máximo valor a la clase entre 50-100 hab/ha, considerando que a medida que crece dicha densidad las condiciones que hacen a la consolidación urbana disminuyen. De igual manera, una densidad demográfica muy baja también es indicador de bajos niveles de consolidación, de allí la ponderación resultante representada en la codificación.

Nota 2: El indicador total de servicios se refiere a la existencia de infraestructura de servicios de luz, agua, pavimento, cloaca, gas natural (no implica la conexión domiciliaria a dichos servicios) y transporte.

Nota 3: El indicador transporte público refiere a la existencia de líneas provinciales, nacionales y municipales.

Tabla 7. Variable Tendencia de Vulnerabilidad

Necesidades Básicas Insatisfechas	cod	Viviendas precarias	cod	Hacinamiento Crítico	Cod.	Régimen de tenencia de la tierra y Vivienda (hogares propietarios de tierra y vivienda)	Cod.	Transformaciones negativas (frecuencia de respuestas)	cod	Menor Impacto de política municipal	cod	Suelo degradado (Basurales, canteras)	cod
0-5%	10	0-5%	10	<1%	10	30-40%	0	0 (ninguna zona seleccionada)	10	0 (ninguna zona seleccionada)	10	Presencia	0
5-15%	7,5	5-10%	7,5	1-5%	7,5	40-50%	2,5	1-5	7,5	1-5	7,5	Ausencia	10
15-30%	5	10-25%	5	5-10%	5	50-70%	5	6-15	5	6-15	5		
30-50%	2,5	25-50%	2,5	10-15%	2,5	70-90%	7,5	16-30	2,5	16-30	2,5		
>50%	0	más de 50%	0	15-20%	0	90-100%	10	31 y más	0	31 y más	0		

Zonas de mayor contaminación/ degradación ambiental (frecuencia de respuestas)	cod	Zonas inundadas (frecuencia de respuestas)	cod	Riesgo de inundabilidad	Cod.	Evento de inundación (2012-2014)	Cod.	Conflictos ambientales	cod
0 (ninguna zona seleccionada)	10	0 (ninguna zona seleccionada)	10	presencia de factores de riesgo (arroyos, canales, terreno bajo, zona de ribera)	0	más de uno	0	Presencia significativa	0
1-5	7,5	1-5	7,5	Ausencia de factores de riesgo	10	al menos uno	5	Presencia poco significativa	5
6-15	5	6-15	5			ninguno	10	no identificado	10
16-30	2,5	16-30	2,5						
31 y más	0	31 y más	0						

Fuente: Elaboración propia

Nota 1: el criterio general de la codificación es la asignación de valores numéricos nulos o bajos a los estados del indicador que representan un mayor nivel de vulnerabilidad. Por ejemplo, a mayor porcentaje de hogares con NBI menor es el código asignado. Mientras que cuanto menor es el porcentaje de hogares propietarios de tierra y vivienda, es menor el código asignado. De esta manera, la operación aditiva a la que se someten los resultados no distorsiona el sentido de la variable estudiada. A pesar de ser un resultado aditivo, cuanto menor es el número resultante para la variable mayor es el grado de vulnerabilidad.

Tabla 8. Variable Lógicas de ocupación.

Territorialidad	Cod.	Uso real del suelo (predominante)	cod	Uso legal del suelo	Cod.	Trazado	Cod.	Parcelamiento	Cod.	Población total	Cod.
Urbana	U	Residencial exclusivo (alta y media densidad)	RH	Correspondencia total (real/legal)	10	Damero regular dominante con manzanas ideales (ha)	10	Regular (parcelas tamaño normal)	10	5-500 hab.	1
Periurbana	P	Residencial heterogéneo (residencial mixto, viviendas planificadas, densidades diversas)	Rh	Correspondencia parcial (real/legal)	5	Trazado regular sin damero (radial, insular, triangular)	7,5	Regular (parcelas mediano-grandes)	7,5	501-2.000 hab.	2,5
Natural	N	Asentamiento precario y/o villa de emergencia	AP	No correspondencia (real/legal)	0	Trazado regular con manzanas mixtas	5	Regular denso (parcelas muy chicas por debajo de la norma)	5	2001-10.000 hab.	5
						Trazado irregular	2,5	Irregular	2,5	10.001-20.000 hab.	7,5
						Trazado débil irregular con escasa infraestructura	1	Sin parcelamiento aparente	0	>20.000 hab.)	10

Superficie (ha)	Cod.	Distancia a cabecera municipal (centro)	Cod.	Distancia a subcentro local (centro localidades)	Cod.	Uso del suelo circundante (predominante)	Cod.
5-50	1	0-2,5 Km	10	0-2,5 Km	10	Residencial densidad alta	RA
50-100	2,5	2,5-5 km	7,5	2,5-5 km	7,5	Residencial densidad media-baja	RB
100-200	5	5-7,5 km	5	5-7,5 km	5	Residencial mixto	RX
200-300	7,5	7,5-10 km	2,5	7,5-10 km	2,5	Residencial cerrado	UC
más de 300	10	10-12,5 Km	1	10-12,5 Km	1	Barrio parque y residencial jardín	BP
						Conjunto de viviendas planificadas	VP
						Asentamiento precario y/o villa de emergencia	AP
						Heterogéneo	H
						Corredor comercial y servicios	CC
						Industria y afines	I
						Grandes equipamientos	E

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8a. Matriz de distancias.

DISTANCIA LINEAL (Km)				
CENTROS (Cabecera municipal y subcentros)				
AREA (Vocación residencial)	1 (QUILMES)	2 (EZPELETA)	3 (SOLANO)	4 (BERNAL)
1	4,1	7,9	9	1,7
2	3,8	7,6	8,3	1,3
3	3,2	7	8,9	1
4	1,5	4,9	9,2	2,1
5	5	8,7	7,7	2,6
6	4,4	8,1	7,3	2,1
7	5,1	8,8	7,4	2,9
8	4,1	7,9	7,8	1,7
9	3,3	7	7,4	1,1
10	2,2	6	7,4	0,6
11	2,1	6	8,4	0,6
12	1,5	5,3	8,6	1,4
13	1,1	4,7	8,7	2
14	0,6	4,4	7,7	1,9
15	1,5	4,9	6,8	1,8
16	1,3	3,8	9,2	3,1
17	3,2	3,9	10,9	4,9
18	3,2	6,4	10,5	2,7
19	3,3	5	11,2	4,4
20	3,1	6,3	5,8	2,2
21	4,9	8,3	6	3,2
22	5,5	8,5	5,2	4
23	5,8	9,1	6,2	3,9
24	5,6	8,8	5,6	3,9
25	6,4	9,5	5,5	4,8
26	7,2	9,8	4,3	5,9
27	8,5	11,1	4,8	7,1
28	6	8,8	4,5	4,7
29	7,2	9,7	3,9	6,1
30	5,4	7,9	4	4,4
31	4,4	7,2	4,8	3,5
32	4,5	6,8	4	4
33	4,5	6,2	3,5	4,7
34	6,5	8,3	2,2	6,1
35	5,6	7,4	2,7	5,3
36	5,7	7,9	3,2	5,1
37	6,6	8,9	3,2	5,8
38	7,4	9,4	2,5	6,7
39	6,1	7,6	2	6
40	7,1	8,6	1,4	6,9
41	4,2	4,9	4	5,2
42	8	8,5	0,8	8,3
43	8,2	8,2	1,9	8,8
44	7,3	7,5	1,8	8
45	7,1	8,2	0,8	7,2
46	6,4	7,4	1,6	6,5
47	6,1	7,1	1,8	6,4
48	6,7	7,2	1,7	7,2
49	7,5	8	1,1	7,9
50	6,9	7,4	1,5	7,4
51	5,4	6,8	2,6	5,5
52	5,4	6,6	2,5	5,7
53	5,4	6,2	2,7	5,9
54	5,4	5,6	3,2	6,3
55	6,3	6,6	2,3	7
56	5,9	6,5	2,4	6,6
57	3,2	2,1	6,8	5,4
58	3,5	2,8	6	5,4
59	4,2	3	5,9	6,1
60	3,8	1,9	7	6
61	3,7	0,5	8,4	6,1
62	3,6	1,2	7,6	5,9
63	3	1,5	7,5	5,3
64	2,6	1,3	8	5,1
65	2,6	2,1	7	4,8
66	3,7	3,6	5,3	5,3
67	3,2	3,8	5,3	4,7
68	3	4,3	5	4,2
69	2,8	4,8	5,2	3,5
70	1	3,1	7,4	3,3
71	2	2,6	6,8	4,2
72	1,7	2,2	7,8	4,2
73	1,8	3,2	6,5	3,7
74	1,3	3,7	6,7	3
75	1,2	2,7	8,3	3,6
76	1,4	2,5	8,6	5
77	3,7	0,4	9,1	6,2
78	4,5	1,6	10,4	7
79	5,7	2,9	11,7	8,1
80	1,8	3,2	9,5	3,9
81	3,1	2,7	10,4	5,4
82	3,8	1,5	10,1	6,3
83	2,5	1,8	9,3	5
84	3	2,1	10	5,4
85	2,7	6	6,3	1,7

Fuente: Elaboración propia

Nota: La medición fue realizada mediante un procedimiento de cálculo de la distancia lineal entre el centroide de cada polígono (área) y el centro considerado. Para establecer el punto de cada centro considerado se utilizó la estación ferroviaria de cada uno de ellos.

Tabla 8b. Asignación de subcentro.

ASIGNACION DE SUBCENTRO POR LOCALIDAD PARA CARACTERIZACION			
AREA (Vocación residencial)	2 (EZPELETA)	3 (SOLANO)	4 (BERNAL)
1			X
2			X
3			X
4			X
5			X
6			X
7			X
8			X
9			X
10			X
11			X
12			X
13			X
14			X
15			X
16			X
17	X		
18			X
19			X
20			X
21			X
22			X
23			X
24			X
25			X
26		X	
27		X	
28		X	
29		X	
30		X	
31			X
32		X	
33		X	
34		X	
35		X	
36		X	
37		X	
38		X	
39		X	
40		X	
41		X	
42		X	
43		X	
44		X	
45		X	
46		X	
47		X	
48		X	
49		X	
50		X	
51		X	
52		X	
53		X	
54		X	
55		X	
56		X	
57	X		
58	X		
59	X		
60	X		
61	X		
62	X		
63	X		
64	X		
65	X		
66	X		
67	X		
68			X
69			X
70	X		
71	X		
72	X		
73	X		
74			X
75	X		
76	X		
77	X		
78	X		
79	X		
80	X		
81	X		
82	X		
83	X		
84	X		
85			X

Fuente: Elaboración propia

Nota: La asignación de subcentro local para cada área fue realizada considerando la menor de las tres distancias medidas a los subcentros. En caso de igualdad, se optó por priorizar el subcentro perteneciente a la misma localidad donde el área se encuentra.

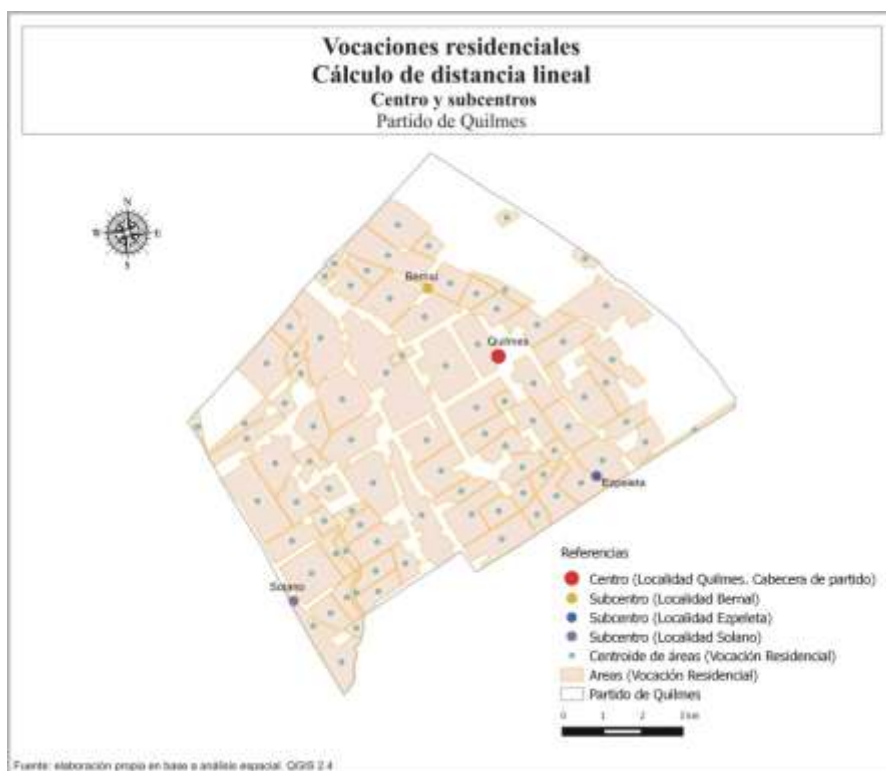


Tabla 8c. Distancia a subcentro priorizado.

AREA (Vocación residencial)	DISTANCIA A SUBCENTRO PRIORIZADO (km)	AREA (Vocación residencial)	DISTANCIA A SUBCENTRO PRIORIZADO (km)
1	1,7	43	1,9
2	1,3	44	1,8
3	1	45	0,8
4	2,1	46	1,6
5	2,6	47	1,8
6	2,1	48	1,7
7	2,9	49	1,1
8	1,7	50	1,5
9	1,1	51	2,6
10	0,6	52	2,5
11	0,6	53	2,7
12	1,4	54	3,2
13	2	55	2,3
14	1,9	56	2,4
15	1,8	57	2,1
16	3,1	58	2,8
17	3,9	59	3
18	2,7	60	1,9
19	4,4	61	0,5
20	2,2	62	1,2
21	3,2	63	1,5
22	4	64	1,3
23	3,9	65	2,1
24	3,9	66	3,6
25	4,8	67	3,8
26	4,3	68	4,2
27	4,8	69	3,5
28	4,5	70	3,1
29	3,9	71	2,6
30	4	72	2,2
31	3,5	73	3,2
32	4	74	3
33	3,5	75	1,2
34	2,2	76	1,4
35	2,7	77	3,7
36	3,2	78	4,5
37	3,2	79	5,7
38	2,5	80	1,8
39	2	81	3,1
40	1,4	82	3,8
41	4	83	2,5
42	0,8	84	3
		85	1,7

Fuente: Elaboración propia

Mapa 2. Distancia a centro y subcentro local.



Fuente: Elaboración propia

Tabla 9. Variable Valorización territorial

Realización de obras públicas (2004- 2014)	cod	Mayor Impacto de política municipal	cod	Transformaciones positivas	cod	valor inmueble (m2)	cod
muy significativa	10	0 (ninguna zona seleccionada)	0	0 (ninguna zona seleccionada)	0	superior al promedio	10
significativa	7,5	1 – 5	2,5	1 – 5	2,5	promedio	5
poco significativa	5	6 – 15	5	6 – 15	5	inferior al promedio	2,5
escasa	2,5	16 – 30	7,5	16 – 30	7,5		
no identificada	0	31 y más	10	31 y más	10		

Urbanizaciones cerradas	cod	Edificios en altura nuevos o en construcción	Cod.	Proyectos con mención explícita en experiencias de planificación	Cod.
más de una	10	más de uno	10	más de uno	10
al menos una	4	al menos uno	4	al menos uno	4
no identificada	0	no identificado	0	no identificados	0

Fuente: Elaboración propia

Tabla 10. Variable Apropiación territorial

movimientos sociales	Cod.	ONG	Cod.	asamblea barrial	Cod.	agrupación temática (foros)	Cod.	movimientos reactivos	Cod.	prácticas colectivas organizadas	Cod.	cooperativas autogestivas	Cod.
presencia significativa	10	presencia significativa	10	presencia significativa	10	presencia significativa	10	presencia significativa	10	presencia significativa	10	presencia significativa	10
presencia escasa	4	presencia escasa	4	presencia escasa	4	presencia escasa	4	presencia escasa	4	presencia escasa	4	presencia escasa	4
no identificado	0	no identificado	0	no identificado	0	no identificado	0	no identificado	0	no identificado	0	no identificado	0

Colegios profesionales	Cod.	Cámaras corporativas	Cod.	Otras formas de organización colectiva	Cod.	Zonas de mayor apropiación	Cod.	Zonas de menor apropiación	Cod.
presencia significativa	10	presencia significativa	10	presencia significativa	10	0 (ninguna zona seleccionada)	0	0 (ninguna zona seleccionada)	10
presencia escasa	4	presencia escasa	4	presencia escasa	4	1-5	2,5	1-5	7,5
no identificado	0	no identificado	0	no identificado	0	6-15	5	6-15	5
						16-30	7,5	16-30	2,5
						31 y más	10	31 y más	0

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11. Áreas residenciales y radios afectados.

ÁREAS RESIDENCIALES					
RADIOS CENSALES Y SUPERFICIE AFECTADA					
ÁREAS ID	SUPERFICIE (Ha)	RADIOS AFECTADOS	SUPERFICIE RADIOS AFECTADOS (Ha)	% SUPERFICIE AFECTADA REAL	% SUPERFICIE AFECTADA (CORREGIDA)
1	120,7	1	323	37,4	100,0
2	143,1	14	171	83,7	83,7
3	29,3	2	30	97,7	97,7
4	37,2	5	252	14,8	100,0
5	14	6	18	77,8	77,8
6	59	17	72	81,9	81,9
7	14,5	2	25	58,0	58,0
8	39,4	3	45	87,6	87,6
9	114,9	12	148	77,6	77,6
10	100,9	13	142	71,1	71,1
11	64,2	7	97	66,2	66,2
12	44	5	50	88,0	88,0
13	58,2	6	65	89,5	89,5
14	95,1	13	123	77,3	77,3
15	155	18	223	69,5	69,5
16	85,3	11	105	81,2	81,2
17	155,2	12	827	18,8	100,0
18	14,4	1	65	22,2	100,0
19	18,4	1	317	5,8	100,0
20	324,6	28	371	87,5	87,5
21	171,3	16	200	85,7	85,7
22	24	1	124	19,4	100,0
23	48,2	8	52	92,7	92,7
24	27,4	5	51	53,7	53,7
25	129,1	16	131	98,5	98,5
26	41,7	6	276	15,1	100,0
27	14,2	1	209	6,8	100,0
28	24,1	3	361	6,7	100,0
29	72,8	7	114	63,9	63,9
30	71,3	4	202	35,3	35,3
31	138,6	14	166	83,5	83,5
32	114,3	10	159	71,9	71,9
33	133,9	11	152	88,1	88,1
34	73,1	6	111	65,9	65,9
35	35,8	4	112	32,0	32,0
36	42	3	97	43,3	43,3
37	101,6	9	180	56,4	56,4
38	168	18	215	78,1	78,1
39	31,5	2	58	54,3	54,3
40	70,4	9	173	40,7	40,7
41	146,5	11	232	63,1	63,1
42	51,5	5	68	75,7	75,7
43	81,1	8	116	69,9	69,9
44	15,1	2	45	33,6	33,6
45	133,9	15	230	58,2	58,2
46	41,3	6	66	62,6	62,6
47	23,7	8	90	26,3	26,3
48	10,8	6	65	16,6	16,6
49	52,7	7	103	51,2	51,2
50	41,5	9	94	44,1	44,1
51	17,8	3	84	21,2	21,2
52	49,4	7	98	50,4	50,4
53	91	10	169	53,8	53,8
54	42,5	5	86	49,4	49,4
55	55,9	8	88	63,5	63,5
56	55,7	8	122	45,7	45,7
57	31,4	2	39	80,5	80,5
58	51,7	5	67	77,2	77,2
59	113,8	9	129	88,2	88,2
60	37,4	4	38	98,4	98,4
61	78,4	6	89	88,1	88,1
62	76,6	6	97	79,0	79,0
63	28,1	6	76	37,0	37,0
64	26,9	4	61	44,1	44,1
65	56,4	7	136	41,5	41,5
66	110,1	9	176	62,6	62,6
67	45,7	5	136	33,6	33,6
68	101,6	11	149	68,2	68,2
69	89,4	9	135	66,2	66,2
70	20,5	2	35	58,6	58,6
71	60,1	5	154	39,0	39,0
72	67,8	7	108	62,8	62,8
73	62,6	6	81	77,3	77,3
74	106,8	13	162	65,9	65,9
75	72,4	12	111	65,2	65,2
76	82,3	10	111	74,1	74,1
77	99,8	9	132	75,6	75,6
78	56,8	5	434	13,1	100,0
79	30,9	1	359	8,6	100,0
80	89,6	8	133	67,4	67,4
81	77,9	5	318	24,5	100,0
82	54,4	5	59	92,2	92,2
83	132,2	13	205	64,5	64,5
84	69	9	177	39,0	39,0
85	15,8	3	34	46,5	46,5

Fuente: Elaboración propia

Nota: En doce de las áreas (color rojo) se ha introducido un mecanismo de corrección al criterio proporcional según superficie ocupada. Ello en virtud de las características peculiares de dichas áreas, que siendo sumamente heterogéneas concentran a la población censada en pequeños fragmentos de su

superficie. En esos casos hemos considerado que el criterio proporcional por superficie introducía una distorsión no deseada. De esta forma se consideró una afectación del 100% para poder considerar la totalidad del dato, dado que hemos corroborado que así era en cada uno de los casos. En el resto de las áreas la distribución proporcional del dato según superficie configura una forma válida de aproximación debido a la distribución relativamente homogénea de la población en los radios afectados.

Tabla 12. Áreas residenciales. Valores por radio censal (agrupados por áreas)

ID (ÁREAS)	CANTIDAD DE RADIOS AFECTADOS	POBLACION 2001	POBLACION 2010	CANTIDAD DE VIVIENDAS 2010	TOTAL HOGARES 2010	HOGARES CON ACCESO A GAS 2010	HOGARES CON ACCESO A CLOACAS 2010	HOGARES CON ACCESO A AGUA DE RED 2010	HOGARES CON HACINAMIENTO CRITICO	HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)	HOGARES CON VIVIENDA PRECARIA (Rancho + casilla)	HOGARES CON PROPIEDAD DE TIERRA Y VIVIENDA
1	1	0	5	2	2	2	2	2	0	0	0	2
2	14	11941	10589	4226	3834	3699	3741	3827	7	38	14	3084
3	2	2454	2703	808	823	621	692	822	12	89	29	641
4	5	4647	5354	3350	1358	34	271	1336	140	403	245	805
5	6	4159	3037	751	752	0	10	708	76	190	62	553
6	17	12309	14594	3885	3991	314	780	3863	304	647	237	2623
7	2	1887	1655	634	556	512	499	554	8	12	3	426
8	3	3075	3723	1283	1204	931	1180	1189	10	16	2	893
9	12	10762	9980	4142	3766	3653	3738	3751	10	34	10	2978
10	13	9866	8729	4135	3800	3723	3774	3788	9	26	3	2911
11	7	5747	5375	2155	1898	1866	1883	1896	4	18	2	1487
12	5	3793	3835	1555	1385	1304	1371	1385	10	27	13	1041
13	6	5357	4955	2120	1814	1648	1735	1809	16	68	51	1307
14	13	8493	8066	3460	2948	2816	2919	2933	10	98	3	2143
15	18	15659	14380	5833	5220	4978	5159	5148	12	58	18	3983
16	11	7231	7560	3147	2472	2227	2224	2459	26	57	29	1889
17	12	6597	12366	3348	3389	857	430	3248	315	894	663	2435
18	1	58	116	45	50	0	0	2	2	22	17	45
19	1	126	371	109	103	5	5	28	19	65	55	41
20	28	25603	24166	9014	8425	7836	8179	8398	79	190	44	6399
21	16	17100	17845	5764	5616	4225	4295	5273	162	351	139	4048
22	1	1399	1844	505	522	212	241	514	35	87	43	341
23	8	4828	7680	1854	2046	526	120	2013	194	363	78	1357
24	5	5664	6902	1295	1819	763	100	1799	157	328	100	1245
25	16	15674	19971	4444	5164	733	313	5117	553	1135	420	3283
26	6	7900	9161	2279	2567	1436	1806	2555	116	334	143	1811
27	1	1130	2194	513	604	238	243	595	36	134	80	408
28	3	3450	5186	1315	1481	679	754	1461	84	245	128	983
29	7	8657	9180	2381	2617	2407	2407	2413	107	230	72	1821
30	4	4239	8102	2085	2170	317	651	2156	176	476	314	1628
31	14	15057	18254	5118	5160	2905	1101	5123	249	524	172	3756
32	10	11132	13557	3743	3877	2655	829	3866	177	422	161	2928
33	11	10775	11177	3243	3464	2667	102	3453	74	214	67	2639
34	6	2081	9237	2138	2179	80	47	2165	423	887	541	1801
35	4	4093	4759	1429	1373	673	65	1366	73	211	46	978
36	3	2157	2985	783	746	7	15	698	103	248	203	497
37	9	10068	13435	3181	3498	1447	93	3482	250	604	264	2535
38	18	19962	22312	5566	5659	2767	179	5622	313	779	222	3865
39	2	2136	2069	715	812	406	15	807	59	140	31	647
40	9	13482	15204	3753	4070	2231	151	4048	309	704	170	2810
41	11	10285	13584	4475	4380	3934	4015	4363	45	134	34	3534
42	5	6024	5977	1744	1757	1140	398	1730	75	150	43	1203
43	8	7572	11350	2889	2996	1285	78	2909	180	542	264	2171
44	2	2171	2890	731	756	269	30	748	55	139	61	557
45	15	20755	22001	6130	5948	4340	2280	5910	214	526	146	4286
46	6	6093	7281	1869	1961	1059	573	1942	107	284	139	1419
47	8	7240	10289	2559	2773	1224	572	2738	209	509	220	1957
48	6	6097	8007	1989	2069	488	112	2045	184	451	214	1390
49	7	8401	8951	2545	2528	1822	835	2480	88	230	78	1876
50	9	8243	9589	2590	2680	1621	524	2659	138	352	158	1957
51	3	3487	3881	1040	1127	673	55	1121	45	57	53	772
52	7	8216	9041	2346	2549	1457	785	2528	140	336	118	1768
53	10	9304	12004	3403	3544	2569	2164	3514	128	349	148	2514
54	5	5054	5670	1758	1714	1381	311	1710	32	99	48	1313
55	8	8546	10333	2585	2789	1130	81	2734	171	425	184	1997
56	8	8646	11375	3097	3190	1888	383	3164	162	374	156	2303
57	2	847	4503	1133	1178	95	281	1152	177	382	247	901
58	5	5855	6780	1836	1938	1057	1651	1928	122	226	76	1390
59	9	8266	13007	3201	3339	1139	1295	3326	197	434	167	2575
60	4	698	5267	1414	1396	660	724	1159	116	212	84	1173
61	6	6417	7229	2188	2174	1662	2015	2161	81	192	31	1499
62	6	6907	9442	2461	3086	1816	2739	3069	168	295	73	2193
63	6	6893	9495	2379	2504	869	1917	2492	173	401	226	1893
64	4	5075	5420	1703	1655	1186	1529	1571	59	116	51	1194
65	7	8355	10478	3184	2997	1999	2770	2982	119	242	65	2155
66	9	10795	10629	3736	3759	2803	3430	3737	97	241	84	2811
67	5	5540	4916	1462	1097	961	1029	1088	18	36	23	857
68	11	10694	11900	3720	3658	2833	2885	3632	59	170	78	2805
69	9	8059	8568	3002	3145	2837	2994	3132	33	82	18	2470
70	2	1384	1069	473	400	384	378	398	0	16	3	196
71	5	6027	7181	2030	2037	1531	1781	1998	51	186	41	1560
72	7	4292	5349	1959	1777	1606	1675	1723	13	99	13	1371
73	6	6940	7052	2342	2255	2028	2170	1904	35	70	19	1729
74	13	10903	10328	4124	3668	3456	3597	3638	21	78	17	2764
75	12	8283	8090	3932	3126	3054	3113	3118	5	15	6	2278
76	10	8819	8502	2922	2822	2637	2781	2811	36	97	29	2227
77	9	8165	8324	2732	2682	2404	2625	2677	37	106	28	2071
78	5	2185	4161	1597	1298	917	922	1266	30	98	88	1013
79	1	15	551	221	187	99	96	158	6	53	66	97
80	8	6692	8952	2641	2530	1379	1462	2507	143	361	240	1993
81	5	4090	7078	1664	1772	355	463	1732	183	506	307	1311
82	5	4630	5079	1704	1618	1425	1404	1616	34	59	12	1198
83	13	11832	13477	4547	4412	4013	4314	4370	43	121	33	3246
84	8	6800	8890	2835	2880	2155	2392	2843	93	221	118	2269
85	3	3188	3256	1089	973	256	556	945	40	118	67	595

Fuente: Elaboración propia

Tabla 13. Áreas residenciales. Reasignación de valores según superficie afectada

ID (ÁREAS)	% SUPERFICIE AFECTADA (CORREGIDA)	POBLACION 2001	POBLACION 2010	CANTIDAD DE VIVIENDAS 2010	TOTAL HOGARES 2010	HOGARES CON ACCESO A GAS 2010	HOGARES CON ACCESO A CLOACAS 2010	HOGARES CON ACCESO A AGUA DE RED 2010	HOGARES CON HACINAMIENTO CRITICO	HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NB)	VIVIENDA PRECÁRIA (Rancho + casilla)	HOGARES CON PROPIEDAD DE TIERRA Y VIVIENDA
1	100,0	0	5	2	2	2	2	2	0	0	0	2
2	83,7	9993	8861	3536	3208	3095	3131	3203	6	32	12	2581
3	97,7	2397	2640	789	804	607	676	803	17	87	28	626
4	100,0	4647	5354	1350	1358	34	271	1336	140	403	245	805
5	77,8	3235	2362	584	585	0	8	551	59	148	48	430
6	81,9	10087	11959	3184	3270	257	639	3166	249	530	194	2149
7	58,0	1094	960	368	322	297	289	321	5	7	2	247
8	87,6	2692	3260	1123	1054	815	1033	1041	9	14	2	782
9	77,6	8355	7748	3216	2924	2836	2902	2912	8	26	8	2312
10	71,1	7010	6203	2938	2700	2645	2682	2692	6	18	2	2068
11	66,2	3804	3426	1426	1256	1235	1246	1255	3	12	1	984
12	88,0	3338	3375	1368	1219	1148	1206	1219	9	24	11	916
13	89,5	4797	4437	1898	1624	1476	1553	1620	14	61	46	1170
14	77,3	6567	6236	2675	2279	2177	2257	2268	8	76	2	1657
15	69,5	10884	9995	4054	3628	3460	3586	3578	8	40	13	2768
16	81,2	5874	6142	2557	2008	1809	1807	1998	21	46	24	1535
17	100,0	6597	12366	3348	3389	857	430	3248	315	894	663	2435
18	100,0	58	116	45	50	0	0	0	2	22	17	45
19	100,0	126	371	109	103	5	5	28	19	65	55	47
20	87,5	22401	21144	7887	7371	6847	7155	7348	68	166	38	5599
21	85,7	14646	15284	4937	4810	3619	3679	4773	139	301	119	3467
22	100,0	1299	1844	505	522	212	241	514	35	87	43	341
23	92,7	4475	7119	1719	1896	488	111	1866	180	336	72	1258
24	53,7	3043	3708	696	977	410	54	967	84	176	54	669
25	98,5	15447	19681	4380	5089	722	308	5043	545	1119	414	3235
26	100,0	7900	9161	2279	2567	1436	1806	2555	116	334	143	1811
27	100,0	1130	2194	513	604	238	243	595	36	134	80	408
28	100,0	3450	5186	1315	1481	679	754	1461	84	245	128	983
29	63,9	5528	5862	1520	1671	1039	1346	1669	68	147	46	1163
30	35,3	1496	2860	736	766	112	230	761	62	168	111	575
31	83,5	12572	15241	4273	4308	2426	919	4277	208	438	144	3136
32	71,9	8002	9746	2691	2787	1477	596	2779	127	303	116	2105
33	88,1	9492	9846	2857	3052	2349	90	3042	65	189	59	2325
34	65,9	1370	6083	1408	1435	53	31	1426	279	584	356	1186
35	32,0	1308	1521	457	439	215	21	437	23	67	15	313
36	43,3	934	1292	339	323	3	6	302	45	107	88	215
37	56,4	5683	7583	1795	1974	817	52	1965	141	341	149	1431
38	78,1	15598	17434	4349	4422	2162	140	4393	245	609	173	3020
39	54,3	1214	1612	388	441	221	8	438	32	76	17	297
40	40,7	5486	6187	1527	1656	908	61	1647	126	286	69	1143
41	63,1	6495	8578	2826	2766	2484	2538	2755	28	85	21	2232
42	75,7	4562	4527	1321	1331	863	301	1310	57	114	33	911
43	69,9	5294	7935	2020	2095	898	55	2034	126	379	185	1518
44	33,6	728	970	245	254	90	10	251	10	47	20	187
45	58,2	12083	12808	3569	3463	2527	1327	3441	125	306	85	2495
46	62,6	3813	4556	1170	1227	663	359	1215	87	178	67	888
47	26,3	1907	2709	674	730	322	151	721	55	134	58	515
48	16,6	1013	1330	330	344	81	19	340	31	75	36	231
49	51,2	4298	4580	1302	1293	932	427	1269	45	118	40	960
50	44,1	3639	4233	1143	1183	716	231	1174	61	155	70	864
51	21,2	739	822	220	239	143	12	238	10	29	11	164
52	50,4	4142	4557	1183	1285	734	396	1274	71	169	59	891
53	53,8	5010	6464	1832	1908	1383	1165	1892	69	188	80	1354
54	49,4	2498	2802	869	847	682	154	845	16	49	24	649
55	63,5	5429	6564	1642	1772	718	51	1737	109	270	117	1269
56	45,7	3947	5193	1414	1456	862	175	1445	74	171	71	1051
57	80,5	682	3625	912	948	76	226	928	143	308	199	725
58	77,2	4518	5232	1417	1495	816	1274	1488	94	174	59	1073
59	88,2	7292	11474	3824	2946	1005	1142	2934	174	383	147	2272
60	98,4	687	5184	1392	1374	650	713	1141	114	209	83	1154
61	88,1	5653	6368	1927	1915	1464	1775	1904	71	169	27	1320
62	79,0	5454	7456	1943	2437	1434	2163	2424	133	233	58	1732
63	37,0	2549	3511	880	926	321	709	921	64	148	84	700
64	44,1	2238	2390	751	730	523	674	693	26	51	22	527
65	41,5	3465	4345	1320	1243	829	1149	1237	49	100	27	894
66	62,6	6753	6649	2337	2352	1753	2146	2338	61	151	53	1758
67	33,6	1862	1652	491	369	323	346	366	6	12	8	288
68	68,2	7292	8114	2537	2494	1932	1967	2477	40	116	53	1913
69	66,2	5337	5674	1988	2083	1879	1983	2074	22	54	12	1636
70	58,6	811	626	277	234	225	221	233	0	9	2	115
71	39,0	2352	2802	792	795	597	695	780	20	73	16	609
72	62,8	2694	3358	1230	1116	1008	1052	1082	8	62	8	861
73	77,3	5364	5450	1810	1743	1567	1677	1471	27	54	15	1336
74	65,9	7188	6809	2719	2418	2278	2371	2398	14	51	11	1822
75	65,2	5403	5277	2565	2039	1992	2030	2034	3	10	4	1486
76	74,1	6539	6304	2166	2092	1955	2062	2084	27	72	22	1651
77	75,6	6173	6293	2066	2028	1818	1985	2024	28	80	21	1566
78	100,0	2185	4161	1597	1298	917	922	1266	30	98	88	1013
79	100,0	15	551	221	187	99	96	158	6	53	66	97
80	67,4	4508	6031	1779	1704	939	985	1689	96	243	162	1343
81	100,0	4090	7078	1664	1772	355	463	1732	183	506	307	1311
82	92,2	4269	4683	1571	1492	1314	1295	1490	31	54	11	1105
83	64,5	7630	8691	2932	2845	2588	2782	2818	28	78	21	2093
84	39,0	2651	3466	1105	1123	840	932	1108	36	86	46	885
85	46,5	1481	1513	506	452	119	258	439	19	55	31	277

Fuente: Elaboración propia

Tabla 14. Áreas residenciales. Calculo de indicadores según reasignación de valores por superficie afectada.

ID (ÁREAS)	SUPERFICIE (Ha)	% VARIACION INTERCENSAL (2001 -2010)	DENSIDAD DE POBLACION 2010 (Hab/Ha)	DENSIDAD DE VIVIENDAS 2010 (Viv/Ha)	% HOGARES CON ACCESO A GAS 2010	% HOGARES CON ACCESO A CLOACAS 2010	% HOGARES CON ACCESO A AGUA DE RED 2010	% HOGARES CON HACIAMIENTO CRITICO	% HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)	% VIVIENDA PRECARIA (Rancho + casilla)	% HOGARES CON PROPIEDAD DE TIERRA Y VIVIENDA
1	120,7	500,0	0,04	0,02	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
2	143,1	-11,3	61,92	24,71	96,5	97,6	99,8	0,2	1,0	0,3	80,4
3	29,3	10,1	90,10	26,93	75,5	84,1	99,9	1,5	10,8	3,6	77,9
4	37,2	15,2	143,92	36,29	2,5	20,0	98,4	10,3	29,7	18,1	59,3
5	14	-27,0	168,72	41,72	0,0	1,3	94,1	10,1	25,3	8,3	73,5
6	59	18,6	202,69	53,96	7,9	19,5	96,8	7,6	16,2	6,1	65,7
7	14,5	-12,3	66,20	25,36	92,1	89,7	99,6	1,4	2,2	0,5	76,6
8	39,4	21,1	82,73	28,51	77,3	98,0	98,8	0,8	1,3	0,2	74,2
9	114,9	-7,3	67,43	27,99	97,0	99,3	99,6	0,3	0,9	0,2	79,1
10	100,9	-11,5	61,47	29,12	98,0	99,3	99,7	0,2	0,7	0,1	76,6
11	64,2	-9,9	53,36	22,22	98,3	99,2	99,9	0,2	0,9	0,1	78,3
12	44	1,1	76,70	31,10	94,2	99,0	100,0	0,7	1,9	0,8	75,2
13	58,2	-7,5	76,23	32,62	90,8	95,6	99,7	0,9	3,7	2,4	72,1
14	95,1	-5,0	65,58	28,13	95,5	99,0	99,5	0,3	3,3	0,1	72,7
15	155	-8,2	64,48	26,16	95,4	98,8	98,6	0,2	1,1	0,3	76,3
16	85,3	4,5	72,00	29,97	90,1	90,0	99,5	1,1	2,3	0,9	76,4
17	155,2	87,4	79,68	21,57	25,3	12,7	95,8	9,3	26,4	19,8	71,9
18	14,4	100,0	8,06	3,13	0,0	0,0	0,0	4,0	44,0	37,8	90,0
19	18,4	194,4	20,16	5,92	4,9	4,9	27,2	18,4	63,1	50,5	39,8
20	324,6	-5,6	65,14	24,30	92,9	97,1	99,7	0,9	2,3	0,5	76,0
21	171,3	4,4	89,23	28,82	75,2	76,5	99,2	2,9	6,3	2,4	72,1
22	24	42,0	76,83	21,04	40,6	46,2	96,5	6,7	16,7	8,5	65,3
23	48,2	59,1	147,69	35,65	25,7	5,9	98,4	9,5	17,7	4,2	66,3
24	27,4	21,9	135,33	25,39	41,9	5,5	98,9	8,6	18,0	7,7	68,4
25	129,1	27,4	152,45	33,92	14,2	6,1	99,1	10,7	22,0	9,5	63,6
26	41,7	16,0	219,69	54,65	55,9	70,4	99,5	4,5	13,0	6,3	70,5
27	14,2	94,2	154,51	36,13	39,4	40,2	98,5	6,0	22,2	15,6	67,5
28	24,1	50,3	215,19	54,56	45,8	50,9	98,6	5,7	16,5	9,7	66,4
29	72,8	6,0	80,53	20,89	62,2	80,5	99,8	4,1	8,8	3,0	69,6
30	71,3	91,1	40,11	10,32	14,6	30,0	99,4	8,1	21,9	15,1	75,0
31	138,6	21,2	109,96	30,83	56,3	21,3	99,3	4,8	10,2	3,4	72,8
32	114,3	21,8	85,26	23,54	53,0	21,4	99,7	4,6	10,9	4,3	75,5
33	133,9	3,7	73,53	21,34	77,0	2,9	99,7	2,1	6,2	2,1	76,2
34	73,1	343,9	83,22	19,26	3,7	2,2	99,4	19,4	40,7	25,3	82,7
35	35,8	16,3	42,49	12,76	49,0	4,7	99,5	5,3	15,4	3,2	71,2
36	42	38,4	30,77	8,07	0,9	2,0	93,6	13,8	33,2	25,9	66,6
37	101,6	33,4	74,64	17,67	41,4	2,7	99,5	7,1	17,3	8,3	72,5
38	168	11,8	103,78	25,89	48,9	3,2	99,3	5,5	13,8	4,0	68,3
39	31,5	32,8	51,19	12,33	50,0	1,8	99,4	7,3	17,2	4,3	67,4
40	70,4	12,8	87,88	21,69	54,8	3,7	99,5	7,6	17,3	4,5	69,0
41	146,5	32,1	58,55	19,29	89,8	91,7	99,6	1,0	3,1	0,8	80,7
42	51,5	-0,8	87,90	25,65	64,9	22,7	98,5	4,3	8,5	2,5	68,5
43	81,1	49,9	97,84	24,91	42,9	2,6	97,1	6,0	18,1	9,1	72,5
44	15,1	33,1	64,22	16,24	35,6	4,0	98,9	7,3	18,4	8,3	73,7
45	133,9	6,0	95,66	26,65	73,0	38,3	99,4	3,6	8,8	2,4	72,1
46	41,3	19,5	110,32	28,32	54,0	29,2	99,0	7,1	14,5	5,7	72,4
47	23,7	42,1	114,32	28,43	44,1	20,6	98,7	7,5	18,4	8,6	70,6
48	10,8	31,3	123,18	30,60	23,6	5,4	98,8	8,9	21,8	10,8	67,2
49	52,7	6,5	86,90	24,71	72,1	33,0	98,1	3,5	9,1	3,1	74,2
50	41,5	16,3	102,01	27,55	60,5	19,6	99,2	5,1	13,1	6,1	73,0
51	17,8	11,3	46,20	12,38	59,7	4,9	99,5	4,0	12,2	5,1	68,5
52	49,4	10,0	92,26	23,94	57,2	30,8	99,2	5,5	13,2	5,0	69,4
53	91	29,0	71,03	20,14	72,5	61,1	99,2	3,6	9,8	4,3	70,9
54	42,5	12,2	65,93	20,44	80,6	18,1	99,8	1,9	5,8	2,7	76,6
55	55,9	20,9	117,42	29,38	40,5	2,9	98,0	6,1	15,2	7,1	71,6
56	55,7	31,6	93,24	25,39	59,2	12,0	99,2	5,1	11,7	5,0	72,2
57	31,4	431,6	115,46	29,05	8,1	23,9	97,8	15,0	32,4	21,8	76,5
58	51,7	15,8	101,19	27,40	54,5	85,2	99,5	6,3	11,7	4,1	71,7
59	113,8	57,4	100,83	24,81	34,1	38,8	99,6	5,9	13,0	5,2	77,1
60	37,4	654,6	138,61	37,21	47,3	51,9	83,0	8,3	15,2	5,9	84,0
61	78,4	12,7	81,22	24,58	76,4	92,7	99,4	3,7	8,8	1,4	69,0
62	76,6	36,7	97,34	25,37	58,8	88,8	99,4	5,4	9,6	3,0	71,1
63	28,1	37,7	124,93	31,30	34,7	76,6	99,5	6,9	16,0	9,5	75,6
64	26,9	6,8	88,85	27,92	71,7	92,4	94,9	3,6	7,0	3,0	72,1
65	56,4	25,4	77,04	23,41	66,7	92,4	99,5	4,0	8,1	2,0	71,9
66	110,1	-1,5	60,39	21,23	74,6	91,2	99,4	2,6	6,4	2,2	74,8
67	45,7	-11,3	36,15	10,75	87,6	93,8	99,2	1,6	3,3	1,6	78,1
68	101,6	11,3	79,87	24,97	77,4	78,9	99,3	1,6	4,6	2,1	76,7
69	89,4	6,3	63,47	22,24	90,2	95,2	99,6	1,0	2,6	0,6	78,5
70	20,5	-22,8	30,54	13,51	96,0	94,5	99,5	0,0	4,0	0,6	49,0
71	60,1	19,1	46,63	13,18	75,2	87,4	98,1	2,5	9,1	2,0	76,6
72	67,8	24,6	49,53	18,14	90,4	94,3	97,0	0,7	5,6	0,7	77,2
73	62,6	1,6	87,06	28,91	89,9	96,2	84,4	1,6	3,1	0,8	76,7
74	106,8	-5,3	63,75	25,46	94,2	98,1	99,2	0,6	2,1	0,4	75,4
75	72,4	-2,3	72,88	35,42	97,7	99,6	99,7	0,2	0,5	0,2	72,9
76	82,3	-3,6	76,59	26,32	93,4	98,5	99,6	1,3	3,4	1,0	78,9
77	99,8	1,9	63,06	20,70	89,6	97,9	99,8	1,4	4,0	1,0	77,2
78	56,8	90,4	73,26	28,12	70,6	71,0	97,5	2,3	7,6	5,5	78,0
79	30,9	3573,3	17,83	7,15	52,9	51,3	84,5	3,2	28,3	29,9	51,9
80	89,6	33,8	67,31	19,86	54,5	57,8	99,1	5,7	14,3	9,1	78,8
81	77,9	73,1	90,86	21,36	20,0	26,1	97,7	10,3	28,6	18,4	74,0
82	54,4	9,7	86,08	28,88	88,1	86,8	99,9	2,1	3,6	0,7	74,0
83	132,2	13,9	65,74	22,18	91,0	97,8	99,0	1,0	2,7	0,7	73,6
84	69	30,7	50,23	16,02	74,8	83,1	98,7	3,2	7,7	4,2	78,8
85	15,8	2,1	95,76	32,03	26,3	57,1	97,1	4,1	12,1	6,2	61,2

Fuente: Elaboración propia

Tabla 15. Índice Grado de Consolidación urbana

AREAS	Densidad de población (hab/ha)	Densidad de viviendas (viv/ha)	Eq. salud	Eq. educ. Cultural	Eq. deportivo y recreativo	Espacio verde público	Fracciones sin uso	total de servicios *	%Hogares con acceso a gas de red	%Hogares con acceso a cloacas	%Hogares con acceso a agua de red	Pavimento	Red Vial	Transporte público	TOTAL
1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,5	3	67,5
2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,5	6	18,5
3	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	7,5	0	0	2,5	3	100,5
4	5	7,5	0	0	0	0	0	2,5	1	2,5	0	2,5	2,5	0	43,5
5	2,5	7,5	0	0	0	0	0	5	1	1	0	2,5	7,5	3	60
6	1	2,5	0	0	0	0	0	5	1	2,5	0	5	7,5	3	57,5
7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	0	0	7,5	3	108
8	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	0	0	0	2,5	3	103
9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,5	6	128,5
10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	6	121
11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	3	119
12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,5	6	118,5
13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,5	6	108,5
14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10	125
15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10	125
16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	0	0	2,5	10	110
17	0	0	0	0	0	0	0	0	2,5	2,5	0	5	10	10	110
18	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2,5	1	0	19,5
19	1	1	0	0	0	0	0	2,5	1	1	2,5	0	1	0	20
20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	10	137,5
21	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	7,5	0	7,5	2,5	6	111
22	0	0	0	0	0	0	0	7,5	5	5	0	5	2,5	6	91
23	5	7,5	0	0	0	0	0	0	2,5	1	0	7,5	2,5	3	69
24	5	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	7,5	2,5	3	84
25	2,5	0	0	0	0	0	0	0	2,5	1	0	7,5	7,5	3	84
26	1	2,5	0	0	0	0	0	0	7,5	5	7,5	0	7,5	6	97
27	5,5	7,5	0	0	0	0	0	7,5	5	5	0	7,5	5	6	79
28	1	2,5	0	0	0	0	0	0	7,5	5	5	0	7,5	3	81,5
29	0	0	0	0	0	0	0	7,5	7,5	7,5	0	7,5	7,5	6	118,5
30	1	5	0	0	0	0	0	7,5	2,5	2,5	0	5	7,5	6	87
31	5	0	0	0	0	0	0	0	5	2,5	0	7,5	5	10	95
32	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2,5	0	7,5	5	10	90
33	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	1	0	0	7,5	10	106
34	0	5	0	0	0	0	0	0	1	1	0	7,5	2,5	3	90
35	1	5	0	0	0	0	0	7,5	5	1	0	5	2,5	3	60
36	1	1	0	0	0	0	0	7,5	1	1	0	2,5	7,5	3	44,5
37	0	5	0	0	0	0	0	7,5	5	1	0	7,5	2,5	6	94,5
38	5	0	0	0	0	0	0	7,5	5	1	0	7,5	7,5	6	109,5
39	0	5	0	0	0	0	0	7,5	5	1	0	5	7,5	3	64
40	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	5	7,5	6	104,5
41	0	5	0	0	0	0	0	0	7,5	0	0	0	7,5	10	100
42	0	0	0	0	0	0	0	5	7,5	2,5	0	5	7,5	10	77,5
43	0	0	0	0	0	0	0	5	5	1	0	5	2,5	6	94,5
44	0	5	0	0	0	0	0	5	5	1	0	5	7,5	6	64,5
45	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	5	0	0	5	6	103,5
46	5	0	0	0	0	0	0	0	5	2,5	0	7,5	7,5	6	103,5
47	5	0	0	0	0	0	0	0	5	2,5	0	5	5	6	68,5
48	5	0	0	0	0	0	0	0	2,5	1	0	2,5	1	0	52
49	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	5	0	7,5	2,5	6	88,5
50	5	0	0	0	0	0	0	0	7,5	2,5	0	7,5	5	10	77,5
51	1	5	0	0	0	0	0	0	5	1	0	7,5	7,5	3	80
52	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	7,5	7,5	3	98
53	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	7,5	0	7,5	7,5	6	106
54	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	2,5	0	5	5	6	86
55	5	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	5	7,5	6	89,5
56	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2,5	0	5	5	10	97,5
57	5	0	0	0	0	0	0	7,5	1	2,5	0	5	5	3	69
58	5	0	0	0	0	0	0	0	5	7,5	0	7,5	5	3	83
59	5	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	7,5	5	6	113,5
60	5	7,5	0	0	0	0	0	0	5	5	7,5	7,5	5	6	88,5
61	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	2,5	0	7,5	2,5	10	97,5
62	0	0	0	0	0	0	0	0	5	7,5	0	7,5	2,5	6	98,5
63	5	0	0	0	0	0	0	0	5	7,5	0	7,5	1	3	109
64	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	0	0	7,5	2,5	3	100,5
65	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	2,5	0	7,5	2,5	6	113,5
66	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	0	0	0	2,5	6	106
67	1	5	0	0	0	0	0	0	7,5	0	0	0	5	6	104,5
68	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	7,5	0	0	5	6	116
69	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	6	121
70	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10	101
71	1	5	0	0	0	0	0	0	7,5	7,5	0	7,5	2,5	3	94
72	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,5	6	104,5
73	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	0	7,5	0	2,5	6	103,5
74	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,5	10	122,5
75	0	7,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	6	118,5
76	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,5	6	108,5
77	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	0	0	0	2,5	10	110
78	0	0	0	0	0	0	0	7,5	7,5	7,5	0	0	2,5	3	88
79	1	1	0	0	0	0	0	5	5	5	7,5	5	2,5	0	42
80	0	5	0	0	0	0	0	0	5	5	0	5	5	10	115
81	0	0	0	0	0	0	0	7,5	2,5	2,5	0	2,5	10	3	68
82	0	0	0	0	0	0	0	0	7,5	7,5	0	7,5	2,5	6	111
83	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,5	10	122,5
84	0	5	0	0	0	0	0	0	7,5	7,5	0	7,5	2,5	6	116
85	0	0	0	0	0	0	0	5	2,5	5	0	5	7,5	3	66

Fuente: Elaboración propia.



Tabla 16.

Area	TERRITORIALIDAD	USO DEL SUELO RHAL (PREDOMINANTE)	TOTAL SUMA 3 VARIABLES	EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA	TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD	LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL
1	U	RH	228,5	70	110	48,5
2	U	RH	277	119,5	105	52,5
3	U	RH	221,5	110,5	62,5	48,5
4	U	AP	124,5	53,5	37,5	33,5
5	U	AP	157	61	57,5	38,5
6	U	AP	142,5	67,5	30	45
7	U	Rh	250	109	95	46
8	U	RH	266,5	110,5	107,5	48,5
9	U	RH	297	129,5	110	57,5
10	U	RH	292	122	110	60
11	U	RH	279	114	107,5	57,5
12	U	Rh	292	128,5	107,5	56
13	U	RH	272	109,5	105	57,5
14	U	Rh	291	126	107,5	57,5
15	U	Rh	298,5	126	112,5	60
16	U	RH	272,5	120	97,5	55
17	U	Rh	187,5	117,5	22,5	47,5
18	P	Rh	124	27	62,5	34,5
19	P	AP	75,5	25	30	20,5
20	U	Rh	311	138,5	105	67,5
21	U	Rh	233,5	121	60	52,5
22	U	AP	172	98,5	42,5	31
23	U	RH	190	76,5	70	43,5
24	U	RH	192,5	91,5	57,5	43,5
25	U	RH	204	91,5	62,5	50
26	U	Rh	228	107	87,5	33,5
27	U	Rh	215	86,5	87,5	41
28	U	Rh	167,5	89	40	38,5
29	U	RH	261	123,5	97,5	40
30	U	Rh	164,5	94,5	30	40
31	U	RH	207,5	102,5	57,5	47,5
32	U	RH	222,5	97,5	80	45
33	U	Rh	266	116	100	50
34	U	RH	170	92,5	25	52,5
35	U	RH	178,5	70	62,5	46
36	U	AP	101,5	52	25	24,5
37	U	RH	197	102	52,5	42,5
38	U	RH	242	119,5	75	47,5
39	U	Rh	155	71,5	45	38,5
40	U	RH	229,5	114,5	67,5	47,5
41	U	Rh	270	107,5	107,5	55
42	U	Rh	206	78,5	87,5	40
43	U	RH	192	102	40	50
44	U	Rh	183	72	62,5	48,5
45	U	Rh	268,5	113,5	97,5	57,5
46	U	RH	232	113,5	67,5	51
47	U	Rh	177	76	55	46
48	U	AP	126,5	59,5	35	32
49	U	RH	248,5	98,5	97,5	52,5
50	U	Rh	208,5	87,5	70	51
51	U	Rh	188,5	90	62,5	36
52	U	Rh	224	108	65	51
53	U	RH	233,5	113,5	70	50
54	U	Rh	232	96	87,5	48,5
55	U	RH	214,5	97	65	52,5
56	U	RH	215	105	57,5	52,5
57	U	Rh	165	71,5	50	43,5
58	U	RH	215,5	93	75	47,5
59	U	Rh	261	121	87,5	52,5
60	U	Rh	209,5	91	75	43,5
61	U	Rh	260	107,5	102,5	50
62	U	RH	268,5	106	107,5	55
63	U	Rh	257,5	116,5	97,5	43,5
64	U	Rh	266,5	110,5	107,5	48,5
65	U	RH	268,5	121	92,5	55
66	U	Rh	264,5	107	102,5	55
67	U	Rh	254	105,5	105	43,5
68	U	Rh	286	126	110	50
69	U	Rh	286	131	107,5	47,5
70	U	RH	255,5	102	107,5	46
71	U	Rh	254	104	100	50
72	U	Rh	277	112	112,5	52,5
73	U	Rh	268,5	113,5	105	50
74	U	Rh	298,5	123,5	117,5	57,5
75	U	RH	289,5	119,5	112,5	57,5
76	U	RH	277	109,5	110	57,5
77	U	Rh	275	120	107,5	47,5
78	U	Rh	210,5	95,5	67,5	47,5
79	U	Rh	114	44,5	42,5	27
80	U	Rh	222,5	122,5	47,5	52,5
81	U	Rh	145,5	75,5	27,5	42,5
82	U	Rh	253,5	121	85	47,5
83	U	Rh	295	132,5	107,5	55
84	U	Rh	231	113,5	75	42,5
85	U	Rh	194	78	80	36

Fuente: elaboración propia.

Tabla 17a. Valores promedio para pre-patrones territoriales.

EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA											
TIPO I				TIPO II				TIPO III		TIPO IV	
AP	Rh	AP (P)	Rh (P)	RH	AP	Rh	RH	Rh	RH	Rh	
53,5	44,5	25	27	76,5	61	117,5	70	109	119,5	128,5	
67,5				91,5	98,5	89	110,5	121	110,5	126	
59,5				92,5		94,5	91,5	107	129,5	126	
				70		71,5	102,5	86,5	122	138,5	
				102		72	97,5	78,5	114	116	
				102		76	114,5	87,5	109,5	107,5	
						90	113,5	108	120	113,5	
						71,5	98,5	96	123,5	121	
						75,5	113,5	91	106	107,5	
						78	97	95,5	121	116,5	
							105	122,5	102	110,5	
							93	113,5	119,5	107	
							119,5		109,5	105,5	
										126	
										131	
										104	
										112	
										113,5	
										123,5	
										120	
										121	
										132,5	
TOTAL	180,5	44,5	25	27	534,5	159,5	835,5	1326,5	1216	1506,5	2607,5
PROMEDIO	60,2	44,5	25,0	27,0	89,1	79,8	83,6	102,0	101,3	115,9	118,5

Fuente: elaboración propia.

Tabla 17b. Valores promedio para pre-patrones territoriales.

TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD											
TIPO I				TIPO II				TIPO III		TIPO IV	
AP	Rh	AP (P)	Rh (P)	RH	AP	Rh	RH	Rh	RH	Rh	
37,5	42,5	30	62,5	70	57,5	22,5	110	95	105	107,5	
30				57,5	42,5	40	62,5	60	107,5	107,5	
25				25		30	62,5	87,5	110	112,5	
35				62,5		45	57,5	87,5	110	105	
				52,5		62,5	80	87,5	107,5	100	
				40		55	67,5	70	105	107,5	
						62,5	67,5	65	97,5	97,5	
						50	97,5	87,5	97,5	87,5	
						27,5	70	75		102,5	
						80				107,5	
							65	67,5	107,5	97,5	
							57,5	47,5	92,5	107,5	
							75	75	107,5	102,5	
							75		112,5	105	
									110	110	
										107,5	
										100	
										112,5	
										105	
										117,5	
										107,5	
										85	
										107,5	
TOTAL	127,5	42,5	30	62,5	307,5	100	475	947,5	905	1370	2292,5
PROMEDIO	31,9	42,5	30,0	62,5	51,3	50,0	47,5	72,9	75,4	105,4	104,2

Fuente: elaboración propia.

Tabla 17c. Valores promedio para pre-patrones territoriales.

LOGICAS DE OCUPACION											
TIPO I				TIPO II				TIPO III		TIPO IV	
AP	Rh	AP (P)	Rh (P)	RH	AP	Rh	RH	Rh	RH	Rh	
33,5	27	20,5	34,5	43,5	38,5	47,5	48,5	46	52,5	56	
45				43,5	31	38,5	48,5	52,5	48,5	57,5	
24,5				52,5		40	50	33,5	57,5	60	
32				46		38,5	47,5	41	60	67,5	
				42,5		48,5	45	40	57,5	50	
				50		46	47,5	51	57,5	55	
						36	51	51	55	57,5	
						43,5	52,5	48,5	40	52,5	
						42,5	50	43,5	55	50	
						36	52,5	47,5	55	43,5	
							52,5	52,5	46	48,5	
							47,5	42,5	57,5	55	
							47,5		57,5	43,5	
										50	
										47,5	
										50	
										52,5	
										50	
										57,5	
										47,5	
										47,5	
										55	
TOTAL	135	27	20,5	34,5	278	69,5	417	640,5	549,5	699,5	1154
PROMEDIO	33,8	27,0	20,5	34,5	46,3	34,8	41,7	49,3	45,8	53,8	52,5

Fuente: elaboración propia.

Tabla 17d. Valores promedio para pre-patrones territoriales.

	SUBTIPOS	CANTIDAD DE ÁREAS INCLUIDAS	PROMEDIOS		
			EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA	TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD	LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL
TIPO I	AP	4	60,2	31,9	33,8
	Rh	1	44,5	42,5	27,0
	AP (P)	1	25,0	30,0	20,5
	Rh (P)	1	27,0	62,5	34,5
TIPO II	RH	6	89,1	51,3	46,3
	AP	2	79,8	50,0	34,8
	Rh	10	83,6	47,5	41,7
TIPO III	RH	12	100,6	72,7	49,4
	Rh	12	101,3	75,4	45,8
TIPO IV	RH	14	116,1	103,2	53,4
	Rh	22	118,5	104,2	52,5

Fuente: elaboración propia.

Tabla 18. Indicadores de valorización. Frecuencia de respuestas (encuesta) en zonas de cada tipo.

VALORIZACION TERRITORIAL						
	SUBTIPOS	Cantidad de áreas incluidas	Mayor Impacto de política municipal (frecuencia de respuesta)	Promedio	Transformaciones positivas (frecuencia de respuesta)	Promedio
TIPO I	AP	4	11	2,8	10	2,5
	RH	1	0	0,0	0	0,0
	AP (P)	1	0	0,0	0	0,0
	RH (P)	1	0	0,0	0	0,0
TIPO II	RE	6	14	2,3	10	1,7
	AP	2	0	0,0	0	0,0
	RH	10	23	2,3	23	2,3
TIPO III	RE	12	56	4,7	72	6,0
	RH	13	30	2,3	36	2,8
TIPO IV	RE	13	155	11,9	144	11,1
	RH	22	108	4,9	166	7,5

Fuente: elaboración propia.

Nota: A partir de la encuesta territorios vividos, la frecuencia de respuestas encontradas en zonas pertenecientes a cada tipo es dividida por el número de áreas residenciales que cada tipo contiene. De allí deriva el valor promedio que es el considerado para la ponderación codificada del indicador.

Tabla 19. Indicadores de valorización. Matriz de valor Inmueble.

PRE-PATRONES		MESES AÑO 2014												VALOR INMUEBLE
	SUBTIPOS	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	VALOR PROMEDIO (US\$/M <sup>2</sup> )
TIPO I	AP	291	324	321	305	301	304	298	312	306	303	314	324	309
	RH	345	354	363	358	374	384	381	369	354	344	371	381	365
	AP (P)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	RH (P)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
TIPO II	RE	511	521	524	531	517	535	555	549	571	566	585	579	545
	AP	366	354	374	372	371	376	378	381	369	374	374	376	372
	RH	610	614	611	618	624	635	647	648	657	663	680	684	641
TIPO III	RE	2005	2014	2028	1995	2017	2022	2101	2124	2103	2189	2139	1707	2037
	RH	1805	1899	1901	1874	1864	1903	1914	1921	1925	1974	1968	1930	1907
TIPO IV	RE	2504	2495	2493	2506	2511	2534	2528	2516	2519	2604	2611	2605	2536
	RH	2327	2312	2348	2355	2378	2345	2405	2460	2478	2501	2476	2481	2406
TOTAL														11116
PROMEDIO														1235

Fuente: elaboración propia.

Nota: Se considera el valor promedio de inmuebles por metro cuadrado de superficie cubierta. El procedimiento realizado fue a partir de tres fuentes diferentes.

Revista Todo Propiedades(N° 203 a N° 214 -enero- diciembre de 2014), selección de diez casos aleatorios ubicados en cada pre-patrón.

Suplemento clasificados diario Perspectiva Sur (primer día hábil de cada mes enero-diciembre de 2014), selección de cuatro casos ubicados en cada pre-patrón.

Inmobiliarias varias. Sondeo y promedio de valores obtenidos a través de informantes sobre el valor del metro cuadrado. Este procedimiento se siguió para cubrir la inexistencia de datos de inmuebles ofertados en el mercado formal en algunos de los pre-patrones investigados.

Tabla 20. Indicadores de Apropiación. Frecuencia de respuestas (encuesta) en zonas de cada tipo

	SUBTIPOS	CANTIDAD DE ÁREAS INCLUIDAS	APROPIACION TERRITORIAL			
			ZONAS DE MAYOR APROPIACION	PROMEDIO	ZONAS DE MENOR APROPIACION	PROMEDIO
TIPO I	AP	4	9	2,3	97	24,3
	RH	1	0	0,0	9	9,0
	AP (P)	1	0	0,0	6	6,0
	RH (P)	1	0	0,0	7	7,0
TIPO II	RE	6	25	4,2	65	10,8
	AP	2	2	1,0	15	7,5
	RH	10	15	1,5	176	17,6
TIPO III	RE	12	108	9,0	85	7,1
	RH	13	31	2,4	85	6,5
TIPO IV	RE	13	123	9,5	41	3,2
	RH	22	214	9,7	52	2,4

Fuente: elaboración propia.

Nota: A partir de la encuesta territorios vividos, la frecuencia de respuestas encontradas en zonas pertenecientes a cada tipo es dividida por el número de áreas residenciales que cada tipo contiene. De allí deriva el valor promedio que es el considerado para la ponderación codificada del indicador.

Tabla 21. Rangos para la matriz de caracterización síntesis.

	EXPANSION Y CONSOLIDACION URBANA	TENDENCIAS DE VULNERABILIDAD	LOGICAS DE OCUPACION TERRITORIAL	TENDENCIA VALORIZACION	LOGICA DE APROPIACION
RANGOS					
BAJA	25 – 60	22 – 60	20 – 36	6 – 20	13 – 45
MEDIA	60 – 98	60 - 90	36 – 52	20 – 33	45 – 60
ALTA	98 – 139	90 – 120	52 – 68	33 – 50	60 – 80

Fuente: elaboración propia.

A modo de ejercicio de consistencia, ofrecemos la tabla 21, donde ubicamos a los tipos y subtipos en el marco de la matriz tipológica, caracterizándolos a partir de las variables apropiación y valorización. Observamos que del cruce de los cuatro tipos contruidos originalmente y las tres variables estudiadas, surgirían 36 tipos ideales. A su vez, hemos identificado cinco subtipos. Finalmente, las dos variables que complementan el análisis (apropiación y valorización) son consideradas con el objeto de identificar con precisión cuales de todos los posibles tipos son los que realmente aparecen en la construcción tipológica.

Tabla 22. Matriz tipológica

		VALORIZACION			APROPIACION			SUBTIPOS		
		BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	Rh	AP (P)	Rh (P)
TIPO I	1.1.1	x			x			Rh		
	1.1.2	x				x		AP		
	1.1.3	x					x			
	1.2.1		x		x					
	1.2.2		x			x				
	1.2.3		x				x			
	1.3.1			x	x					
	1.3.2			x		x				
	1.3.3			x			x			
TIPO II	2.1.1	x			x					
	2.1.2	x				x		AP	Rh	
	2.1.3	x					x	RH		
	2.2.1		x		x					
	2.2.2		x			x				
	2.2.3		x				x			
	2.3.1			x	x					
	2.3.2			x		x				
	2.3.3			x			x			
TIPO III	3.1.1	x			x					
	3.1.2	x				x				
	3.1.3	x					x			
	3.2.1		x		x					
	3.2.2		x			x				
	3.2.3		x				x	RH		
	3.3.1			x	x			Rh		
	3.3.2			x		x				
	3.3.3			x			x			
TIPO IV	4.1.1	x			x					
	4.1.2	x				x				
	4.1.3	x					x			
	4.2.1		x		x					
	4.2.2		x			x				
	4.2.3		x				x			
	4.3.1			x	x			RH		
	4.3.2			x		x				
	4.3.3			x			x	Rh		

Fuente: elaboración propia

Listado de organizaciones sociales identificadas en el partido de Quilmes durante esta investigación

CECSEA UNQUI (Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales Economía y Administración)	Autodeterminación y Libertad (Ayl)	Cooperativa Vinil Plas
C.A.O.S. Centro de Estudiantes Terciario de la Escuela Normal Superior Nº5	PSTU –Zona Sur	Cooperativa Papelera Quilmes
MTD Aníbal Verón Quilmes	Proyecto Sur – Quilmes	Fábrica Recuperada Acetato Argentino
Espacio Yo No Olvido	No a la Entrega de la Costa – Bernal	Cooperativa de trabajo Felipe Vallese.
Movimiento Cultural Hagamos Lo Imposible (HLI) (COB La Brecha)	Movimiento Socio-Ambiental Tierra Viva	Cooperativa Limitada Textil Quilmes
Fol Frente De Organizaciones En Lucha (COB La Brecha),	CTD Aníbal Verón	Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Limitada
Frente Darío Santillán	FTC 29 de Mayo	Foro Rio de La Plata
Centro Cultural Pampero,	Asamblea Bernal Unido	Federación de entidades de bien público de Solano
Centro Cultural Raymundo Gleyzer,	Asamblea Quilmes Unido	Federación de Entidades Consejo de Crisis Sector La Paz
Agrupación Estudiantil Inconsciente Colectivo UNQ,	Asamblea Ezpeleta Unido	Mesa de Gestión Social de Quilmes
Agrupación Estudiantil Roberto Santoro (EMBA)	Asambleístas por el rio	Centro Comunitario Maria de Nazareth
La Centrífuga Quilmes	CTIO Quilmes	Comisiones Barrio La Matera (negociadora, comedor, acción social, salud, planes)
Movimiento Territorial de Liberación (MTL)	Cooperativa 7 de Septiembre,	Red de organizaciones en-red-arnos
Movimiento de Trabajadores Revolucionarios (MTR) Santucho	Movimiento Evita Quilmes	RECOSUR – FOC - Red de organizaciones Sociales de la Zona Sur
Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)	Frente Territorial 26 de Junio	Vicaría de Pastoral Social del Obispado de Quilmes
Frente de Organizaciones en Lucha (COB La Brecha)	Asociación de Ex-Detenidos Desaparecidos (AEDD)	Asociación Civil Gestión Urbana
Agrupación Estudiantil Santoro (EMBA)	Mesa participativa de gestión barrial Sede Solano- Los Eucaliptus	Asociación Civil Don Jaime de Nevares
Agrupación Juvenil La Che	Mesa participativa de gestión barrial Sede Ezpeleta	Centro comunitario El Tala
Partido Obrero Unión de Juventudes Socialistas (UJS) – PO	Mesa participativa de gestión barrial Sede Solano-La Paz	Cooperativa Nueva Esperanza
Juventud del PTS	Mesa participativa de gestión barrial Sede IAPI	Comedor comunitario Caritas Sucias
Agrupación Hombre Nuevo	Mesa participativa de gestión barrial Sede Villa Itatí–Villa Azul	Centro cumunitario San Vito
	Mesa participativa de gestión barrial Sede El Monte—El Matadero	Promotores Territoriales Quilmes
	Mesa participativa de gestión barrial Sede Villa Luján–La Ribera	
	Cooperativa 25 de Mayo	

Caritas Sucias Los Alamos	Comedor "Un Milagro para los Niños"	Colegio de Martilleros y Corredores Públicos del Departamento Judicial Quilmes
Asociacion Alamos Marin	Manzaneras Plan Vida	
Pastoral social copa de leche	TVT	Unión De La Construcción Del Partido De Quilmes
Centro comunitario 22 de octubre	CPA Quilmes	UOM Quilmes
Centro de Dia Nuestra Señora De La Ezperanza	ETIS	CTA y Constituyente Social (Quilmes)
Facilitadores primeros años	Centro Educativo Eduardo Mignona	Ezpeleta Unido
Centro de Vecinos organizados Solano	Asociación de Cartoneros de Villa itatí	Federación de Entidades de Fomento del Partido de Quilmes
Centro de vecinos organizados Los Eucaliptos	Centro Educativo Abuela Eduarda	Mesa de enlace Quilmes
Centro comunitario Los Gurices	Talleres para Crecer	Taller de Periodismo de Divulgación Ambiental UNQUI
Centro comunitario Manos Sol	Asociación Civil Ángel Antonio	
Cooperativa Padre Carlos Mujica II	Comisión de Padres de Villa Azul	Vecinos Autoconvocados Rhodia
Manzaneras IAPI	Copa de Leche Los niños de la Cava	Vecinos Autoconvocados Smurfit Kappa
Comunidad María Inmaculada	Proyecto Cooperativa de Trabajo la Manzanita	
Comedor Media Luna	Cooperativa de Padres de Villa Itatí	
Cooperativa Almafuerte	Centro Educativo Popular Eduardo Mignona	
Asociación civil semillas del corazón	ONG ANAVI	
Grupo de líderes recreativos IAPI	Centro Comunitario Carrusel	
Movimiento social Eva Peron	Espacio Verde Evangelina	
Organización granitos de arena, barrios de Pie	Casa del Niño de la Fundación del Padre Luis Farinello	
Central de Movimientos Populares Octubres	Asociación Civil Padres Unidos por los Chicos de La Ribera	
Vecinos Autoconvocados de La Ribera de Bernal	Vecinos solidarios La Ribera	
Junta Vecinal La Ribera de Bernal	ONG Nanakay	
Oratorio Bartolomé Garelli	Fundación Filovitae	
ONG Quilmes sin fronteras	Proyecto Infinito	
Asociación Civil Lucho Stolzin.	CREES	
Asociación Civil Villa Valdocco	Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires Distrito 2 Delegación Quilmes	
Comedor El Matadero		

Este listado no pretende ser exhaustivo sino que constituye una lista parcial e indefectiblemente incompleta, de las organizaciones civiles que hemos encontrado vinculadas (en distintos grados y con diversos matices) a la planificación del territorio; y en el transcurso de la investigación para definir los lugares del territorio quilmeño.

Han sido deliberadamente omitidas de esta lista las numerosas organizaciones nucleadas en torno a instituciones tales como sociedades de fomento, centros de integración comunitaria, escuelas y capillas.



## Anexo N° 6. Documentos Normativos.

El **Decreto Ley 8912/77** de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, en su **Capítulo III** establece:

**art. 75 :** *“El proceso de planeamiento se instrumentará mediante la elaboración de etapas sucesivas que se considerarán como partes integrantes del plan de ordenamiento. A estos efectos se establecen las siguientes etapas: 1.- Delimitación preliminar de áreas; 2.- Zonificación según usos; 3.- Planes de ordenamiento municipal; 4.- Planes particularizados.”*

**art. 77** *“Se entiende por delimitación preliminar de áreas al instrumento técnico-jurídico de carácter preventivo que tiene como objetivo reconocer la situación física existente en el territorio de cada municipio, delimitando las áreas urbanas y rurales y eventualmente zonas de usos específicos. Permitirá dar en el corto plazo el marco de referencia para encauzar y controlar los cambios de uso, pudiendo establecer lineamientos generales sobre ocupación y subdivisión del suelo”.*

**art. 78** *“Se entiende por zonificación según usos al instrumento técnico-jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas.”*

**art. 79** *“La zonificación según usos podrá realizarse por etapas preestablecidas, una vez producido el esquema de estructuración general, pudiendo incluir la prioridad de sectores o distritos para la provisión de infraestructura, servicios y equipamiento básicos como elemento indicativo para las inversiones públicas y privadas.”*

**art. 80** *pauta que “El plan de ordenamiento organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado. Fijará los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados, o de reserva, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas sobre características morfológicas”.*

**art. 81** *“Los planes de ordenamiento podrán tener escala intermunicipal cuando así se determine a nivel provincial o por iniciativa municipal ,abarcando las jurisdicciones de aquellos partidos que teniendo límites comunes y problemas afines deban adoptar soluciones integradas. Las mismas se mecanismos técnico-administrativos que se establezcan a nivel provincial y comunal”.*

**art. 82:** *“Se entiende por plan particularizado al instrumento técnico-jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos, pudiendo abarcar áreas*

*pertenecientes a partidos linderos”.*

Asimismo, esta normativa es complementada por el **Decreto – Ley 10.128/83**

**art. 83** *Las Ordenanzas correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento podrán sancionarse una vez que dichas etapas fueren aprobadas por el Poder Ejecutivo, el que tomará intervención, previo dictamen de los Organismos Provinciales competentes, a los siguientes efectos: a) Verificar el grado de concordancia con los objetivos y estrategias definidos por el Gobierno de la Provincia para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los Planes Provinciales y Regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento territorial (artículo 3, inciso b), así como el grado de compatibilidad de las mismas con las de los Municipios linderos. b) Verificar si se ajustan en un todo al marco normativo referencial dado por esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, y si al prever ampliaciones de áreas urbanas, zonas residenciales extraurbanas e industriales se han cumplimentado las exigencias contenidas en la misma para admitir dichos actos”. (Decreto-Ley 10.128/83, art.83)*

~ MUNICIPALIDAD ~



DE QUILMES

## ORDENANZA DE ZONIFICACION Y USO DEL SUELO No. 4545/79

28 de Febrero de 1979

Quilmes, 28 de febrero de 1979.

Visto la autorización otorgada por la Secretaría de Asuntos Municipales por resolución Nº 1385 de fecha 23 de febrero de 1979 y en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 6º, inciso 10 de la ley 8613, según texto ley 9117,

El Intendente Municipal sanciona con fuerza de

### ORDENANZA:

Artículo 1º — Pónese en vigencia la zonificación según usos para el partido de Quilmes y la delimitación de áreas y zonas (anexo I) que forma parte de la presente.

Artículo 2º — Cómplase, regístrese y publíquese.

Comodoro (R) OSVALDO GALLY  
Intendente Municipal

Ing. Roberto S. Sapag  
Secretario de Obras y Servicios Públicos

### ZONIFICACION SEGUN USOS PARA EL PARTIDO DE QUILMES

#### CAPITULO I

#### DE LA CLASIFICACION DEL TERRITORIO, SU DELIMITACION Y DIMENSIONADO

Artículo 1º — La presente ordenanza rige el ordenamiento del territorio del partido de Quilmes, regula el

uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo y constituye el instrumento sectorial de aplicación de la ley Nº 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia.

Artículo 2º — El partido de Quilmes se delimita en área urbana y áreas complementarias.

El área urbana se subdivide en subárea urbanizada y subárea semiorbanizada.

Para un mejor ordenamiento las áreas y subáreas se dividen en zonas cuyas respectivas delimitaciones figuran en el anexo I.

Artículo 3º — Las subáreas urbanizadas y semiorbanizadas abarcan las siguientes zonas:

- a) Subárea urbanizada: las zonas comercial de circuito C1; C2; C3; y comercial lineal CL; las zonas residenciales de alta densidad R1 y R1-2; residenciales de media densidad R2; R3 y R4; y residencial exclusiva de baja densidad RE.
- b) Subárea semiorbanizada: las zonas comercial de circuito C4; y comercial lineal CL-1; las zonas residenciales de media densidad R2-1; R3-1; R4-1; residencial exclusiva de baja densidad RE-1; y de recuperación residencial exclusiva RR-E; zona industrial de segunda I2; y de esparcimiento E.

Las áreas complementarias abarcan las siguientes zonas:

Zonas de usos específicos ZUE; zona de recu-

peración industrial (ZRI); zona de ensanche urbano (ZEU); zona de recuperación cinturón ecológico (ZRCE); zona industrial de primera (ZI-1) y zona de reserva de Viabilidad Nacional (ZRV).

Artículo 49 — La delimitación y dimensionado de las áreas y zonas que componen el núcleo urbano, en cuanto a metas poblacionales y densidades, han sido resueltas según las pautas establecidas en la referida ley.

## CAPITULO II DEL USO, OCUPACION, SUBDIVISION Y EQUIPAMIENTO

Artículo 50 — Los indicadores urbanísticos que regirán en el partido de Quilmes se establecen según las normas que fija la ley N° 8912 en el título III, capítulo I y II adaptadas a la infraestructura existente y a las posibilidades de un mejor desarrollo edilicio.

Artículo 51 — Las densidades netas de población que se asignan a cada zona podrán ser incrementadas en la medida que se solucionen problemas de la infraestructura existente o se incorporen nuevos sectores con servicios, hasta un máximo de densidad bruta de 150 hab/ha. para el área urbana del partido.

## CAPITULO III DE LA CLASIFICACION DE LAS ZONAS

Artículo 52 — División del partido de Quilmes en zonas:

- a) Zonas comerciales: C1; C2; C3; CL; C4; CL-1.  
 Con infraestructura completa: C1; C2; C3; CL;  
 en subárea urbanizada: con densidad de población alta.  
 C1: Quilmes centro.  
 C2: Bernal centro.  
 C3: Don Bosco, Espeleta.  
 CL: Comercial lineal.  
 Con infraestructura incompleta: C4; CL-1 en subárea semiurbanizada: con densidad de población baja.  
 C4: San Francisco Solano.  
 CL-1: Comercial lineal-1.
- b) Zona residencial: R1; R1-1.  
 R1: Quilmes.  
 R1-1: Bernal.  
 Con infraestructura completa en subárea urbanizada con alta densidad de población.
- c) Zona residencial: R2; R2-1.  
 R2: Con infraestructura completa en subárea urbanizada con densidad de población media.  
 R2-1: Con infraestructura incompleta o sin infraestructura en subárea semiurbanizada con densidad de población baja.
- d) Zona residencial: R3; R3-1.  
 R3: Con infraestructura completa, en subárea urbanizada con densidad de población media.  
 R3-1: Con infraestructura incompleta o sin infraestructura en subárea semiurbanizada con densidad de población baja.
- e) Zona residencial: R4; R4-1.

- R4: Con infraestructura completa en subárea urbanizada con densidad de población media.
- R4-1: Con infraestructura incompleta o sin infraestructura en subárea semiurbanizada con densidad de población baja.
- g) Zona residencial exclusiva: RE; RE-1.  
 RE: Con infraestructura completa en subárea urbanizada con densidad de población baja.  
 RE-1: Con infraestructura incompleta o sin infraestructura en subárea semiurbanizada con densidad de población baja.
- h) Zona de recuperación residencial exclusiva: RRE.  
 RRE: En subárea semiurbanizada infraestructura incompleta con densidad de población baja.
- i) Zona industrial exclusiva: ZI-1.  
 ZI-1: Área complementaria.
- j) Zona industrial de segunda: I-2.
- k) Zona de recuperación industrial exclusiva: ZRI.  
 ZRI: En área complementaria.
- l) Zona de esparcimiento: E.
- m) Zona de recuperación afectada al cinturón ecológico área metropolitana reservada a zona verde recreativa: ZRCE.
- n) Zona de ensanche urbano, afectada a R3; ZEU.
- o) Zona de reserva expropiada por Viabilidad: ZRV.  
 ZRV: En Don Bosco para el Acceso S.E. a Capital Federal.

## CAPITULO IV DE LAS NORMAS DE ZONIFICACION EN LA CONSTRUCCION DE EDIFICIOS

Artículo 53 — Para la aplicación del factor ocupación total (F.O.T.) en el cómputo de la superficie cubierta no se incluirá la que esté por debajo del nivel de predio, ni las construcciones en semi-sótano cuando la altura que sobe del nivel de predio, no supere la tercera parte de la altura interior del referido semi-sótano, siempre y cuando el uso del local se destine exclusivamente a cocheras y/o baneras, como depósito en pequeña escala de cada departamento o sala de máquinas. En caso de otros destinos, el local será computado en el F.O.T. La vivienda del portero se computa en el F.O.T.

Podrá ocuparse con cocheras en sótano o semi-sótano el espacio libre afectado al F.O.S. y patio de manzanas.

Quedan exceptuados del F.O.T. lo construido por encima del nivel de azotea, entendiéndose como tal, la cubierta del último piso sobre la que sólo podrán incluirse locales para instalaciones complementarias del edificio, tanque, sala de máquinas, lavaderos colectivos. No se computa en el F.O.T. toda planta del edificio que se considere libre.

Defínese como planta libre la totalidad de la superficie del edificio ubicada en cualquier nivel, con dos lados como máximo adietos y que no constituyan ningún tipo de local. A tales efectos la superficie ocupada por servicios comunes que se computa en el F.O.S. (caja de ascensores, escalera, hall) no podrá superar el 30% de la superficie de la planta; en caso de exceder, el porcentaje de la superficie restante se computará como semi-

cubierto.

En todo cuerpo saliente, balcón o galería que supere un metro (1,00 mts.) de saliente, será considerado su proyección en el cómputo del F.O.S. y se considerará semi-cubierto para el cómputo del F.O.T.

#### DEL FONDO LIBRE

Artículo 99 — Cuando se proyecten obras nuevas será obligatorio dejar libre de edificación la superficie afectada por un patio de manzana dentro de la que no podrá avanzar ninguna clase de salientes, balcones o prolongaciones.

La superficie afectada al patio de manzana se computará como superficie libre para la delimitación del F.O.S. para cada zona.

a) Las zonas en que se exigirá el patio de manzana son las siguientes:

- Zona comercial: C1.
- Zona comercial: C2.
- Zona comercial: C3.
- Zona comercial: C4.
- Zona comercial lineal: CL.
- Zona comercial lineal: CL-1.
- Zona residencial: R1.
- Zona residencial: R1-2.
- Zona residencial: R2.
- Zona residencial: R2-1.
- Zona residencial: R3.
- Zona residencial: R3-1.
- Zona residencial: R4.
- Zona residencial: R4-1.

b) En todos los casos de aplicación del patio de manzana será a partir del nivel 0,00; o a partir del nivel correspondiente a un tercio (1/3) de la altura del semisótano.

c) En las parcelas interiores con acceso directo por pasillo de la vía pública no será de aplicación la exigencia del patio de manzana, ni cochera o espacio para estacionar.

d) En parcelas sometidas al régimen de propiedad horizontal y que tengan constituidas unidades funcionales en planta baja equiparables a lote interior con acceso directo por pasillo desde la vía pública, no será de aplicación la exigencia de patio de manzana, cochera ni espacio para estacionar.

e) El patio de manzana estará integrado por la superficie no edificable de cada lote, parcela o fracción que se determinará en función de las dimensiones de la manzana de la siguiente manera:  
Se trazará una línea de límite posterior de construcción a una distancia "p" medida a partir de la línea municipal sobre los costados de cada parcela o fracción y determinada en función de la semisuma de los lados de manzana paralelos a los costados de la parcela; en los casos de manzanas irregulares, la medida "p" se determinará por analogía.

Los valores de "p" en función de la longitud me-

dia de los lados de manzana serán:

Longitud media (semisuma) de la manzana	Distancia "p"
menos de 50 mts.	profundidad total del lote.
de 50,01 a 60 mts.	25 mts.
60,01 a 80 mts.	28 mts.
80,01 a 100 mts.	30 mts.
mayor de 100 mts.	32 mts.

f) Cuando uno de los costados del lote es inferior a la longitud "p" no será obligatoria la contribución al patio de manzana.

Para este caso los quiebres de líneas de costado o marfillos se integrarán como longitud total de costado.

g) Cuando la línea determinante al patio de manzana afecte a la parcela a una distancia media menor de 2 mts (dos) del contrafrente, no será obligatoria la contribución al patio de manzana.

h) Cuando sobre una parcela incidan dos líneas determinantes del patio de manzana y la afectación sobre la línea del contrafrente supere el 50 % de la misma, la línea límite de edificación se trazará afectando todo el ancho de la parcela. En caso contrario no será obligatoria la contribución al patio de manzana.

i) Las parcelas de esquinas no están incluidas en la exigencia del patio de manzana.

j) El patio de manzana se computará en el F.O.S. En caso que la exigencia de patio de manzana supere el 40 % de superficie de lote, afectado al F.O.S. deberá respetarse el patio de manzana.

#### DE LA ILUMINACION Y VENTILACION DE LAS CONSTRUCCIONES

Artículo 109 — Se clasificarán los patios en:

1) Patios apendiculares:

Serán considerados patios apendiculares del espacio urbano a aquellos patios abiertos por un lado de su planta a dicho espacio.

2) Patios auxiliares:

Se denomina así a las áreas descubiertas ubicadas entre los volúmenes de las parcelas que por sus dimensiones no son aptas para conformar espacio urbano. Entendiéndose como conformación del espacio urbano a la siguiente especificación:

a) El espacio entre líneas municipales (vía pública) y el comprendido entre dichas líneas y la de retro obligatorio o voluntario de la edificación.

b) El espacio libre de manzana (patio de manzana).

c) El espacio entre paramentos laterales de edificios de perímetro libre y las líneas divisorias entre parcelas, conectado directamente con el espacio de vía pública y con el espacio libre de manzanas (patio de manzana).

d) El espacio entre paramentos verticales correspondientes a diferentes volúmenes edificados dentro de una misma parcela.

e) Los patios apendiculares que quedan incorporados

a algunos de los espacios anteriormente mencionados.

**DE LA DIMENSION DE LOS PATIOS**

Artículo 119 — Los patios se dimensionarán respecto a la clasificación y tipo de edificio:

- 1) Patios apendiculares:
  - Edificio entre medianeras: Abertura mínima de 4 mts. por una profundidad máxima resultante de multiplicar la abertura mínima por 0,7.
  - Edificio en torre: Abertura mínima de 5 mts. por una profundidad máxima resultante de multiplicar la abertura mínima por 0,6.
- 2) Patios auxiliares:

Edificio entre medianeras. Se permitirán patios auxiliares para ventilación e iluminación de los siguientes locales: cocinas; baño; despensa; lavadero; dormitorio de servicio y cajas de escaleras con una superficie mínima de 12 mts. cuadrados y cuyo lado menor no sea inferior a 3 mts. hasta una altura de 9,00 mts. Por sobre esta altura su dimensión se incrementará en ambos lados a razón de 0,25 mts. por cada piso, conservando un plano vertical en toda su extensión. En edificio de viviendas solamente podrán ser utilizados estos patios cuando ventilen e iluminen locales de una misma unidad funcional. En los edificios en torre no serán permitidos los patios auxiliares.

**SEPARACION ENTRE BLOQUES DENTRO DE UNA MISMA PARCELA**

Artículo 120 — Se cumplirá con la siguiente relación: La relación (r), entre la altura (h) de un paramento y la distancia (d) a otro paramento que se le enfrente dentro de la misma parcela,  $r = \frac{h}{d}$  en ningún caso

podrá ser mayor de:

a) Zonas comerciales:  $r = \frac{h}{d} = 2,5$  *10 mts (h) / 4 mts (d) = 2,5*

La distancia (d) no podrá ser menor que 10 mts.

b) Zonas residenciales: R1; R1-2.  $r = \frac{h}{d} = 2$  *10 mts (h) / 5 mts (d) = 2*

Donde (d) no podrá ser menor que 10,00 mts.

c) Demás zonas:  $r = \frac{h}{d} = 3$  *8,00 mts (h) / 2,67 mts (d) = 3*

Donde (d) no podrá ser menor a 8,00 mts. d) Para bloques cuya altura no supere planta baja y un piso se reducirá la distancia mínima (d) un

CG 10337-06

ART. 3°

40 % de la separación mínima correspondiente a la zona.

**DE LOS RETIROS DE LINEA MUNICIPAL MEDIANERA**

Artículo 139 — Se determinarán según la zona y el tipo de edificación:

- a) Zonas comerciales: C1; C2; C3; C4; CL; CL-1. Edificio en torres se observará un retiro de L.M. de 3,00 mts. a partir de la altura del basamento. Edificio entre medianeras: para todo edificio que supere 15,00 mts. de altura deberá cumplir con un retiro de L.M. de 3,00 mts. a partir de los 15 mts.
- b) Zonas residenciales: R1; R1-2. Toda construcción que supere planta baja y 2 pisos deberá cumplir con un retiro obligatorio de 3,00 mts. de L.M. desde el nivel 0,30 o del nivel correspondiente a un tercio (1/3) de la altura del remesótano.
- c) Zona residencial exclusiva y esparcimiento: RE; RE-1; RRE. Toda construcción deberá cumplir con un retiro de L.M. de 3,00 mts.
- d) En todas las zonas de retiro obligatorio los lotes de espina con un lado menor de 10,00 mts. quedarán afectados de la siguiente manera: Retiro sobre el frente menor: 3,00 mts. Retiro sobre el frente mayor: 1,50 mts.
- e) Para los edificios recostados sobre un eje medianero y que supere planta baja y un piso se deberá observar una separación mínima del otro eje medianero de 4,00 mts.; sobre esa cota el retiro se incrementará a razón de 0,25 mts. por piso.

**DE LA PLANTA LIBRE**

Artículo 140 — Para acentuar una mayor penetración del espacio urbano en las zonas R1; R1-2; se exigirá planta baja libre para todo aquel edificio de vivienda multifamiliar que supere planta baja y dos pisos. Sólo podrá ocuparse con zonas de recepción, caja de ascensores y escaleras. Para el cómputo del F.O.T. se aplicará lo estipulado en el artículo 89.

**DE LA SEPARACION DE TORRE A EJE MEDIANERO**

Artículo 150 — La separación mínima será de 4,00 mts. el cual funcionará como un espacio envolvente a la torre.

**DEL BASAMENTO DESTINADO**

Artículo 189 — En función de las densidades establecidas y los porcentajes de comercio correspondientes, se exigirá en todas las zonas comerciales, para los edificios en torre la construcción de un basamento obligatorio, el cual no podrá ser destinado a uso residencial y cuya altura máxima será de 0,50 mts.

El mismo podrá ser ocupado por cocheras, siempre y cuando no supere el 50 % del porcentaje del comercio respectivo, debiéndose destinar el resto a locales de comercio u oficinas, consultorios, etc.

CG 10337-06 ART. 4°

**DE LA CANTIDAD MAXIMA DE HABITANTES  
POR PARCELA PARA TODO EDIFICIO  
UNIFAMILIAR O MULTIFAMILIAR**

Artículo 179 — Ello resulta de multiplicar la superficie de la parcela por la densidad neta máxima admisible en la zona.

El mínimo computable será de 4 personas por parcela.

**DE LA CANTIDAD DE DORMITORIOS MAXIMO  
CONSTRUIBLE POR PARCELA**

Artículo 180 — Resulta de dividir la cantidad máxima de habitantes por parcela por el coeficiente dos (2).

**DEL VOLUMEN MAXIMO EDIFICABLE**

Artículo 189 — El volumen máximo edificable de nivel de suelo hacia arriba en edificios de más de tres (3) plantas, será el resultante de aplicar el F.O.T. máximo establecido para la zona, considerando la distancia mínima de piso a piso autorizada para vivienda, con independencia de la cantidad de plantas proyectadas.

**DE LAS SALIENTES**

Artículo 200 — a) Para las zonas comerciales y residenciales R1; R1-2.

Edificio en torre: Se permitirán salientes siempre y cuando los mismos no superen los retiros mínimos establecidos.

- 1) Los balcones podrán avanzar de línea municipal o del retiro correspondiente establecido para la zona con un máximo de un (1) metro.
- 2) Los cuerpos salientes no se incluirán dentro del retiro correspondiente a línea municipal.
- 3) Cuando el balcón se encuentre cerrado lateralmente a una altura superior a 1,80 mts. será considerado cuerpo saliente.
- 4) Los permisos se computarán a partir del paramento más cercano al eje divisorio de la parcela o línea de edificación, pues se considera su proyección sobre nivel del suelo 0,00.
- b) Para las zonas residenciales exclusivas RE; RE-1; RRE; y esparcimiento E.  
Se mantendrán las mismas consideraciones en cuanto a balcones, cuerpos salientes que en el punto a) sin incluir los permisos.
- c) En el resto de las zonas se permitirá para toda edificación cuerpos salientes siempre y cuando la edificación se retire de línea municipal tres (3) metros.

**DE LAS COCHERAS O ESPACIO PARA  
ESTACIONAR**

Artículo 210 — Se tendrá en cuenta las siguientes pautas:

- a) Vivienda unifamiliar: se considera cochera o espacio para estacionar de 15,00 m<sup>2</sup>/vivienda.
- b) Vivienda multifamiliar: Se estipula a razón de 3,5 mts<sup>2</sup> por persona.

- c) En caso de cocheras ubicadas en subsuelo y/o hasta un tercio 1/3 de la altura del sótano por sobre el nivel 0,00 la superficie cubierta de las mismas no será computada en el F.O.T.
- d) En zonas comerciales (uso mixto) cuando la cochera se ubique en el basamento se computará dentro del porcentaje de comercio, siempre y cuando no supere el 50 %, el resto será destinado a locales de negocio y demás usos del basamento.
- e) En la zona residencial de primera R1; y zona residencial de primera sub-2; R1-2 todo edificio multifamiliar que supere planta baja y dos pisos, las cocheras no podrán ubicarse en la planta baja del edificio, ya que la misma será destinada a planta libre, según las especificaciones del artículo 14º de la presente.
- f) Se podrá utilizar como zona de estacionamiento el espacio libre correspondiente al F.O.S. si corresponde a la zona posterior del edificio o patio de manzana siempre y cuando sea descubierta debiendo dejar un 10 % del espacio libre como zona verde, parqueada, descontando el espacio libre obligatorio de retiro de línea municipal y laterales según zona.
- g) Para los edificios destinados exclusivamente a cocheras se tendrá en cuenta todas las restricciones del F.O.T., F.O.S. y demás normas correspondientes a cada zona.
- h) En las zonas C1; C3; C4; R2; R2-1; CL; CL-1; R1; R1-2; RE; RE-1; RRE; los edificios destinados a cocheras o playa para estacionar serán afectados exclusivamente a automóviles con excepción de las terminales de ómnibus y colectivos cuya radicación quedará a criterio de la oficina municipal de planeamiento y desarrollo.
- i) Los edificios destinados a vivienda cuyo frente dé sobre vía peatonal podrán cumplir con el porcentaje que les corresponde para estacionamiento en predios distantes no más de 200 mts. del edificio, siempre y cuando sea superficie cubierta.  
El edificio de cocheras podrá albergar las viviendas debiéndose ajustar a las normas de cada zona con los porcentajes que se fijó como mínimo de cantidad de vehículos para cada edificio de vivienda.
- j) Se deberá tener en cuenta para todos los edificios la solución de los accesos de vehículos, para que los mismos no produzcan conflictos en la vía pública.
- k) Toda disminución de la superficie destinada a estacionamiento o cocheras derivadas de impedimentos constructivos, dará lugar a la disminución proporcional del número de habitantes, a razón de uno de ellos por cada 3,5 metros cuadrados de disminución.
- l) La superficie destinada a estacionamiento o cochera, se establece en función del total de habitantes que pueda albergar la parcela. En caso

de no utilizarse el F.O.T. máximo, la cantidad de habitantes disminuirá proporcionalmente en relación a la disminución del F.O.T.  
m) En edificios de uso exclusivamente comercial se procederá por analogía según lo enunciado en el inciso anterior.

**DE LOS PREMIOS**

Artículo 229 — Por sobre los valores máximos del F.O.T. se establecerán incrementos o premios para los casos que determinan los artículos 23 y 24 que en conjunto no podrán superar el 70 % de los valores máximos según la siguiente discriminación.

- a) Por ancho de parcela:  
A partir de 10 mts. se incrementa el F.O.T. en forma proporcional a razón de 1,5 % por cada metro que exceda los 10,00 mts. y hasta un incremento máximo del 25 %. Para nuevas parcelas a partir de los anchos mínimos exigidos.
- b) Por edificación separada de ejes divisorios laterales con un mínimo de 4,00 mts., se incrementará el F.O.T. a razón del 2 % por metro en cada eje divisorio, computándose hasta un 30 % como máximo.
- c) Por edificación retirada voluntariamente de la línea de edificación establecida: a razón de 3 % por cada metro de retiro, con un máximo de un 15 por ciento.
- d) Por menor superficie de suelo ocupada que la resultante del F.O.S. máximo establecido:  
5 % al 10 % inclusive: 5 % del F.O.T.  
10 % al 20 % inclusive: 10 % del F.O.T.  
más del 20 % ..... 10 % del F.O.T.
- e) Por espacio libre público existente al frente, medidos desde la línea municipal hasta el eje de dicho espacio a razón de 0,5 % por cada metro a partir de los 10,00 mts. y con un máximo de 10 por ciento.
- f) En lo referido al premio por ancho de parcela y cuando ésta estuviere ubicada en esquina, se considerará el ancho al lado de menor dimensión.
- g) En todos los casos se considerarán los paramentos del edificio, como un plano vertical, o sea no se permitirán escalonamientos.
- h) Para establecer la proporcionalidad para el otorgamiento de los incrementos que establece este artículo, el premio que corresponda por fracciones de valores se fijará por interpolación lineal.
- i) Cuando la construcción sea obligatoria entre ejes divisorios, se tomarán en cuenta los retiros que se produzcan a partir de la altura máxima del basamento, y los incrementos se calcularán sobre la superficie edificable restante por encima de dicho basamento para completar el F.O.T.

**DE LOS PREMIOS SOBRE LA DENSIDAD**

Artículo 230 — La aplicación de los premios establecidos en el artículo 22 tendrá incidencia en un aumento proporcional de la densidad neta para la parcela.

**DE LA CANTIDAD DE PERSONAS**

Artículo 249 — La cantidad de personas, que aloje cada edificio podrá aumentarse de acuerdo a los incrementos que en cada caso correspondan, hasta un máximo del 70 %.

Siendo m el porcentaje de aumento expresado en número decimal, la densidad neta de aplicación se calculará de la siguiente manera:

$DNA = DN (1 + m)$

y el número de habitantes u ocupantes de la parcela:

$N = DNA \cdot P$

**DE LA APLICACION DE LOS PREMIOS**

Artículo 250 — Los premios sobre el F.O.T. y la densidad neta se aplicarán de acuerdo a los lineamientos establecidos en la ley Nº 8912 y decretos reglamentarios.

**DE LA INTENSIDAD DE OCUPACION DE PARCELA**

Artículo 260 — En todas las zonas que carezcan de infraestructura se permitirá la construcción de solamente una (1) vivienda por parcela.

**DE LA OCUPACION POR PARCELA EN ZONAS INDUSTRIALES**

Artículo 270 — En las zonas: industrial exclusiva ZI.1 y zona de recuperación industrial ZRI no se permitirá la construcción de vivienda.

En la zona industrial de segunda I2 se permitirá la construcción de una (1) vivienda por parcela y la edificación de comercios.

La habitación y funcionamiento de las viviendas y comercios en esta zona queda supeditado a que el uso predominante es industrial de actividad inopina.

**DEL CAMBIO DE USO**

Artículo 280 — Los cambios de uso en edificios ejecutados o con planos aprobados, deberán ajustarse a los indicadores y normas correspondientes para cada zona.

De existir excedentes en cuanto a la superficie construida esta superficie podrá utilizarse con actividades de tipo social.

**DE LAS AMPLIACIONES EJECUTADAS**

Artículo 290 — Las ampliaciones de obras ejecutadas deberán adecuarse a las normas en vigencia, computándose lo ejecutado y no pudiendo superar los indicadores, ni la densidad respectiva para la zona.

De haber sido superado el F.O.S. y no el F.O.T. se computará el F.O.S. en el nivel máximo superior a la última planta ejecutada.

El F.O.T. podrá ser superado hasta un máximo de 20,00 mts. cuadrados de superficie siempre y cuando no altere el valor del F.O.S. o modifique la cantidad máxima de habitantes que pudiera albergar la parcela.

**DE LAS MODIFICACIONES INTERNAS**

Artículo 300 — Serán admisibles las modificaciones internas de edificios ejecutados, así como cambio de

*DEBIDO ORS. 10237/CG ART. 8º*

*DEBIDO ORS. 10237/CG ART. 9º*

*DEBIDO ORS. 10237/CG ART. 7º*



tado, siempre y cuando no altere los indicadores establecidos referentes al P.O.S. y P.O.T., como así también la capacidad de alojamiento según la densidad establecida y que no se trate de reformas que impliquen una renovación integral.

#### DE LAS CONSIDERACIONES DE LA OFICINA MUNICIPAL DE PLANAMIENTO Y DESARROLLO

##### DESARROLLO

Artículo 31º — La oficina municipal de Planeamiento y Desarrollo, se reserva el derecho de observar o en su defecto solicitar reformas a todo proyecto si se considera que el mismo no se encuadra dentro de las características edilicias en cuanto a la conformación urbana y proyección futura de cada una de las zonas, como así también una adecuada armonización con el entorno. La interpretación del destino de los locales quedará a criterio de la oficina municipal de Planeamiento Físico independientemente del uso especificado en planos.

Todo proyecto que cumpla con los indicadores, y que por razones de proyecto se planteen proposiciones no previstas por las normas pero que den como resultado una mejora en el aspecto no sólo edilicio sino que contribuyan a un adelanto morfológico y de caracterización para la zona será contemplado por la oficina municipal de Planeamiento y Desarrollo.

#### DE LA VISACION DE EXPEDIENTES DE OBRA, INDUSTRIAS, DEPOSITOS Y COMERCIOS

Artículo 32º — a) Todo expediente de obra deberá contar con la visación de la oficina municipal de Planeamiento y Desarrollo a partir de la sanción de la presente ordenanza, para su verificación en cuanto a normas de zonificación.

b) Antes de iniciar trámite de habilitación de industria, depósito y comercio deberá contar con la visación de la oficina municipal de Planeamiento y Desarrollo (planeamiento físico) a los fines de determinar si la actividad se ajusta a las zonas estipuladas para el partido de Quilmes.

#### CAPITULO V

#### DE LAS NORMAS DE ZONIFICACION EN LA SUBDIVISION DEL SUELO

Artículo 33º — La subdivisión de la tierra se ajustará a las normas establecidas por la ley Nº 8912 y decretos reglamentarios.

Artículo 34º — A los efectos del dimensionado de parcelas nuevas a crear en el área urbana en función de las exigencias de ley para el frente al litoral del Río de la Plata, se determina la franja de afectación de cinco (5) kilómetros de ancho que comprende a los inmuebles que responden a la siguiente nomenclatura catastral:

Circunscripción I y IV:	Todas completas. En toda su extensión.
Circunscripción II:	Todas las secciones desde la Sección B hasta la Q, Sección P: las manzanas 1 a 41. Sección Q: las manzanas 1 a 44.
Circunscripción III:	Sección A: toda completa. Sección B: las manzanas 1 a 68. Sección C: las manzanas 1 a 57.
Circunscripción V:	Sección A: las manzanas 1 a 30. Sección B: las manzanas 1 a 65. Sección C: las manzanas 1 a 74.

Artículo 35º — Para las parcelas a crear se establecen dimensiones mínimas de frente y superficies en función de las densidades netas de población, fijadas para las respectivas zonas según se detalla en el cuadro siguiente complementario de este artículo.

Artículo 36º — En las zonas de densidad neta de hasta 200 hab/Ha. que carezcan de agua corriente y cunco las dimensiones mínimas de parcelas serán 15,00 metros de frente y 375 de superficie, debiéndose asegurar la dotación de agua potable y que la eliminación de excretas no contamine la fuente de aprovisionamiento de agua.

Artículo 37º — Al subdividir parcelas edificadas con o sin planos de construcción previamente aprobados, las parcelas resultantes deberán cumplir con la densidad, los factores de ocupación del suelo y ocupación total y las dimensiones mínimas de parcelas admitidas en la zona o distrito.

Artículo 38º — Podrá admitirse la creación de parcelas de dimensiones menores que las establecidas para la zona respectiva, con el fin de anexarlas a lotes linderos, cuando se tenga por objeto:

- Sanear un título afectado por una invasión de linderos materializada por una construcción de difícil y costosa remoción.
- Evitar que entre los edificios construidos en lotes linderos queden espacios que confunden patillos de dimensiones menores a los exigidos en los reglamentos de construcción.
- Corregir una baja relación frente fondo, entendiéndose por tal a la inferior a un tercio (1/3). En estos casos el lote remanente deberá mantener la superficie mínima establecida para la zona.
- Transferir superficies entre lotes linderos, para permitir soluciones que desde el punto de vista urbanístico sean superiores o equivalentes a la anterior.

Densidad neta de población	En la franja de 5 km. de ancho sobre el litoral del Río de la Plata			Resto del partido		
	Hab/Ha.	Zonas que afecta	Superf. m <sup>2</sup>	Frente mts.	Zonas que afecta	Frente mts.
1200	CI	30	900	—	—	—
1000	C2	30	900	—	—	—
700	C3	25	750	—	—	—
600	CI; R1	25	750	CL	20	600
500	R1-2	20	500	—	—	—
400	R2	20	500	—	—	—
300	R3; R4	20	500	R3; R4	15	375
200	RE	15	400	—	—	—
150	RRE; RE-1	15	400	RE-1	15	400
150	R2-1;	15	400	C4; (CL-1	12	300
	R3-1;					
	R4-1					
130	E	20	600	—	—	—
	—	—	—	ZI-1	40	2000
—	—	—	—	ZRI-1	—	1 Ha.

(x) con las limitaciones del artículo Nº 36.  
CAPITULO VI

**DEL CALCULO DE LOS INDICADORES**

Artículo 39º — Cálculo de número de habitantes, dormitorios, superficie construable, máximo F.O.T. parcela y número de plantas correspondientes al edificio posible de proyectar en una parcela, de acuerdo a los datos dados.

DN = Densidad neta para la zona (en hab/m<sup>2</sup>).

P = Superficie parcela (en m<sup>2</sup>).

N = Número máximo de habitantes en el edificio.

d = Número máximo dormitorios en el edificio.

N = DN . P.

N

d = —

2

El mínimo computable será de cuatro personas por parcela.

De la superficie construable máxima para la parcela.

Se adopta: (m<sup>2</sup>/hab.).

Se calcula: C (m<sup>2</sup>) = N (hab.) c (m<sup>2</sup>/hab.).

Se verifica F.O.T. p menor que F.O.T.z.

Donde:

c = coeficiente de hacinamiento (sup. cub. por hab.).

C = Superficie construable máxima para la parcela.

F.O.T. p = Factor de ocupación total para la parcela.

F.O.T.z = Factor de ocupación total para la zona.

Del F.O.T. de parcela:

C = Superficie construable máxima.

— = F.O.T.p P = Superficie parcela.

P

Se verifica F.O.T.p menor que F.O.T.z.

Adoptando F.O.S.p menor que F.O.S.z.

Se calcula F.O.S. P (m<sup>2</sup>) = S (m<sup>2</sup>).

Se calcula  $\frac{C}{S} = \frac{F.O.T.p \cdot P}{F.O.S.}$

$np = \frac{C}{S} = \frac{F.O.S.p \cdot P}{F.O.S.}$

Donde:

S = Sup. parcela ocupada por edificación.

np = Nº de plantas.

Establecida la población máxima para una parcela la cantidad máxima que podrá alojar cada edificio se computará de acuerdo a los siguientes índices:

USO	Cantidad de ambientes	Personas por dormitorios	Superficie cubierta m <sup>2</sup> /persona
Unifamiliar Residen.	hasta 2	2	15 m <sup>2</sup>
	más de 2	2	12 m <sup>2</sup>
Refiden. Multifamiliar	hasta 2	2	15 m <sup>2</sup> <b>18</b>
	más de 2	2	12 m <sup>2</sup> <b>14</b>
Comercial y análogos			10 m <sup>2</sup>

*Verificar  
O.S. 10.337/06  
A.S. 10*

CAPITULO VII *Medio*

\* DE LOS INDICADORES Y USOS DE CADA ZONA

Artículo 409 — Zona Comercial C1 (Quilmes centro).  
 Uso mixto: residencial y comercial.

- CD 10.339/06 ART. 11°*
- a) DN = 1200 hab/Ha.  
 F.O.T. = Edificio en Torre = 3.  
 Edificio entre medianeras = 2,75.  
 F.O.S. = 0,60.
  - b) Porcentaje de habitantes = 60 % vivienda.  
 40 % comercio.  
 Porcentaje de construcción (m<sup>2</sup>) = 70 % vivienda = 30 % uso comercial.
  - c) Uso comercial exclusivo:  
 Densidad neta = 1200 hab/Ha.  
 F.O.T. = edificio en torre = 3;  
 edificio entre medianera = 2,75.  
 F.O.S. = 0,60.  
 Porcentaje de habitantes y construcción (m<sup>2</sup>) = 100 % uso comercial.

Artículo 419 — Zona comercial C2 (Bernal centro).  
 Uso mixto: residencial y comercio.

- CD 10.339/06 ART. 12°*
- a) Densidad neta = 1000 hab/Ha.  
 F.O.T. = edificio en torre = 2,75, edificio entre medianeras = 2,5.  
 F.O.S. = 0,60.
  - b) Porcentaje de habitantes = 69 % vivienda;  
 = 31 % comercio.  
 Porcentaje de construcción = 76 % vivienda = 24 % uso comercial.
  - c) Uso comercial exclusivo.  
 Densidad neta = 1000 hab/Ha.  
 F.O.T. = edificio en torre = 2,75.  
 = edificio entre medianeras = 2,5.  
 Porcentaje de habitantes y construcción = 100 % uso comercial.

Artículo 429 — Zona comercial C3 (Espeleta y Don Bosco).

- CD 10.339/06 ART. 13°*
- a) Uso mixto = residencial y comercial.  
 Densidad neta = 700 hab/Ha.  
 F.O.T. = edificio en torre = 2,5.  
 = edificio entre medianeras = 2.  
 F.O.S. = 0,6.
  - b) Porcentaje de habitantes = 85 % vivienda.  
 = 15 % comercio.  
 Porcentaje de construcción = 90 % vivienda.  
 = 10 % comercio.
  - c) Uso comercial exclusivo.  
 Densidad neta = 700 hab/Ha.  
 F.O.T. = edificio en torre = 2,5.  
 = edificio entre medianeras = 2.

F.O.S. = 0,8.

Porcentaje de habitantes y construcción = (m<sup>2</sup>) = 100 %.

Artículo 439 — Zona comercial C4 (San Francisco Solano).

- a) Uso mixto = residencial comercial.  
 Densidad neta = 150 hab/Ha.  
 F.O.T. = 0,8.  
 F.O.S. = 0,6.
- b) Porcentaje de habitantes = 85 % vivienda.  
 = 15 % uso comercial.  
 Porcentaje de construcción = 90 % vivienda.  
 = 10 % uso comercial.
- c) Uso comercial exclusivo.  
 Densidad neta = 150 hab/Ha.  
 F.O.T. = 0,8.  
 F.O.S. = 0,6.  
 Porcentaje de habitantes y construcción = 100 % uso comercial.

\* Artículo 449 — Zona comercial lineal CL *Medio*

- CD 10.339/06 ART. 14°*
- a) Uso mixto residencial y comercial.  
 Densidad neta = 600 hab/Ha.  
 F.O.T. = edificio en torre = 2.  
 = edificio entre medianera = 1,8.  
 F.O.S. = 0,60.
  - b) Porcentaje de habitantes = 85 % vivienda.  
 15 % comercio.  
 Porcentaje de construcción = 90 % vivienda.  
 = 10 % comercio.
  - c) Uso comercial exclusivo.  
 Densidad neta = 600 hab/Ha.  
 F.O.T. = edificio en torre = 2.  
 = edificio entre medianeras = 1,8.  
 Porcentaje de habitantes y construcción = 100 % uso comercial.

Artículo 459 — Comercial lineal CL-1.

- a) Uso mixto residencial y comercial.  
 Densidad neta = 150 hab/Ha.  
 F.O.T. = 0,8.  
 F.O.S. = 0,6.
- b) Porcentaje de habitantes = 85 % vivienda, 15 % comercio.  
 Porcentaje de construcción = 90 % vivienda.  
 = 10 % comercio.
- c) Uso comercial exclusivo.  
 Densidad neta = 150 hab/Ha.  
 F.O.T. = 0,8.  
 F.O.S. = 0,6.  
 Porcentaje de habitantes y construcción = 100 % uso comercial.

Artículo 469 — Zona residencial R1. *Medio*

- CD 10.339/06 ART. 15°*
- a) Uso residencial y actividades compatibles con la vivienda.  
 Densidad neta = 600 hab/Ha.  
 F.O.T. = edificio en torre = 2.  
 = edificio entre medianeras = 1,8.  
 F.O.S. = 0,60.

b) De los usos:

- Vivienda con espacio para estacionar.
- Estudio profesional. Consultorios.
- Clinicas y sanatorios con internación, se dejará lugar de estacionamiento en el interior del predio de una cochera o espacio para estacionar no inferior a 15,00 m<sup>2</sup> por cada 3 camas de internación.
- Escuelas y guarderías infantiles.
- Estación de servicio.
- Club social. Sociedades de fomento.
- Culto.
- Panaderías con elaboración de pan hasta 300 kg. diarios de harina.
- Comercio minorista de hasta 500 m<sup>2</sup> de superficie cubierta de los siguientes rubros:
  - a) de abastecimiento diario: carnicerías, verdulerías, despensas, etc.
  - b) de primera necesidad: quioscos, mercerías, peluquerías, etc.
  - c) comercio concerniente a la salud: farmacias, etc. Artesanía: hasta 2 operarios y utilicen 2,5 HP que no causen molestias.
- Afinación y carburación: 50 m<sup>2</sup> superficie mínima útil.
- Comerías (excluyendo la vulcanización) superficie mínima útil 50 m<sup>2</sup>.
- Tejidos y artículos de punto de lana, algodón y mezclas (máquinas manuales).
- Taller de compostura de calzado.
- Taller de reparación de artículos del hogar.
- Toda actividad será desarrollada dentro de los límites del predio.

Artículo 47º — Zona residencial R1-2.

- a) Uso residencial y actividades compatibles con la vivienda.  
Densidad neta = 500 hab./Ha.  
F.O.T. = edificio en torre = 1,8.  
= edificio entre medianeras = 1,8.  
F.O.S. = 0,60.
- b) De los usos: Se consideran los mismos usos especificados para la zona R1.

Artículo 48º — Zona residencial R2.

- a) Uso predominante residencial con actividades complementarias según clasificación industrial decreto Nº 12.012/72.  
Densidad neta = 400 hab./Ha.  
F.O.T. = 1,5.  
F.O.S. = 0,6.

Artículo 49º — Zona residencial R21.

- a) Uso según artículo Nº 48.  
Densidad neta = 150 hab./Ha. con infraestructura incompleta.

tura incompleta.  
F.O.T. = 0,8.  
F.O.S. = 0,6.

- b) Densidad neta = 130 hab./Ha. sin infraestructura.  
F.O.T. = 0,5.  
F.O.S. = 0,5.
- c) En la zona que no tenga infraestructura se limitará la construcción a una (1) vivienda por parcela, con espacio para estacionar de 15,00 m<sup>2</sup>.

Artículo 50º — Zona residencial R3.

Uso mixto = Uso predominante vivienda; uso industrial condicionado a actividad inocua según decreto Nº 12.012/72.

Densidad neta = 300 hab./Ha.  
F.O.T. = 0,8.  
F.O.S. = 1,2.

Artículo 51º — Zona residencial R31.

- a) Uso: según artículo Nº 50.  
Densidad neta = 150 hab./Ha. con infraestructura incompleta.  
F.O.T. = 0,8.  
F.O.S. = 0,6.  
tación la construcción de las dependencias.
- b) Densidad neta = 130 hab./Ha. sin infraestructura.  
F.O.T. = 0,5.  
F.O.S. = 0,5.
- c) En la zona que no tenga infraestructura se limitará la construcción de edificios a una (1) vivienda por parcela con espacio para estacionar de 15,00 m<sup>2</sup>.

Artículo 52º — Zona residencial R4.

- a) Uso mixto: Uso predominante industrial condicionado a actividad inocua según decreto número 12.012/72 vivienda complementaria.  
Densidad neta = 300 hab./Ha.  
F.O.T. = 1,2.  
F.O.S. = 0,6.

Artículo 53º — Zona residencial R41.

- a) Usos: según artículo Nº 52.  
Densidad neta = 150 hab./Ha. con infraestructura incompleta.  
F.O.T. = 0,8.  
F.O.S. = 0,6.
- b) Densidad neta = 130 hab./Ha. sin infraestructura.  
F.O.T. = 0,5.  
F.O.S. = 0,5.
- c) En la zona que no tenga infraestructura se limitará la construcción de edificios a una (1) vivienda por parcela con espacio para estacionar de 15,00 m<sup>2</sup>.

Artículo 54º — Zona residencial exclusiva RE.

- a) Uso residencial, con actividades complementarias

CD. 10.337/08  
Nº 16º  
SE UCC/BCRA  
LUCIF  
LUCIF \*  
CD. 10.337/08  
Nº 3º  
CD. 10.337/08  
Nº 4º

UCC/BCRA  
CD. 10.337/08  
Nº 16º  
UCC/BCRA (verto 3)

según ordenanza N° 4402/77.  
Densidad neta = 200 hab/Ha.  
F.O.T. = 1  
F.O.S. = 0,5.

b) Para una mayor caracterización del área se establecen las siguientes normas:

1. Se estipula el número de viviendas por parcela: en base a un módulo de referencia de 200 m<sup>2</sup> de superficie mínima de terreno por unidad de vivienda.

2. Altura de edificación: la altura máxima de edificación se establece en 8,00 mts. referidos al nivel de la acera en línea municipal frente a la parcela. En caso de parcelas que acusen desniveles naturales muy pronunciados a petición del interesado y mediante debida justificación técnica, podrá referirse la altura del edificio a la cota más alta del terreno. No se incluye dentro de esta limitación de instalaciones complementarias autorizadas por encima del nivel de azotea, entendiéndose como tal la cubierta del último piso.

Artículo 55° — Zona residencial exclusiva REI.  
Uso residencial; actividades complementarias según ordenanza N° 4402/1977.

Densidad neta = 150 hab/Ha.  
F.O.T. = 0,8.  
F.O.S. = 0,5.

Artículo 56° — Zona de recuperación residencial exclusiva RRE.

a) Uso residencial; actividades complementarias según ordenanza N° 4402/1977.

Toda edificación deberá cumplir con una cota mínima de piso de locales habitables de + 4,00 mts. I.G.M.

b) Densidad neta = 150 hab/Ha.  
F.O.T. = 0,8.  
F.O.S. = 0,5.

Artículo 57° — Zona recuperación cinturón ecológico ZRCE.

a) Área complementaria afectada a uso deportivo, recreativo de acuerdo a la directiva N° 31 del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.

b) No podrán efectuarse subdivisiones menores a 1 Ha. siempre y cuando cumplan con las exigencias de rellanamiento hasta cumplir con una cota mínima de pisos de locales habitables de + 4,00 mts. I.G.M. con infraestructura correspondiente según las exigencias establecidas por la ley número 8912.

c) De los usos: deportivos y recreativos.  
Instalación de campo de golf.

Piscaderos y escuelas de equitación.  
Instalación para pesca y navegación a vela y remo en cursos de agua y en lagunas naturales o artificiales.

Estarán permitidas todas las actividades deportivas al aire libre y aun bajo techo cuando éstas sean complementarias de aquéllas.

Instalaciones relativas al camping, parrillas, etc. Solamente se permitirá la instalación de edificios complementarios tales como vestuarios, locales de vigilancia, confiterías, restaurantes y viviendas indispensables a tales servicios.

d) Densidad neta: 5 hab/Ha.

F.O.T.: 0,30.  
F.O.S.: 0,15.

Todas las instalaciones estarán dotadas de espacio para estacionamiento.

Artículo 58° — Zona de ensanche urbano afectada a R3: ZEU.

Las subdivisiones deberán realizarse ajustándose a las normas establecidas por la ley N° 8912, en cuanto a infraestructura correspondiente.

Cumplida ésta, la zona adoptará la densidad, uso y factores de ocupación del suelo, correspondiente a la zona R3 con un frente y superficie de parcela establecida para dicha zona.

Artículo 59° — Zona de esparcimiento: E.

a) De los usos:

Vivienda con espacio para estacionar de 15,00 m<sup>2</sup>, 1 vivienda por parcela-esparcimiento, recreos, club deportivo y social, parque, balneario, natatorio, juegos de niños, gimnasios, taller naval en pequeña escala.

Deberá proveerse un espacio para estacionar no menor al 20 % del predio.

✓ Bar, café, restaurante, night club, hotel, motel.  
Comercio de abastecimiento diario: carnicerías, verdulerías, despensas, panadería, con elaboración de pan hasta 300 kg. de harinas.

Comercio de primera necesidad: kioscos, mercaderías, peluquerías, etc.

Comercio concerniente a la salud: farmacia, etc.

Sanidad: puesto de primeros auxilios.

Estación de servicio.

Estación de automotores.

Mecánica ligera.

Artesanía: sin operarios, exclusivamente trabajo manual.

b) Densidad neta: 130 hab/Ha.

F.O.T.: 0,5.  
F.O.S.: 0,5.

c) Toda actividad a desarrollarse deberá realizarse

dentro de los límites del predio.

- d) De la altura de edificación:  
La altura máxima de edificación se establece en 8,00 mts. referidos al nivel de la acera en línea municipal frente a la parcela.  
No se incluye dentro de esta limitación la construcción de las dependencias propias de instalaciones complementarias autorizadas por encima del nivel de azotea; entendiéndose como tal la cubierta del último piso.

Artículo 60º — Banda de circulación: C1.

- a) De los usos:  
Vivienda, comercio.  
Servicio de ruta.  
Talleres mecánicos al servicio del automotor.  
Estación de servicio.  
Casajes.  
Servicios gastronómicos, expendio de comidas y bebidas (restaurantes, casa de comidas, etc.).  
Auto-club.  
Esparcimiento.  
Artesanías.  
Sala de primeros auxilios.  
Moteles y demás actividades permitidas para la zona donde atraviesa la ruta, según clasificación.  
Controles de ocupación del suelo.
- b) El factor de ocupación del suelo (F.O.S.) y el factor de ocupación total (F.O.T.) serán los mismos que los dispuestos en las zonas donde atraviesa la banda de circulación C1, debiéndose computar en base a la superficie de títulos.
- c) Toda industria a instalarse en banda de circulación, cuyo predio posea conexión a otras calles, deberá contar con el acceso principal sobre dichas calles y no sobre banda de circulación.

Artículo 61º — Zonas de usos específicos: ZUE.

Corresponde a zona de usos específicos:  
Taller Regional Quilmes. *ACE*  
Correos y Telecomunicaciones. *VER. ORD. 10 SEP 76*  
Obras Sanitarias de la Nación. *VER. ORD. 27*  
Batallón Nº 601 Viejobueno. *VER. ORD. 27*

Artículo 62º — Zona de reserva: Z.R.V.  
Zona de reserva expropiado por Vialidad: Acceso Sudeste.

Artículo 63º — Zona industrial de segunda: I2.

- a) Uso industrial, siempre y cuando la actividad a desarrollarse sea considerada inocua.  
Se permitirán los usos correspondientes según decreto Nº 12.012/72 hasta tanto se reglamente una nueva clasificación industrial.
- b) Se permitirá la construcción de una (1) vivienda por parcela y/o negocio con espacio para estacionar de 15,00 m<sup>2</sup>, como actividad complementaria de la industria.
- c) Densidad neta = 100 hab/Ha.

F.O.T. = 0,8.  
F.O.S. = 0,5.

- d) Se tendrán en cuenta los retiros correspondientes según decreto Nº 12.012/72.  
Toda actividad se desarrollará dentro de los límites del predio.

Artículo 64º — Zona industrial exclusiva: ZI-1.

- a) Uso exclusivo industrial. Se permitirán los usos según decreto Nº 12.012/72.
- b) No se permitirá la construcción de vivienda.
- c) F.O.T. = 0,8.  
F.O.S. = 0,5.
- d) Se tendrán en cuenta los retiros correspondientes según decreto Nº 12.012/72.  
Toda actividad se desarrollará dentro de los límites del predio.

Artículo 65º — Zona de recuperación industrial: ZRI.

- a) Uso exclusivamente industrial. Se establecerán cualquier tipo de industria siempre y cuando cumplan con el rellanamiento, infraestructura, desagües industriales y que no produzcan efluentes líquidos sin tratamiento.
- b) No se permitirá la construcción de vivienda.
- c) No se podrán efectuar subdivisiones menores a 1 Ha. Para las subdivisiones deberán cumplir con las exigencias de rellanamiento, hasta un nivel de piso de local habitable de + 4,00 mts. I.G.M. e infraestructura correspondiente según lo establecido por la ley Nº 8912.
- d) Se tendrán en cuenta los retiros correspondientes según decreto Nº 12.012/72.  
Todas las actividades se desarrollarán dentro del predio.
- e) F.O.T. = 0,5.  
F.O.S. = 0,5.

Artículo 66º — Todo depósito a instalarse en cualquiera de las zonas, estará en función de los usos permitidos en la zona, teniendo en cuenta la envergadura del local y el tipo de molestia, y su peligrosidad no sólo como actividad en sí, sino en función de la zona en que se instalen. Los mismos se determinarán según los estudios en cada caso en particular y serán realizados por la oficina municipal de Planeamiento y Desarrollo; hasta tanto se proceda a efectuar una clasificación definitiva.

Artículo 67º — Toda industria instalada o a instalarse en zonas industriales: I2, I1; ZRI, previa justificación y análisis efectuado por la oficina municipal de Planeamiento y Desarrollo, podrá aumentar el F.O.T. a un valor 1,5 sin variación del F.O.S.

Artículo 68º — Los retiros obligatorios de la línea de edificación se detallan en el cuadro siguiente complementario de este articulado.

RETIROS OBLIGATORIOS DE LA LINEA DE EDIFICACION

A F E C T A C I O N

Designación	DESDE	HASTA	TIPO	RETIRO mts. RESTRICCIÓN
Av. Tomás Flores (Av. Pasco)	Cno. General Belgrano	Límite de Partido (Lomas de Zamora)	Restricción	10 mts.
General Belgrano (R.P. 14)	Límite de Pdo. con Avellaneda	Límite de Pdo. con Florencio Varela	Cesión para ensanche	7,50 mts.
Cno. de Cintura (Av. Repúblicas de Francia-Av. Monteverde)	Av. Calchaquí	Av. Donato Alvarez (límite de partido)	Restricción	10 mts.
Av. 12 de Octubre (R.P. 49)	Cno. General Belgrano	Av. Calchaquí	Restricción	5 mts.
Av. E. Mosconi (R.P. 53)	Av. 12 de Octubre	Calle Laprida	Restricción	10 mts.
	Calle Laprida	Límite de Pdo. F. Varela	CESION	Completar 50 ms. ancho
Av. Tte. Gral. P. E. Aramburu ex-Av. del Sud.	Av. La Plata	Av. Calchaquí	Restricción	2,50 mts. ambos lados
Calle Mitre	Av. Las Heras	Guido	Restricción	3,00 m. a L.M., ambos lados
Calle Gaboto	Garibaldi	Humberto Iº	Restricción	12,70 mts. de la actual línea de título
Av. Cevallos frente Nor-Este	Av. Otamendi	Av. Alberdi	Restricción	3,00 mts.

DE LAS SIGLAS EQUIVALENTES AL  
DECRETO Nº 12.012/72

Artículo 6º — Son equivalentes en cuanto a uso y retiros correspondientes al decreto Nº 12.012/72 sobre clasificación industrial las siguientes siglas:

ZONIFICACION LEY Nº 8912

C (Comercial)  
CL (Comercial lineal)  
RE (Residencial exclusiva)  
R2  
R3  
R4  
ZRI  
I1  
I2  
CI  
E

ZONIFICACION DECRETOS 12412/73 - 12012/72

C (Comercial)  
CL (Comercial lineal)  
RE (Residencial exclusiva)  
R (Residencial)  
RI (Residencial industrial)  
IR (Industrial residencial)  
I1 (Industrial exclusivo)  
I1 (Industrial exclusivo)  
I2 (Industrial de segunda)  
CI (Banda de circulación)  
E (Esparcimiento)

ANEXO I  
DELIMITACION DE AREAS Y ZONAS

1. AREA URBANA  
1.1. ZONA COMERCIAL DE CIRCUITO: C  
1.1.a. C1 (Quilmes centro)

- Sector limitado por calles: Nicolás Videla (ambos frentes) desde Gaboto; Mitra (ambos frentes); Olavarría (ambos frentes); y Gaboto.
- 1.1.h. (C2 (Bernal)).
- Sector limitado por calles: 9 de Julio (ambos frentes); Belgrano (ambos frentes); Avellaneda (ambos frentes) y eje avenida San Martín.
- 1.1.o. C3 (Don Bosco) y Expeleta).
- 1.1.d. Dos Boscos: avenida San Martín desde eje calle Los Andes hasta eje de calle Gutiérrez y José E. Uriburu desde eje calle José Ingenieros hasta eje calle Aguirre.
- 1.1.d. Expeleta: calle Santiago del Estero (ambos frentes) desde vías del ferrocarril; Lavalle (ambos frentes) hasta eje de calle Tupungato; por avenida San Martín desde eje calle Sobral hasta Chile; calle Chile (ambos frentes); Honduras (ambos frentes); Perú (ambos frentes), donde cierra el polígono con el punto de arranque, cruzando las vías del ferrocarril.
- 1.1.e. C4 (San Francisco Solano).  
Avenida Ferrocarril Provincial con arranque en calle 839; calle 843 (ambos frentes); calle 887 (ambos frentes); calle 845 (ambos frentes); avenida Ferrocarril Provincial hasta calle 847; Alvarez; eje Av. D. Alvarez hasta calle 839 cerrando el polígono con el punto de arranque previo cruce de las vías.
- 1.2. ZONA COMERCIAL LINEAL CL; CL-1, CL
- 1.2.a. Calle 9 de Julio (ambos frentes) desde Belgrano hasta Maipú.
- 1.2.b. Calle Belgrano (ambos frentes) y su continuación avenida Andrés Barmida (ambos frentes) desde zona C2 (Bernal) hasta Avenida 12 de Octubre (Quilmes).
- 1.2.c. Avenida Hipólito Yrigoyen (ambos frentes) desde la calle Las Heras hasta zona C1 y desde zona C1 hasta la calle Guido.
- 1.2.d. Calle Lamadrid (ambos frentes) y su continuación Las Heras (ambos frentes) desde avenida Andrés Barmida hasta avenida Hipólito Yrigoyen.
- 1.2.e. Calle Rodolfo A. López (ambos frentes) y su continuación Conesa (ambos frentes) desde avenida Andrés Barmida hasta avenida Hipólito Yrigoyen.
- 1.2.f. Avenida 12 de Octubre (ambos frentes) desde la zona C1 (vías del ferrocarril) hasta la calle Marconi.
- 1.2.g. Calle Mitra (ambos frentes) desde la zona C1 (Quilmes) hasta la calle Comandante Carbonari (Expeleta).
- 1.2.h. Calle Comandante Carbonari desde zona C3 hasta la calle Mitra.
- 1.2.i. Calle Chile (ambos frentes) desde zona C3 hasta eje avenida Centenario.
- 1.2.j. Avenida San Martín (frente Oeste) desde el C3 (Don Bosco) hasta la calle Nequén.
- CL-1
- 1.2.k. Avenida 12 de Octubre (ambos frentes) desde Marconi hasta avenida Calchaquí.
- 1.2.m. Calle 844 (ambos frentes) desde eje Camino General Belgrano hasta zona C4 (San Francisco Solano).
- 1.2.n. Avenida Donato Alvarez, frente correspondiente al partido de Quilmes desde zona C4 hasta eje avenida Monteverde.
- 1.3. BANDA DE CIRCULACION: CI, CL
- 1.3.a. Avenida Los Quilmes y su continuación avenida Calchaquí desde el límite con el partido de Avellaneda hasta el límite con el partido de Berazategui.
- 1.3.b. Avenida General Mosconi desde avenida 12 de Octubre hasta el límite con el partido de Florencio Varela.
- 1.3.c. Camino General Belgrano desde el límite con los partidos de Avellaneda y Lanús hasta el límite con el partido de Florencio Varela.
- 1.3.d. Avenida Tomás Flores desde Camino General Belgrano hasta el límite con el partido de Lomas de Zamora.
- 1.3.e. Avenida Monteverde (ruta provincial N° 4), desde la avenida Calchaquí hasta la avenida Donato Alvarez (límite con el partido de Almirante Brown).
- 1.3.f. Avenida 12 de Octubre desde avenida Calchaquí hasta Camino General Belgrano.
- 1.4. ZONA RESIDENCIAL EXCLUSIVA: RE; RE-1 y BRE, RE
- 1.4.a. (Quilmes centro): eje calle Cevallos desde Alberdi hasta Guido y su prolongación virtual hasta eje calle Garay; eje calle Garay; eje calle Belgrano; calle Guido excluidos los frentes sobre esta por estar afectada esta calle a la zona R2; calle General Paz (ambos frentes) hasta Alberdi y calle Alberdi hasta Cevallos dejando constancia que los frentes de la calle Alberdi quedan excluidos de esta zona por estar afectada a la zona R2.
- 1.4.b. (Barrio Parque Bernal): eje calle Espora desde las vías del ferrocarril hasta eje avenida Caseros, quedando excluido el predio que ocupa el establecimiento Fabril Financiera S.A. con característica catastral: II-I-fracc. III-pare: Id que integra la zona R4; eje avenida Caseros; calle Montegudo (ambos frentes); Azeite (ambos frentes); Chacana (ambos frentes); Patricios (ambos frentes); calle Puryredón (ambos frentes); eje calle José E. Uriburu hasta calle Espora.
- 1.4.c. (Don Bosco): Calle 201 (acceso Sudeste a la
- 10-334/26  
10-334/26



Capital Federal) con arranque en la calle José E. Uriburu hasta límite con el partido de Avellaneda; calle Julio A. Roca (ambos frentes); calle Lomas de Zamora s/n incluir los frentes sobre ésta por estar afectada esta calle a la zona R2; eje calle José E. Uriburu hasta su encuentro con la calle 201, excluido el tramo afectado a C3.

- RE-1.
- 1.4.d. (Don Bosco): límite con el partido de Avellaneda; eje calle 285 y el límite con la zona RE (Don Bosco).
- 1.4.e. (Quilmes Oeste): eje de calle Triunvirato; calle 381 (ambos frentes); calle 344 (ambos frentes); calle 382 (ambos frentes); calle 345 (ambos frentes); eje avenida Moscú hasta calle Triunvirato.

BRE.

1.4.f. Zona recuperación residencial exclusiva: eje calle Alem con arranque en la calle Cevallos; eje calle 70; eje calle French; eje calle Mozart; calle Dorrego (ambos frentes); eje calle E. Zola; eje calle Primera Junta; eje calle Desqui y su prolongación virtual hasta la calle Guido; eje calle Guido hasta la prolongación de la calle Cevallos; eje calle Cevallos hasta Alem.

1.5. ZONA RESIDENCIAL DE ALTA DENSIDAD: R1; R1-2.

Se deja expresa constancia que en la descripción del perímetro de esta zona las calles que se citan son a título de guía, aclarándose que estas calles no están incluidas en esta zona por cuanto ambos frentes de las mismas están afectados a las respectivas zonas linderas que a su turno se delimitan en la presente ordenanza.

- R1.
- 1.5.a. Sector comprendido entre calles: Alberdi, General Paz, Guido, Mitre, Nicolás Videla y avenida Hipólito Yrigoyen.
- 1.5.b. Sector comprendido entre calles: Olavarría, Mitre, Guido y avenida Hipólito Yrigoyen.
- R1-2.
- 1.5.c. Sector comprendido entre calles: Lamadrid, Belgrano, 9 de Julio y avenida San Martín incluyendo todas las parcelas con frente sobre esta avenida.

1.6. ZONA RESIDENCIAL DE MEDIA DENSIDAD: R2; R2-1.

RA

- 1.6.a. Calle Neuquén (acceso Sudeste Capital Federal) desde calle Ayacucho; eje de la avenida San Martín exceptuando tramos afectados a la zona comercial lineal CL y comercial de circuito C3 frente a la estación Don Bosco; calle Lomas de Zamora (ambos frentes); eje avenida

Caseros; límite con Fábrica Celulosa Argentina al S. de las manzanas incompletas 7, 18, 28, 36 y 47; eje calle Crámer; eje calle Espora; calles Avellaneda, Belgrano y Lamadrid de las cuales se excluyen de esta zona R2 sus respectivos frentes por estar afectados ambos frentes a las zonas linderas; eje calle Sargento Cabral; eje calle Zapola; eje avenida Darío Rocha; eje calle Avellaneda; eje calle Sargento Cabral; eje calle Leonardo N. Alem, eje calle Falucho o su prolongación virtual donde correspondiere; eje calle Montevideo y eje calle Ayacucho hasta calle Neuquén. Se incluye en esta zona el predio ocupado por el Policlínico del Vidrio situado frente al último tramo descripto correspondiente a la calle Ayacucho. Se excluye de esta zona R2 el tramo de la calle 9 de Julio afectado a zona comercial lineal CL.

1.6.b. Al N. desde las vías del Ferrocarril hasta la Av. Caseros linda con la zona R.E. del Barrio Parque, Bernal; eje de Av. Caseros y su continuación Av. Cevallos; calle Alberdi (ambos frentes); Av. Hipólito Yrigoyen y Av. Las Heras hasta las vías del Ferrocarril sin incluir en estas dos avenidas sus respectivos frentes que están afectados a zona Comercial Lineal CL.

1.6.c. Sector comprendido entre las avenidas: Lamadrid y su continuación Las Heras; Hipólito Yrigoyen; Rodolfo A. López y Andrés Barmida; no están incluidos en esta zona R2 ninguno de los frentes de las avenidas citadas por estar afectados a zona comercial lineal CL.

1.6.d. Sector comprendido entre las avenidas 12 de Octubre desde las vías del ferrocarril; Andrés Barmida; Rodolfo A. López y su continuación Conesa; Hipólito Yrigoyen; Nicolás Videla y vías del ferrocarril hasta 12 de Octubre, no están incluidas en esta zona R2 ninguno de los frentes de las avenidas y calles citadas por estar afectadas a las respectivas zonas linderas.

1.6.e. Sector comprendido por: calle Olavarría y avenida Hipólito Yrigoyen; excluidos sus respectivos frentes que están afectados a zonas linderas; calle Guido (ambos frentes); eje calle Belgrano; eje calle Primera Junta hasta Mitre; calle Primera Junta (ambos frentes) desde Mitre hasta vías del ferrocarril; vías del ferrocarril hasta su encuentro con calle Olavarría. Se deja expresa constancia que queda excluida de esta zona el sector de la calle Mitre (ambos frentes) por estar afectado a zona comercial lineal CL.

1.6.f. Sector comprendido entre calle José Hernández (excluido sus frentes) que están en zona R3 desde la calle Mitre hasta calle Zola; prolongación virtual eje calle Emilio Zola; eje calle Antártida Argentina; eje calle Río Negro; eje calle Laguarda; eje calle Río Desaguadero;

ver cas. 10337/06  
Acuerda 14/3  
L. 310

ver cas. 10337/06  
Acuerda 14/3  
L. 310

ver cas. 10337/06  
Acuerda 14/3  
L. 310

eje calle Esquel hasta la calle Mitre; eje calle Mitre (sin incluir los frentes sobre ésta por estar afectados a zona CL) hasta la calle Hernández.

1.8.g. Sector comprendido entre: calles José Hernández desde las vías del ferrocarril; avenida Mitre, Comandante Carbonari; Lavalle, Santiago del Estero y su continuación Perú; Honduras y Chile sin incluir los frentes sobre todas estas calles por estar afectadas a comercial lineal CL y a zonas linderas; Caracas (ambos frentes); República de Cuba (ambos frentes); Callao (ambos frentes); Florida (ambos frentes); eje calle Hipólito Yrigoyen hasta calle José Hernández; se incluye en esta zona el núcleo habitacional rodeado por las calles 401 bis; Vicente López; avenida del Sud y avenida Centenario.  
R21.

1.8.h. Sector comprendido por eje calle Lomas de Zamora; eje calle 273; línea divisoria de las manzanas incompletas 72, 81, 90 y 98a; eje de avenida Cañeros hasta calle Lomas de Zamora.

1.8.i. Sector comprendido por calle Dorrego (est. su frente); línea quebrada que delimita el área afectada al esturión ecológico del área metropolitana hasta la calle Tupungato; eje calle Río Iguaçu y su continuación por eje calle Río Desaguadero; eje calle Laguarda; eje calle Río Negro; eje calle Antártida Argentina; eje calle Emilio Zola (en tramo de su prolongación virtual) hasta calle Durruti.

1.7. ZONA RESIDENCIAL DE MEDIA DENSIDAD: R3; R3-1.

R3

1.7.a. Sector comprendido por: Lamadrid y avenidas Andrés Baranda y 12 de Octubre sin incluir los frentes de estas dos avenidas por estar afectados a las respectivas zonas linderas; eje calle Vicente López; calle Triunvirato (por su eje); calle Primera Junta (sin incluir sus frentes) y calle Mitre sin incluir sus frentes por estar afectados a zona comercial lineal CL; eje calle Dorrego; eje calle Belgrano; eje calle French; eje calle Emilio Zola; calle José Hernández (ambos frentes); eje avenida Centenario; eje calle 337; eje calle Vicente López; eje calle Laprida; eje calle Urquiza; eje calle Triunvirato; eje avenida La Plata; eje calle Amoedo; línea divisoria O. de las manzanas incompletas: 24, 23, 22, 21; avenida 12 de Octubre sin incluir sus frentes por estar afectados a zona comercial lineal CL; línea divisoria O. de las manzanas incompletas: 81, 82, 83 y 84; eje calle Carlos Pellegrini; eje calle Necochea; eje calle Rodolfo López; eje calle Húsares; eje calle Intendente Oliveri; eje ave-

nida La Plata hasta calle Lamadrid.

Se deja expresa constancia que los frentes sobre la avenida 12 de Octubre y calle Mitre están excluidos de esta zona R3 por estar afectados a zona comercial lineal CL.

1.7.b. Expeleta: sector comprendido por: límite con el partido de Berazategui; eje avenida Centenario; límite con zona comercial lineal CL de calle Chile; zona comercial C3 (Expeleta) y zona comercial lineal CL de Comandante Carbonari hasta calle Sarmiento; eje calle Sarmiento; eje calle Esquel; eje calle Río de la Plata; eje calle Aconcagua; eje calle Cuernca; hasta el límite con el partido de Berazategui.  
R31.

1.7.c. Quilmes y Expeleta Oeste: sector comprendido por: eje calle Lisandro de la Torre partiendo del límite con Berazategui; eje calle Gutiérrez; eje calle Joaquín V. González; eje calle Laprida; eje calle Necochea; eje calle Laprida; eje calle Vicente López; eje calle 337; avenida Centenario; eje avenida del Sud; eje calle Vicente López; eje calle 401 bis; avenida Centenario; calles Florida, Callao, República de Cuba y Caracas; sin incluir los frentes sobre estas arterias por estar afectados a la zona R2; eje avenida Centenario; hasta límite de partido; avenida Florencio Varela (límite con el partido de Berazategui) hasta la calle Lisandro de la Torre. Se deja expresa constancia que del sector precedentemente descripto están excluidas tres fracciones que están destinadas a ensanche urbano y que están detalladas en la descripción perteneciente al área complementaria de la presente ordenanza individualizadas en los puntos 2.4.a., 2.4.b. y 2.4.c.

1.7.d. Bernal Oeste: sector comprendido por el límite con el partido de Avellaneda; avenida Los Quilmes; eje de la calle Montevideo y Camino General Belgrano hasta el límite con el partido de Avellaneda.

1.7.e. Quilmes Oeste: sector comprendido por el eje de la calle Felipe Amodeo desde la calle 390; avenida Calchaquí; límite con el partido de Florencio Varela; avenida General Mosconi; Camino General Belgrano; eje de la calle Triunvirato; eje de la calle 390 hasta la calle Felipe Amodeo. Se deja expresa constancia que se excluye del sector precedentemente descripto a la zona residencial exclusiva RE-1, delimitada en el punto 1.4.e. de la presente ordenanza, así como las bandas de circulación CI, que corresponden a la avenida Calchaquí, Camino General Belgrano y avenida Mosconi.

1.7.f. San Francisco Solano: sector comprendido por el Camino General Belgrano desde la calle 836; eje de la calle 849 y su prolongación virtual

VER  
ON LO 337 / CG  
ACERCA DE J →  
DIR. 240

1.6.K

AV. CALCHAQUI  
AV. G. DE LA TORRE

hasta el arroyo Las Piedras; eje de la calle 850; límite con el partido de Almirante Brown; eje de la calle 837 hasta coincidir su límite con el arroyo Las Piedras; eje de la calle 836, hasta el Camino General Belgrano. Se deja expresa constancia que del sector precedentemente descripto se excluye la zona perteneciente a comercial de circuito C4 (correspondiente a San Francisco Solano) y los comerciales lineales CL-1, correspondientes a la calle 844 (José Andrés López) y la avenida Donato Álvarez.

1.8. ZONA RESIDENCIAL DE MEDIA DENSIDAD; R4 y R4-1.

R4.

1.8.a. Bernal: sector comprendido por los predios que ocupan las fábricas que corresponden a Celulosa Argentina y Fabril Financiera S.A., con nomenclatura catastral: II-H-fracc. 1, par. 1 y II, I, fracc. III, par. 1d, respectivamente.

1.8.b. Quilmes: sector comprendido por las vías del Ferrocarril General Roca; eje de la calle Trínvirato; eje de la calle Vicente López y avenida 12 de Octubre hasta las vías del ferrocarril, sin incluir los frentes sobre esta avenida que están afectados a la zona comercial lineal CL.

1.8.c.  
1.000/0  
OS. 10.337/06  
225.250

1.8.c. Quilmes: sector comprendido por el eje de la calle Primera Junta desde la calle Mitre; eje de la calle Belgrano; eje de la calle Garay; límite con la zona RRE; eje de la calle Primera Junta; eje de la calle Emilio Zola; eje de la calle French; eje de la calle Belgrano; eje de la calle Dorrego; eje de la calle Mitre hasta el eje de la calle Primera Junta excluidos sus frentes por estar afectados a la zona comercial lineal CL.

1.8.d. Exzeleta: sector comprendido por: eje calle Cuenca; eje calle Aconcagua; eje calle Río de la Plata; eje calle Esquel; eje calle Sarmiento; calle Carbonari, excluidos sus frentes por estar afectados a zona comercial lineal CL; eje calle Mitre; eje calle Esquel; eje calle Río Negro y su prolongación virtual hasta límite con el partido de Berazategui y límite con el partido de Berazategui hasta eje calle Cuenca.

1.000/0  
OS. 10.337/06  
225.250

1.8.e. Bernal Oeste: sector comprendido por: eje calle Misiones desde la avenida Los Quilmes; eje calle Falucho; eje calle Montevideo; eje calle Falucho; eje calle Aleso; eje calle Sargento Cabral; eje calle Avellaneda; eje avenida Dardo Rocha; eje calle Zapola; eje calle Sargento Cabral; calle Lamadrid (hasta Dardo Rocha) sin incluir sus frentes por estar afectados a zona R3; eje calle Lamadrid; eje calle Comodoro Rivadavia; eje calle Zapola; ave-

nida los Quilmes hasta Misiones.

R.4.1.

1.8.f. Bernal Oeste: sector comprendido por: límite con el partido de Avellaneda; eje calle Sargento Cabral; eje calle Bermejo; eje calle General Levalle; eje calle Formosa; eje calle Falucho; eje calle Misiones; avenida los Quilmes hasta límite con Avellaneda.

1.8.g. Quilmes Oeste: sector comprendido por: eje calle Zapola; eje calle Comodoro Rivadavia; eje calle Lamadrid; eje avenida La Plata; eje calle Pedro Oliveri; eje calle Húares; eje calle Rodolfo López; eje calle Necochea; eje calle Carlos Pellegrini; línea divisoria, oeste de las manzanas incompletas 81, 82, 83, 84, avenida 12 de Octubre sin incluir sus frentes por estar afectados a zona comercial lineal CL; línea divisoria oeste de las manzanas incompletas 21, 22, 23 y 24; eje calle Amodeo; eje avenida La Plata; eje calle Trínvirato; eje calle Necochea; eje calle Lapida; eje calle Joaquín V. González; eje calle Ricardo Gutiérrez; eje calle Lisandro de la Torre hasta el límite con el partido de Berazategui; calle límite con el partido de Berazategui; avenida Calchaquí y su continuación avenida los Quilmes hasta Zapola. Se deja expresa constancia que dentro de este sector deberán excluirse los frentes sobre avenida 12 de Octubre por estar afectados a zona comercial lineal CL-1.

1.8.h. Quilmes Oeste: sector comprendido por avenida 12 de Octubre; avenida Calchaquí; eje de la calle Amodeo; eje calle 390; eje calle Trínvirato; Camino General Belgrano hasta avenida 12 de Octubre.

1.8.i. Quilmes Oeste: sector comprendido por el Camino General Belgrano desde calle 815; eje calle 822 hasta el arroyo Las Piedras; arroyo Las Piedras hasta calle 816; eje calle 816; límite Sud Oeste de la manzana incompleta 14 hasta calle 815 y por el eje de esta calle 815 hasta el Camino General Belgrano.

1.8.j. San Francisco Solano: sector comprendido por las calles: Camino General Belgrano desde calle 826 hasta calle 836; eje calle 836 hasta arroyo Las Piedras; eje calle 837 hasta límite con el partido de Almirante Brown; límite con el partido de Almirante Brown hasta calle 828; eje calle 826 hasta Camino General Belgrano.

1.8.k. Sector triangular en el extremo oeste del partido comprendido por las calles: avenida Donato Álvarez desde límite con el partido de Lanús hasta calle Montevideo en su intersección con el límite del partido de Lomas de Zamora; siguiendo este límite hasta la calle Lynch en el límite con el partido de Lanús; eje calle Lynch hasta avenida Donato Álvarez.

1.8.m. San Francisco Solano: sector comprendido por:

- Camino General Belgrano; avenida General Mosconi; eje avenida Montevideo; arroyo Las Piedras en el límite con el partido de Florencio Varela; calle Donato Alvarez sin incluir los frentes de ésta en el tramo de Montevideo a la calle 850, por estar afectadas a zona comercial línea CL; eje calle 850 hasta arroyo Las Piedras; eje calle 849 hasta Camino General Belgrano.
- 1.8.n. Bernal Oeste: sector comprendido por: eje calle Montevideo; arroyo Las Piedras; eje calle Comandante Franco; Camino General Belgrano hasta Montevideo.
- 1.9. **ZONA INDUSTRIAL DE SEGUNDA: I2**  
I2
- 1.9.a. Sector comprendido por las calles Avenida Los Quilmes; y su continuación Avenida Calchugú desde calle Montevideo hasta calle 12 de Octubre; eje calle 12 de Octubre; eje calle 396; límite Nor Oeste de las manzanas incompletas 60 y 66; eje calle 394; eje calle Rodolfo López; Arroyo Las Piedras; eje calle República del Líbano hasta Camino General Belgrano; eje Camino General Belgrano; eje calle La Rioja hasta Arroyo Los Piedras; siguiendo cauce de este arroyo hasta calle Montevideo; eje calle Montevideo hasta avenida Los Quilmes.
- 1.9.b. Sector comprendido por las calles: Camino General Belgrano, desde calle Montevideo; eje calle 134; eje calle 184 hasta avenida Tomás Flores; eje calle 885 hasta calle 804 a partir de ésta siguiendo por el límite Oeste de la Zona de Recuperación Industrial: ZRI, hasta encontrar la calle 826; eje calle 826 hasta avenida Donato Alvarez; eje avenida Donato Alvarez hasta calle Zapiola; eje calle Zapiola hasta la bifurcación con la calle Montevideo siguiendo por el eje de calle Montevideo hasta Camino General Belgrano.
- 1.10. **ZONA DE ESPARCIMIENTO: E**  
E
- 1.10.a. Sector comprendido por la prolongación virtual de la calle Montevideo; línea de costa del Río de la Plata; eje calle 32; eje avenida Doroteo Yoldi y su prolongación virtual hasta el límite Nor Este del campo del Taller Regional Quilmes; siguiendo este límite hasta el encuentro con la línea de arranque calle Montevideo.  
Se incluyen además en esta zona de Esparcimiento el sector de influencia de la avenida Otamendi; comprendido entre los ejes de las calles Cavallos, Pasaje Alsina, Doroteo Yoldi y Leandro N. Alem.
2. **AREAS COMPLEMENTARIAS:**
- 2.1. **ZONA DE USOS ESPECIFICOS: ZUE.**  
ZUE.
- 2.1.a. Terreno ocupado por ENCOTEL en Don Bosco; nomenclatura catastral: II-G-fracc. I-parcela 1b. *R7 VER ORD. D.S. 62*
- 2.1.b. Terreno ocupado por O.S.N. (planta potabilizadora de agua) en Bernal; nomenclatura catastral: II-I-fracc. I, parc. 1a, 1b, 1c.
- 2.1.c. Terreno ocupado por F.A.A. (Fuerza Aérea Argentina, Taller Regional Quilmes), en Quilmes; nomenclatura catastral: I-D, fracc. 1, parcelas 1b, 1g, 1j.
- 2.1.d. Terreno ocupado por Secretaría del Ejército (Batallón Viejo Buenos), en Bernal Oeste; nomenclatura catastral: VIII-D, fracc. I, parc. 1<sup>a</sup>.
- 2.1.e. Tiro Federal y terrenos de propiedad municipal situados frente a las avenidas Cavallos y Caseros. Ver art. 2.7.a.
- 2.2. **ZONA INDUSTRIAL EXCLUSIVA: ZI-1.**  
ZI-1.
- 2.2.a. Sector comprendido por las calles: eje calle Comandante Franco desde Camino General Belgrano hasta Arroyo Las Piedras; el cauce de este arroyo hasta la calle La Rioja; eje calle La Rioja hasta Camino General Belgrano; siguiendo por Camino General Belgrano hasta calle 804; eje calle 804; eje calle 885 y su prolongación 184 hasta calle 134; eje calle 134 y eje Camino General Belgrano hasta el encuentro con calle Comandante Franco.
- 2.2.b. Sector comprendido por las calles: eje Camino General Belgrano; desde la calle 822; eje calle 828; Arroyo Las Piedras y eje calle 822, hasta Camino General Belgrano.
- 2.3. **ZONA RECUPERACION INDUSTRIAL: ZRI.**  
ZRI.
- 2.3.a. Sector comprendido por: eje calle República del Líbano desde Camino General Belgrano; Arroyo Las Piedras; ejes de calles Rodolfo A. López; 304; límite Nor Oeste de las manzanas incompletas: 60 y 66; eje calle 396; eje de la avenida 12 de Octubre; Camino General Belgrano; eje calle 315; límite Sud Oeste de la manzana 14, eje calle 816; Arroyo Las Piedras; eje calle 826; virtual prolongación calle 891; eje de las calles: 822; 892; 819; prolongación 894; 813; 892; límite Sud manzanas incompletas: 121; 108 y 91; eje calles 880; 810; 888; 800; 887; Santa Fe; 885; virtual prolongación de la calle 804 hasta Camino Gene-

- ral Belgrano.
- 2.4. ZONA DE ENSANCHE URBANO: ZEU. 2.5. ZONA RECUPERACION CINTURON ECOLOGICO: ZRCE. ZRCE.
- 2.4.a. Sector comprendido por: ejes de calles: Laprida, Vicente López, avenida Del Sur y al Oeste línea divisoria con las manzanas incompletas: 111 a la 120. 2.5.a. Se mantienen los límites de la ordenanza número 4382. Se exceptúa del área delimitada por dicha ordenanza la parte afectada a la zona de esparcimiento que se destina en el artículo 7º, inciso 1 de esta ordenanza.
- 2.4.b. Sector de perímetro irregular delimitado por: eje de la calle Laprida; al Este línea divisoria con las manzanas incompletas 9 a 12; ejes de calles 333; Martín Rodríguez; 334; martillo a favor en línea divisoria con las manzanas incompletas 46 y 47; eje calle 333; al Este línea divisoria con las manzanas incompletas 34 a 38b; eje calle 339; línea divisoria con las manzanas incompletas 116, 117 y 118; eje calle 401 bis; eje avenida La Plata hasta su encuentro con la calle Laprida. 2.6. ZONA DE RESERVA DE VIALIDAD NACIONAL: ZRV.
- 2.4.c. Sector de perímetro irregular delimitado por: eje de calle 403; prolongación virtual de la calle 475; eje calle República de Francia; línea divisoria con las manzanas incompletas 112; 121 a la 124 y 132 a la 135; límite con el partido de Berazategui; eje calle 489 y su prolongación virtual hasta calle República de Francia; eje calle República de Francia; eje avenida La Plata hasta su encuentro con la calle 403. 2.6.a. Abarca los terrenos expropiados por Vialidad Nacional en Don Bosco, con destino al Acceso Sur Este a la Capital Federal.
- 2.7. TERRENOS REMANENTES DEL TRAZADO AUTOPISTA: LA PLATA-BUENOS AIRES. 2.7.a. En la franja de terrenos ubicada en el área complementaria ribereña situada al Oeste de la traza de la futura Autopista La Plata-Buenos Aires hasta las avenidas Cevallos y Caseros quedarán definidos los usos una vez concretado el proyecto de dicha autopista y realizado el saneamiento de dichas tierras.

QUILMES, 12 de Noviembre de 1982

EL INTENDENTE MUNICIPAL, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE DEPARTAMENTO DELIBERATIVO MUNICIPAL, SANCIONA Y PROMULGA CON FUERZA DE,

ORDENANZA: 4920/82

Artículo 1º: MODIFICANSE el CAPITULO IV: Artículos 9º-Incisos I y J; ..... Artículo 11º-punto 2º- Artículo 13º-Inciso d; ~~111/161/144~~; Artículo 19º; Artículo 15º; Artículo 20º Incisos b y c; Artículo 21º-Incisos f-h y m; Artículo 22º-Incisos d y e; Artículo 28; CAPITULO VII; Artículo 60 - ANEXO I - punto 1-1; Inciso 1-4-b de la Ordenanza de ZONIFICACION SEGUN USOS N° 4545/1979; las que quedarán redactados de la siguiente forma:

Artículo 5º: Cuando se proyecten obras nuevas será obligatorio dejar ..... libre de edificación la superficie afectada por un patio de manzana dentro de la que no podrá avanzar ninguna clase de salientes, balcones o prolongaciones.-

La superficie afectada al patio de manzana se computará como superficie libre para la delimitación del F.O.S. para cada zona.

a) Las zonas en que se exigirá el patio de manzana son las siguientes:

Zona Comercial	:	C1	.-
Zona Comercial	:	C2	.-
Zona Comercial	:	C3	.-
Zona Comercial	:	C4	.-
Zona Comercial Lineal	:	CL	.-
Zona Comercial Lineal	:	CL-1	.-
Zona Residencial	:	R1	.-
Zona Residencial	:	R1-2	.-
Zona Residencial	:	R2	.-
Zona Residencial	:	R2-1	.-
Zona Residencial	:	R3	.-
Zona Residencial	:	R3-1	.-
Zona Residencial	:	R4	.-
Zona Residencial	:	R4-1	.-

b) En todos los casos de aplicación del patio de Manzana será a partir del nivel 0,00; a partir del nivel correspondiente a un tercio (1/3) de la altura del semisótano.

c) En las parcelas interiores con acceso directo por pasillo de la vía pública no será de aplicación la exigencia del patio de man

-2-

zona, ni cochera o espacio para estacionar.-

a) En las parcelas sometidas al régimen de Propiedad Horizontal y que tengan constituidas unidades funcionales en planta Baja equiparables a lote interior con acceso directo por pasillo desde vía pública, no será de aplicación la exigencia de patio de Manzana, cochera ni espacio para estacionar.-

c) El Patio de Manzana estará integrado por la superficie no edificable de cada lote, parcela o fracción que se determinará en función de las dimensiones de la manzana de la siguiente manera: Se trazará una línea de límite posterior de construcción a una // distancia "p" medida a partir de la línea municipal sobre los costados de cada parcela o fracción y determinada en función de la semisuma de los lados de manzana paralelos a los costados de la parcela; en los casos de manzanas irregulares, la medida "p" se determinará por analogía.-

Los valores de "p" en función de la longitud media de los lados de manzana serán:

Longitud media (semisuma de la manzana)	Distancia "p"
menos de 50 mts.	Profundidad total del lote
de 50,01 a 60 mts.	25 mts.
60,01 a 80 mts.	28 mts.
80,01 a 100 mts.	30 mts.
mayor de 100 mts.	32 mts.

f) Cuando uno de los costados del lote es inferior a la longitud "p" no será obligatoria a la contribución al patio de manzana.-

Para éste caso los quiebres de línea de costado o martillos se integrarán como longitud total de costado.-

g) Cuando la línea determinante al patio de manzana afecte a la parcela a una distancia media menor de 2mts. (dos) del contrafrente, no será obligatoria la contribución al patio de manzana.-

h) Cuando sobre una parcela incidan dos líneas determinantes del patio de manzana y la afectación sobre la línea del contrafrente supere el 50% de la misma, la línea límite de edificación se trazará afectando todo el ancho de la parcela.-

En caso contrario no será obligatoria la contribución al patio de manzana.-

i) En todos aquellos casos en los cuales el patio de manzana éste inválido por construcciones existentes en un 80% o más y a solicitud del interesado la Oficina de Planeamiento y Desarrollo podrá

-3-

estudiar la posibilidad de invasión de dicho espacio luego de un estudio pormenorizado del particular

- j) El patio de manzana se computará en el F.O.S. En caso que la exigencia de patio de manzana supere el 40% de superficie de lote, afectado al F.O.S. deberá respetarse el patio de manzana.-

Artículo 11°: Los patios se dimensionarán respecto a la clasificación ..... y tipo de edificio.

1) Patios apendiculares:

Edificio entre medianeras:

Abertura mínima de 4 mts. por una profundidad máxima resultante de multiplicar la abertura mínima por 0,7.-

Edificio en torre:

Abertura mínima de 5 mts. por una profundidad máxima resultante de multiplicar la abertura mínima por 0,6.-

2) Patios Auxiliares

Edificio entre medianeras:

Se permitirán patios auxiliares para ventilación e iluminación de los siguientes locales: cocina, baño, despensa, lavadero, con una superficie mínima de 12 m<sup>2</sup> (doce metros cuadrados) y cuyo lado menor no sea inferior a 3,00 mts. hasta una altura de 9,00 mts.-

Por sobre esta altura su dimensión se incrementará en ambos lados a razón de 0,25 mts. por cada piso, conservando un plano vertical en toda su extensión.-

En edificios de vivienda solamente podrán ser utilizados estos patios cuando ventilen e iluminen locales de una misma unidad funcional.-

En los edificios en torre no serán permitidos los patios auxiliares.

Artículo 13°: Se determinarán según la zona y el tipo de edificación

a) Zonas Comerciales: C1; C2; C3; C4; CL; CL-1;

Edificio en Torre: se observará un retiro de L.M. de 3,00 mts. a partir de la altura del basamento.-

Edificio entre Medianeras: Para todo edificio que supere 15 mts de altura deberá cumplir con un retiro de L.M. de 3,00 mts. a partir de los 15 mts.

b) Zonas Residenciales: R1; R-2

Toda construcción que supere Planta Baja y 2 pisos deberá cum-



-4-

plir con un retiro obligatorio de 3,00 mts. de L.M. desde el nivel 0,00 o del nivel correspondiente a un tercio ( $\frac{1}{3}$ ) de la altura del semisótano.

c) Zona Residencial Exclusiva y Esparcimiento: RE; RE-1 RRE.-

Toda construcción deberá cumplir con un retiro de LYM. de 3,00 mts.

d) En todas las zonas de retiro obligatorio los lotes de esquina con un lado de 10,00 mts. o menor, quedarán afectados de la siguiente manera:-

Retiro sobre el frente menor: 3,00 mts.

Retiro sobre el frente mayor: 1,50 mts.

Para todo lote de profundidad de 10,00 mts. o menor se considerará el retiro obligatorio de 1,50 mts.

e) Para los edificios recostados sobre un eje medianero y que superen Planta Baja y un piso deberá observar una separación mínima del otro eje medianero de 4,00 mts. sobre esa cota el retiro de incrementará a razón de 0,25 por piso.-

Artículo 15°: La separación mínima será de 4,00 mts. el cual funcionará como espacio envolvente a la torre sobre el que no se podrá avanzar con salientes y balcones.-

Artículo 16°: En función de las densidades establecidas y los porcentajes de comercios correspondientes, se exigirá en todas las zonas comerciales para los edificios en torre la construcción de un basamento obligatorio cuya altura máxima será de 6,50 mts. que no podrá ser destinado a uso residencial, salvo una vivienda para porteros la cual deberá cumplir con todas las reglamentaciones establecidas en la presente.-

El mismo podrá ser ocupado por cocheras para uso comercial, siempre y cuando no supere el 50% del porcentaje de comercio respectivo, debiéndose destinar el resto de locales de comercio, oficinas, consultorios, etc.-

Dicho espacio de cocheras no debe suplantarse al área de estacionamiento propia del edificio, sino que será considerado como parte de la superficie destinada a comercio.-

Artículo 20°:

a) Para las Zonas comerciales y Residenciales R1; y R1-2: se permitirán cuerpos salientes siempre y cuando los mismos no superen los retiros mínimos establecidos.

-5-

- 1) Los balcones podrán avanzar de la Línea Municipal o del retiro correspondiente para la zona con un máximo de 1 (un) metro.-
- 2) Los cuerpos salientes no se incluirán dentro del retiro correspondiente a la Línea Municipal.-
- 3) Cuando el balcón se encuentre cerrado lateralmente a una altura superior a 1, 80 mts. será considerado cuerpo saliente.-
- 4) Los premios se computarán a partir del parámetro más cercano al eje divisorio de la parcela o línea de edificación, pues se considera su proyección sobre nivel del suelo 0,00.-
- b) Para las zonas Residenciales RE; RE-1; RRE; y Esparcimiento E.- Se mantendrán las mismas consideraciones en cuanto a balcones cuerpos salientes que en el punto a) sin incluir los premios.-
- c) En todas las zonas del Partido no se permitirán cuerpos salientes avanzando sobre Línea Municipal o sobre la línea del retiro obligatorio en su caso.-

Artículo 21º: Se tendrán en cuenta las siguientes pautas:

- a) Vivienda unifamiliar: se considera cochera o espacio para estacionar de 15,00 m<sup>2</sup>/vivienda.-
- b) Vivienda multifamiliar: Se estipula a razón de 3,5 m<sup>2</sup> por persona.-
- c) En caso de cocheras ubicadas en subsuelo y/o hasta un tercio (1/3) de la altura del sótano por el nivel 0,00 la superficie 0,00 la superficie cubierta de las mismas no será computada en el F.O.T.-
- d) En zonas comerciales, (uso mixto) cuando la cochera se ubique en el basamento se computará dentro del porcentaje de comercio siempre y cuando no supere el 50%, el resto será destinado a locales de negocio y demás usos del basamento.-
- e) En la zona Residencial de Primera R1, y zona Residencial de Primera Sub-2; R1-2 todo edificio multifamiliar que supere planta baja y dos pisos, las cocheras no podrán ubicarse en la planta baja del edificio, ya que la misma será destinada a planta libre según especificaciones del artículo 14º de la presente.-
- f) Se podrá utilizar como zona de estacionamiento el espacio libre correspondiente al FOS si corresponde a la zona posterior del edificio o patio de manzana, siempre y cuando sea descubierta debiendo dejar un 10% del espacio libre como zona verde parquizada, descontándose para tal fin el espacio libre obliga

-6-

- torio de retiro de Línea Municipal y separación obligatoria entre bloques.-
- g) Para los edificios destinados exclusivamente a cocheras se tendrá en cuenta todas las restricciones del F.O.T., F.O.S. y demás normas correspondientes a cada zona.-
  - h) En las zonas C1; C2; C3; C4; CL; CL-1; R1; R1-2; RE; RE-1; RRE; E; R-2; R2-1, los edificios destinados a cocheras o playa de estacionamiento serán afectados exclusivamente a automóviles particulares con excepción de las terminales de omnibus y colectivos cuya radicación quedará a criterio de la Oficina Municipal de Planeamiento y Desarrollo.-
  - i) Los edificios destinados a vivienda cuyo frente dé sobre vía peatonal podrán cumplir con el porcentaje que les corresponde para estacionamientos en predios distantes no más de 200 mts. del edificio, siempre y cuando sea superficie cubierta.-  
El edificio de cocheras podrá albergar las cocheras correspondientes a uno o más edificios de vivienda debiéndose ajustar a las normas de cada zona con los porcentajes que se fija como mínimo de cantidad de vehículos para cada edificio de vivienda.-
  - j) Se deberá tener en cuenta para todos los edificios la solución de los accesos de vehículos, para que los mismos no produzcan conflictos en la vía pública.
  - k) Toda disminución de la superficie destinada a estacionamiento o cocheras derivadas de impedimentos constructivos, dará lugar a la disminución proporcional del número de habitantes, a razón de uno de ellos por cada 3,5 metros cuadrados de disminución.-
  - l) La superficie destinada a estacionamiento o cochera, se establece en función del total de habitantes que pueda albergar la parcela. En caso de no utilizarse el F.O.T. máximo, la cantidad de habitantes disminuirá proporcionalmente en relación a la disminución del F.O.T.
  - m) Para construcciones comerciales, culturales, sociales, administrativas, talleres, industriales, depósitos y toda otra edificación civil que no corresponda a uso residencial, la densidad para el cálculo de estacionamiento se tomará de la siguiente manera: hasta un área de 30 m<sup>2</sup>, se computará 1 (una) persona y en superficies mayores de 30 m<sup>2</sup> se computará 1 (una) persona por cada 10 m<sup>2</sup> de superficie.-

Artículo 23º: Por sobre los valores máximo del F.O.T. se establece-  
..... rán incrementos o premios para los casos que determi-  
nan los artículos 23 y 24 que en conjunto no podrán superar el 70%  
de los valores máximos según la siguiente discriminación:

- a) Por ancho de parcela:  
A partir de 10 mts. se incrementará el F.O.T. en forma propor-  
cional a razón de 1,5% por cada metro que exceda los 10,00 mts  
y hasta un incremento máximo de 25%, para nuevas parcelas a  
partir de los anchos exigidos.-
- b) Por edificación separada de ejes divisorios laterales con un  
mínimo de 4,00 mts. se incrementará el F.O.T a razón del 2%  
por metro en cada eje divisorio, computandose hasta un 30% co-  
mo máximo.-
- c) Por edificación retirada voluntariamente de la línea de edifi-  
cación establecida: a razón de 3% por cada metro de retiro,  
con un máximo de 15%.-
- d) Por menor superficie de suelo ocupada que la resultante del  
F.O.S. máximo establecido:  
5% al 10% inclusive.....5% del F.O.T.  
más del 10% .....10% del F.O.T.
- e) Por espacio libre público (según Ley 6912) existente al fran-  
te, medido desde la línea municipal hasta el eje de dicho es-  
pacio a razón de 0,5% por cada metro a partir de los 10,00 mts  
y con un máximo de 10%.-
- f) En lo referido al premio por ancho de parcela, cuando ésta es  
tuviese ubicada en esquina, se considerarán el ancho al lado  
de menor dimensión.-
- g) En todos los casos se considerarán los paramentos del edifi-  
cio, como un plano vertical, no se permitirán escalona-  
mientos.-
- h) Para establecer la proporcionalidad para el otorgamiento de  
los incrementos que establece este artículo, el premio que co-  
rresponda por fracciones de valores se fijara por interpola-  
ción lineal.-
- i) Cuando la construcción sea obligatoria entre ejes divisorios  
se tomarán en cuenta los retiros que se produzcan a partir  
de la altura máxima del basamento, y los incrementos se cal-  
cularán sobre la superficie edificable restante por encima  
de dicho basamento para completar el F.O.T.

-0-

Artículo 29º: Se permitirán cambios de uso parciales en edificios eje ..... cutados, subdivididos en propiedad horizontal, o con planos de obra aprobados, siempre y cuando el cambio propuesto cumpla con las dimensiones mínimas reglamentarias en cuanto a: iluminación, ventilación y superficies o mejorar las ya existentes o aprobadas.-

Los cambios de uso totales de edificios ejecutados unidades funcionales o con planos de obra aprobados, deberán ajustarse a los indicadores y normas correspondientes para cada zona.-

Artículo 66º: (del CAPITULO VII) Los retiros de la línea de edificación ..... ción se detallan en el cuadro siguiente complementario de este articulado.-

RETIROS OBLIGATORIOS DE LA LINEA DE EDIFICACION.

DESIGNACION	A F E C T A C I O N			RETIRO mts. RESTRICCIÓN
	DESDE	HASTA	TIPO	
Av. Tomás Flores (Av Pasco)	Cno. Gral Belgrano	Límite de Partido (Lomas de Zamora)	Restricción	10 mts.
Gral. Belgrano (R.P. 44)	Límite de Pdo. con Avellaneda	Límite de Pdo. con Florencio Varela	Cesión para Ensanche	7,50 mts.
Cno. de Cintura (AV. Rca. Francia Av. Monteverde)	Avenida Calchaquí	Av. Donato Alvarez (Límite de Partido)	Restricción	10 mts.
Av. 12 de Octubre (R.P. 48)	Cno. Gral. Belgrano	Av. Calchaquí	Restricción	5 mts.
Av. S. Mosconi (R.P. 53)	Av. 12 de Octubre Calle La Prida	Calle La Prida Lím. de Pdo F. Varela	Restricción CESION	10 mts. Completar 50 ms. ancho
Av. Tto. Gral Aramburu ex Av del Sud	Av. La Plata	Avda. Calchaquí	Restricción	2,50 mts.
Calle Gaboto	Caribaldí	Humberto 1º	Restricción	12,70 mts. de la actual línea de título
Av. Cavallos frente Nor-Este	Av. Olamendi	Av. Alberdi	Restricción	3,00 mts

2-16436-HCD-

Honorable Concejo Deliberante



Quilmes

①

QUILMES, 15 de Marzo de 2006.-

AL SEÑOR INTENDENTE MUNICIPAL  
Dn. SERGIO OMAR VILLORDO  
S

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a los efectos de comunicarle que en la Sesión Extraordinaria realizada el día 15 de Marzo del corriente año, se ha sancionado la Ordenanza que a continuación se transcribe:

VISTO:

El Expediente 2-16436-HCD-06, Cuerpo 1, 2 y 3 Agregado el Expte. N° 4091-11941-F-05; Ref.: Tramitación de la rezonificación según usos de cuatro sectores del Partido de Quilmes, y la Ordenanza N° 10.312/05 por la que se creó la Comisión de Rezonificación, y

CONSIDERANDO:

La presente Ordenanza se origina en la necesidad de actualizar la reglamentación municipal en lo que concierne al ordenamiento urbano del Partido de Quilmes, considerando que la misma, al no haber sido modificada estructuralmente durante un largo periodo de veintisiete años en el cual la ciudad ha sufrido importantes cambios en su fisonomía y su funcionamiento, debe estar al día con la dinámica urbana del Partido.

Por otra parte, el ordenamiento urbano, según el artículo 75° de la Ley N° 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, tiene cuatro instancias:

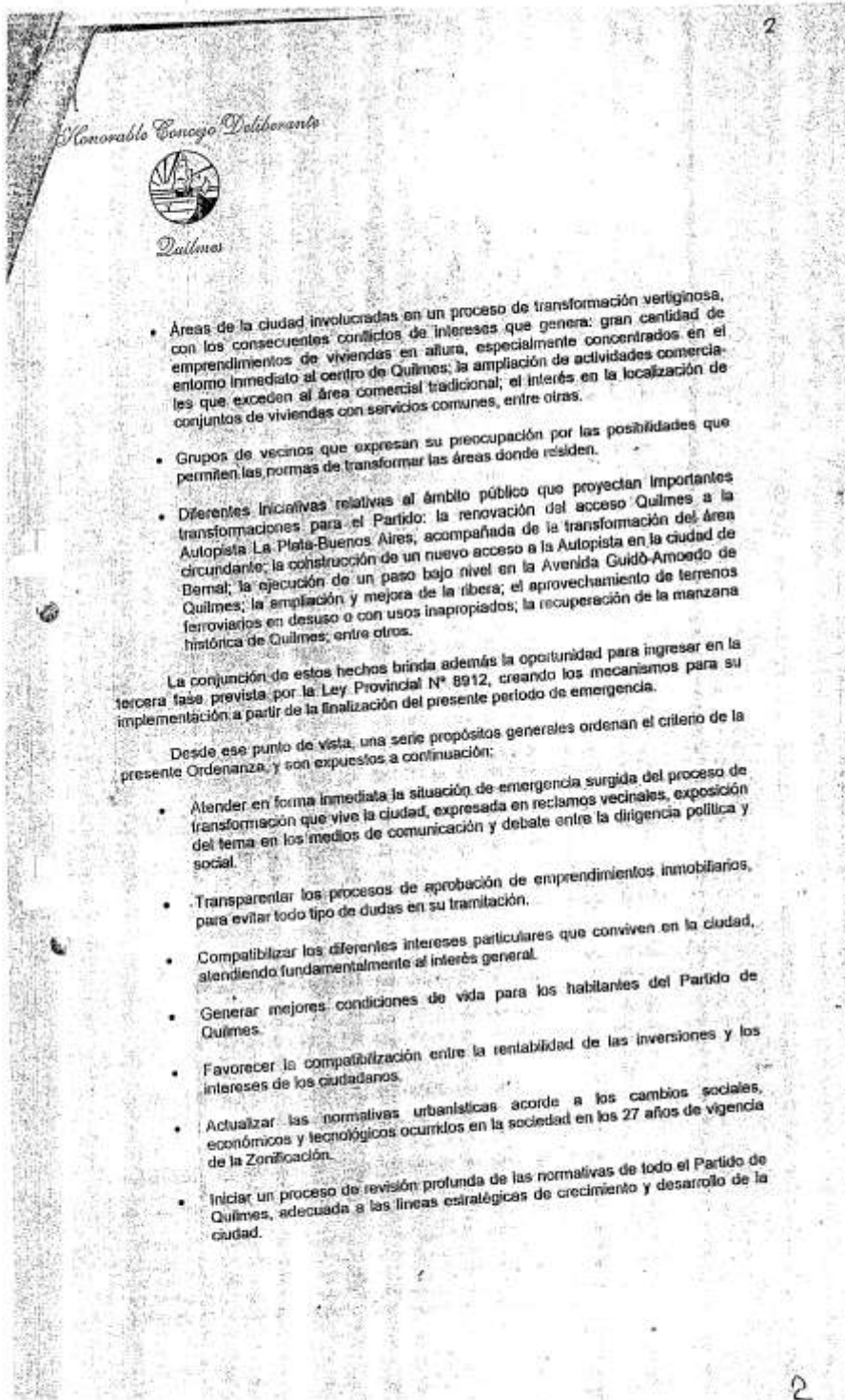
- Delimitación preliminar de áreas
- Zonificación según usos
- Planes de ordenamiento municipal
- Planes particularizados

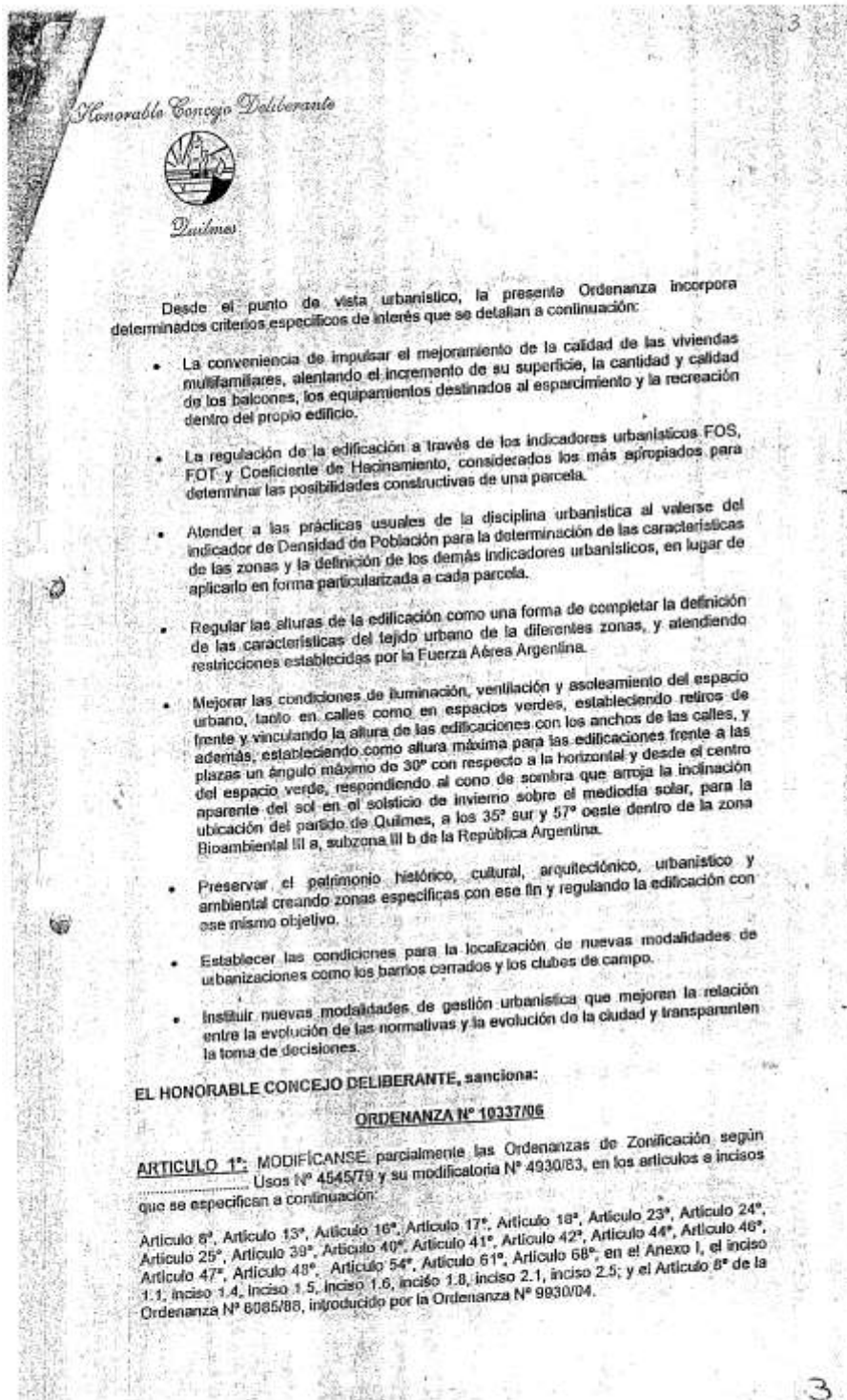
El Partido de Quilmes alcanzó la segunda etapa en 1979 cuando puso en vigencia la Ordenanza 4545. Posteriormente, se introdujeron algunas reformas a esta Zonificación muy parciales y específicas, viéndose notablemente desactualizada respecto a la evolución de la ciudad y las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas.

El conjunto de la sociedad, incluidos los profesionales, la dirigencia política y las sucesivas autoridades municipales, no habían avanzado en el transcurso de estos veintisiete años para cumplir la tercera etapa, ni para actualizar sustancialmente la segunda.

Esto obliga a modernizar dicha norma, a fin de dar cuenta de la evolución del Partido de Quilmes y poder atender las necesidades que son generadas por una nueva concepción sobre la ciudad, así como desde el Estado, de tomar en cuenta los distintos aspectos que cobran importancia para lograr un desarrollo urbano que equilibre los intereses particulares con el interés general, permitiendo consolidar el crecimiento a la vez que preservando la identidad de Quilmes, y reconociendo su diversidad interna.

En este contexto, algunos hechos concretos pusieron de relieve el estado de emergencia del territorio de Quilmes, lo que ha funcionado como el disparador de esta reforma.





Desde el punto de vista urbanístico, la presente Ordenanza incorpora determinados criterios específicos de interés que se detallan a continuación:

- La conveniencia de impulsar el mejoramiento de la calidad de las viviendas multifamiliares, alentando el incremento de su superficie, la cantidad y calidad de los balcones, los equipamientos destinados al esparcimiento y la recreación dentro del propio edificio.
- La regulación de la edificación a través de los indicadores urbanísticos FOS, FOT y Coeficiente de Hacinamiento, considerados los más apropiados para determinar las posibilidades constructivas de una parcela.
- Atender a las prácticas usuales de la disciplina urbanística al valerse del indicador de Densidad de Población para la determinación de las características de las zonas y la definición de los demás indicadores urbanísticos, en lugar de aplicarlo en forma particularizada a cada parcela.
- Regular las alturas de la edificación como una forma de completar la definición de las características del tejido urbano de las diferentes zonas, y atendiendo restricciones establecidas por la Fuerza Aérea Argentina.
- Mejorar las condiciones de iluminación, ventilación y asoleamiento del espacio urbano, tanto en calles como en espacios verdes, estableciendo retiros de frente y vinculando la altura de las edificaciones con los anchos de las calles, y además, estableciendo como altura máxima para las edificaciones frente a las plazas un ángulo máximo de 30° con respecto a la horizontal y desde el centro del espacio verde, respondiendo al cono de sombra que arroja la inclinación aparente del sol en el solsticio de invierno sobre el mediodía solar, para la ubicación del partido de Quilmes, a los 35° sur y 57° oeste dentro de la zona Bioambiental III a, subzona III b de la República Argentina.
- Preservar el patrimonio histórico, cultural, arquitectónico, urbanístico y ambiental creando zonas específicas con ese fin y regulando la edificación con ese mismo objetivo.
- Establecer las condiciones para la localización de nuevas modalidades de urbanizaciones como los barrios cerrados y los clubes de campo.
- Instaurar nuevas modalidades de gestión urbanística que mejoren la relación entre la evolución de las normativas y la evolución de la ciudad y transparenten la toma de decisiones.

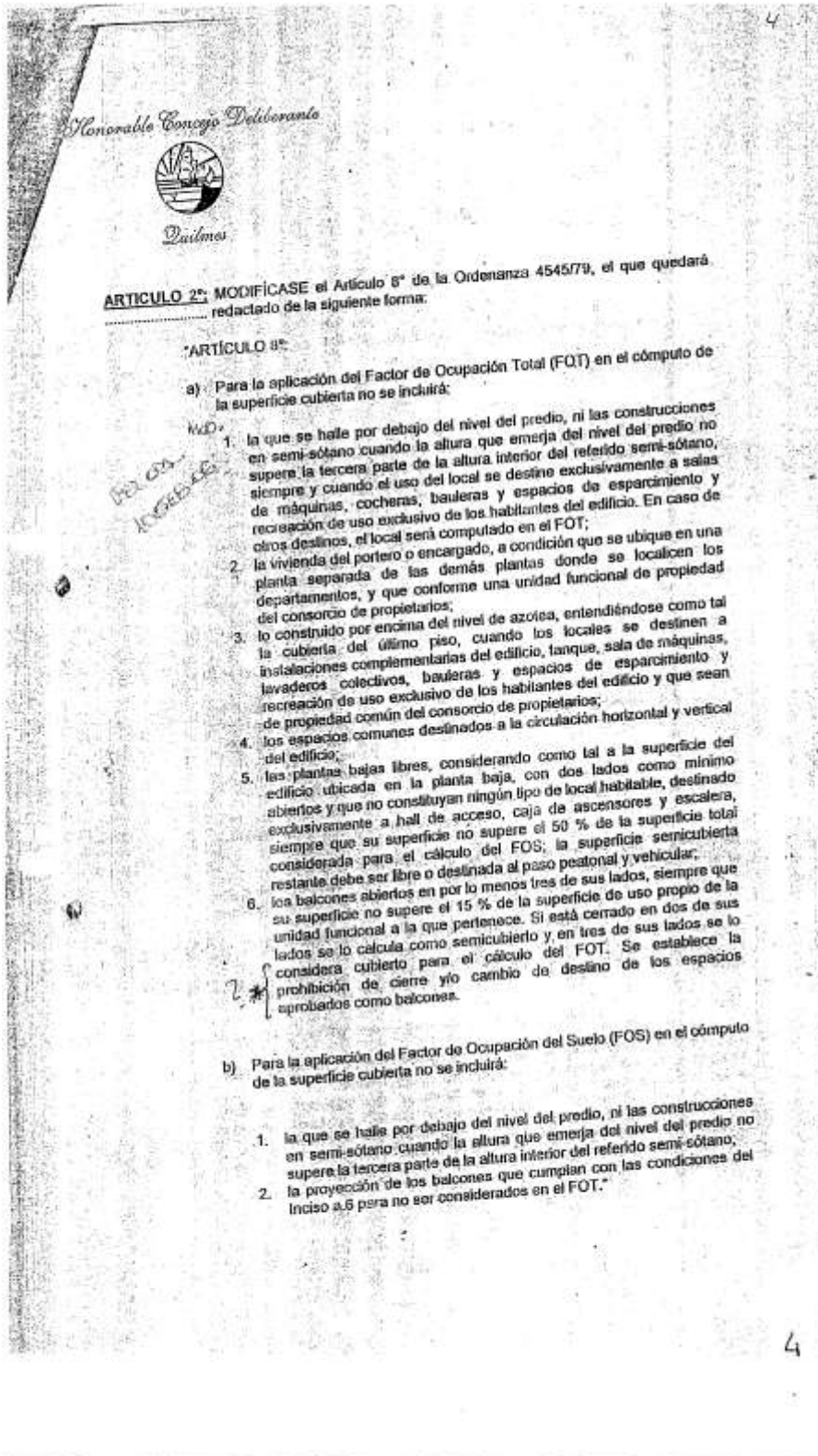
EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE, sanciona:

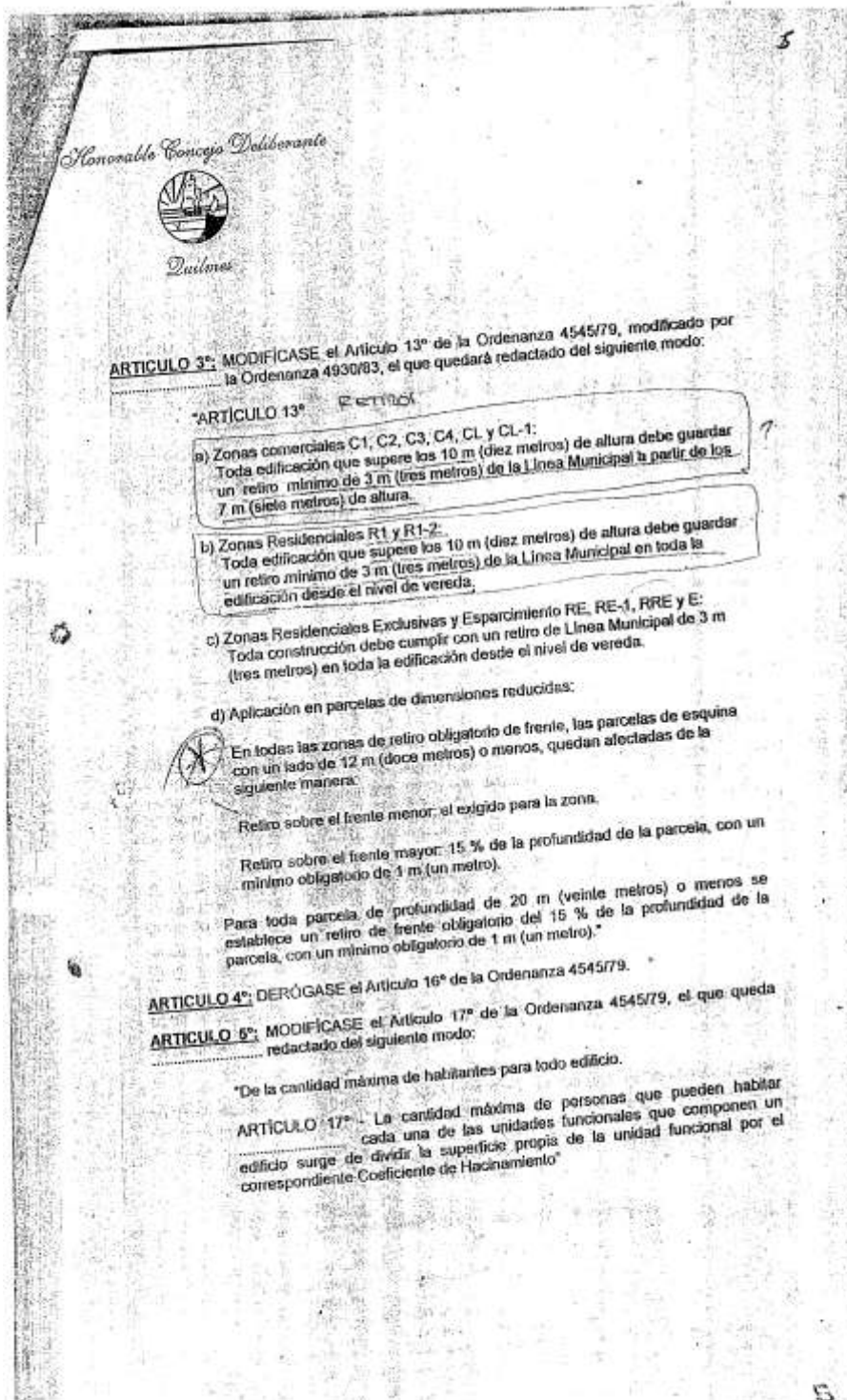
**ORDENANZA Nº 10337/06**

**ARTICULO 1º:** MODIFICANSE parcialmente las Ordenanzas de Zonificación según Usos Nº 4545/79 y su modificatoria Nº 4930/83, en los artículos e incisos que se especifican a continuación:

Artículo 6º, Artículo 13º, Artículo 16º, Artículo 17º, Artículo 18º, Artículo 23º, Artículo 24º, Artículo 25º, Artículo 39º, Artículo 40º, Artículo 41º, Artículo 42º, Artículo 44º, Artículo 46º, Artículo 47º, Artículo 48º, Artículo 54º, Artículo 61º, Artículo 68º, en el Anexo I, el inciso 1.1, inciso 1.4, inciso 1.5, inciso 1.6, inciso 1.8, inciso 2.1, inciso 2.5; y el Artículo 8º de la Ordenanza Nº 6085/88, introducido por la Ordenanza Nº 9830/04.







Honorable Concejo Deliberante



Quilmes

**ARTICULO 3º:** MODIFICASE el Artículo 13º de la Ordenanza 4545/79, modificado por la Ordenanza 4930/83, el que quedará redactado del siguiente modo:

**ARTICULO 13º**

**RETRO**

- a) Zonas comerciales C1, C2, C3, C4, CL y CL-1:  
 Toda edificación que supere los 10 m (diez metros) de altura debe guardar un retro mínimo de 3 m (tres metros) de la Línea Municipal a partir de los 7 m (siete metros) de altura.
- b) Zonas Residenciales R1 y R1-2:  
 Toda edificación que supere los 10 m (diez metros) de altura debe guardar un retro mínimo de 3 m (tres metros) de la Línea Municipal en toda la edificación desde el nivel de vereda.
- c) Zonas Residenciales Exclusivas y Esparcimiento RE, RE-1, RRE y E:  
 Toda construcción debe cumplir con un retro de Línea Municipal de 3 m (tres metros) en toda la edificación desde el nivel de vereda.
- d) Aplicación en parcelas de dimensiones reducidas:



En todas las zonas de retro obligatorio de frente, las parcelas de esquina con un lado de 12 m (doce metros) o menos, quedan afectadas de la siguiente manera:

- Retiro sobre el frente menor: el exigido para la zona.
- Retiro sobre el frente mayor: 15 % de la profundidad de la parcela, con un mínimo obligado de 1 m (un metro).
- Para toda parcela de profundidad de 20 m (veinte metros) o menos se establece un retro de frente obligatorio del 15 % de la profundidad de la parcela, con un mínimo obligatorio de 1 m (un metro).

**ARTICULO 4º:** DERÓGASE el Artículo 16º de la Ordenanza 4545/79.

**ARTICULO 5º:** MODIFICASE el Artículo 17º de la Ordenanza 4545/79, el que queda redactado del siguiente modo:

\*De la cantidad máxima de habitantes para todo edificio.

**ARTICULO 17º:** La cantidad máxima de personas que pueden habitar cada una de las unidades funcionales que componen un edificio surge de dividir la superficie propia de la unidad funcional por el correspondiente Coeficiente de Hacinamiento.

Honorable Concejo Deliberante



Quilmes

**ARTICULO 6°:** MODIFÍCASE el Artículo 18° de la Ordenanza 4545/79, el que queda redactado del siguiente modo:

\*ARTÍCULO 18° - Para el cálculo de la cantidad de personas que pueden habitar una unidad funcional o un edificio, se consideran dos personas por dormitorio.\*

**ARTICULO 7°:** DERÓGASE el Artículo 23° de la Ordenanza 4545/79.

**ARTICULO 8°:** DERÓGASE el Artículo 24° de la Ordenanza 4545/79.

**ARTICULO 9°:** MODIFÍCASE el Artículo 25° de la Ordenanza 4545/79, el que quedará redactado de la siguiente forma:

\*ARTÍCULO 25. — Los premios sobre el FOT se aplicarán de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley N° 8912 y decretos reglamentarios.\*

**ARTICULO 10°:** MODIFÍCASE el Cuadro de Coeficientes de Hacinamiento del Artículo 39° de la Ordenanza 4545/79, el que queda redactado de la siguiente forma:

**COEFICIENTES DE HACINAMIENTO**  
Se denomina Coeficiente de Hacinamiento a la relación entre la Superficie Cubierta de Uso Propio por cada persona que habite la edificación. Son de aplicación en todas las edificaciones que se ejecuten en cualquiera de las zonas, los siguientes Coeficientes de Hacinamiento Mínimos:

	Cantidad de ambientes	Personas por Dormitorio	Superficie cubierta Mínima por persona
Residencial Unifamiliar	hasta 2	2	15 m <sup>2</sup> .
	más de 2	2	12 m <sup>2</sup> .
Residencial Multifamiliar	hasta 2	2	18 m <sup>2</sup> .
	más de 2	2	14 m <sup>2</sup> .
Comercial y análogos			10m <sup>2</sup> .
Otros usos			A definir según características de cada uso

**ARTICULO 11°:** MODIFÍCASE el Artículo 40° de la Ordenanza 4545/79, el que quedará redactado de la siguiente forma:

\*ARTÍCULO 40° —  
Zona Comercial C1 – Quilmes Centro

a) Característica

Zona de uso mixto comercial y residencial de alta densidad.

b) Ocupación del suelo

Densidad neta: 1200 hab/ha

FOS máximo: 0.6

FOT máximo: 3 para edificio en torre

2.75 para edificio entre medianeras

Altura máxima: 45 m (cuarenta y cinco metros) medidos desde el nivel de vereda. No puede sobrepasarse esta altura con ningún tipo de

Honorable Concejo Deliberante



Quilmes

edificaciones ni instalaciones por restricciones establecidas por la Fuerza Aérea Argentina.

**Retiro de frente:** Según Artículo 13° de la Ordenanza 4545 con la reforma que le introduce la presente Ordenanza.

**Altura máxima frente a plazas:** La altura máxima está determinada por una línea que conforma un ángulo de 30° (treinta grados) desde el centro de la plaza hasta la línea municipal de la parcela. Por cada metro de retiro de la edificación respecto a la Línea Municipal, la altura permitida se incrementa 1 m (un metro), pudiendo escalonarse la edificación a partir del retiro obligatorio. Por encima de este nivel, pueden ubicarse las instalaciones comunes complementarias del edificio como tanque de agua, sala de máquinas, caja de escalera, calderas y antenas.

**Patio de manzana:** Según el Artículo 9° de la Ordenanza 4545/79.

**Destino de la planta baja:** La edificación de la planta baja hacia el frente de la parcela debe estar destinada a uso comercial, mas los ingresos peatonales y vehiculares al edificio. Quedan exceptuadas de esta exigencia las parcelas frentistas a la calle Olavarría entre Mitre y Lavalle; a las calles Olavarría, Humberto 1°, Garibaldi y Videla, todas entre Yrigoyen y Gaboto; y a la calle Gaboto entre Olavarría y Alem, y entre Carlos Morel y Videla.

**Tratamiento arquitectónico:** Todas las caras de la edificación hacia la vía pública y hacia el espacio libre urbano, y las medianeras que sean visibles desde la vía pública, deben tener un tratamiento arquitectónico con diseño, materiales y terminaciones de las mismas características, calidad y jerarquía que la fachada principal.

**ARTICULO 12°:** MODIFÍCASE el Artículo 41° de la Ordenanza 4545/79, el que queda redactado de la siguiente forma:

**ARTÍCULO 41° —**  
**Zona Residencial C2 — Bernal Centro**

a) Característica  
Zona de uso mixto comercial y residencial de alta densidad.

b) Ocupación del suelo  
Densidad neta: 1000 hab/ha  
FOS máximo: 0.6  
FOT máximo: 2.75 para edificio en torre  
2.50 para edificio entre medianeras

**Altura máxima:** Dos veces el ancho de la calle, medido entre líneas municipales. Por cada metro de retiro de la edificación respecto a la Línea Municipal, la altura permitida se incrementa 2 m (dos metros). Por encima de este nivel, pueden ubicarse las instalaciones comunes complementarias del edificio como tanque de agua, sala de máquinas, caja de escalera, calderas y antenas.

**Retiro de frente:** Según Artículo 13° de la Ordenanza 4545 con la reforma que le introduce la presente Ordenanza.

**Patio de manzana:** Según el Artículo 9° de la Ordenanza 4545/79.

**Destino de la planta baja:** La edificación de la planta baja hacia el frente de la parcela debe estar destinada a uso comercial, mas los ingresos peatonales y vehiculares al edificio.

**Tratamiento arquitectónico:** Todas las caras de la edificación hacia la vía pública y hacia el espacio libre urbano, y las medianeras que sean visibles desde la vía pública, deben tener un tratamiento arquitectónico con diseño, materiales y terminaciones de las mismas características, calidad y jerarquía que la fachada principal.

Honorable Concejo Deliberante



Quilmes

**ARTICULO 13°:** MODIFICASE el Artículo 42° de la Ordenanza 4545/79, el que queda redactado de la siguiente forma:

**\*ARTÍCULO 42° —**

Zona Comercial C3 – Don Bosco y Ezpeleta

a) Característica  
Zona de uso mixto comercial y residencial de media densidad.

b) Ocupación del suelo  
Densidad neta: 700 hab./ha.  
FOS máximo: 0.6  
FOT máximo: 2.50 para edificio en torre  
2 para edificio entre medianeras

Altura máxima: Una vez y media el ancho de la calle, medido entre líneas municipales. Por cada metro de retiro de la edificación respecto a la Línea Municipal, la altura permitida se incrementa 1,50 mts. (un metro con cincuenta centímetros). Por encima de este nivel, pueden ubicarse las instalaciones comunes complementarias del edificio como tanque de agua, sala de máquinas, caja de escalera, calderas y antenas.  
Retiro de frente: Según Artículo 13° de la Ordenanza 4545 con la reforma que le introduce la presente Ordenanza.

Patio de manzana: Según el Artículo 9° de la Ordenanza 4545/79.

Tratamiento arquitectónico: Todas las caras de la edificación hacia la vía pública y hacia el espacio libre urbano, y las medianeras que sean visibles desde la vía pública, deben tener un tratamiento arquitectónico con diseño, materiales y terminaciones de las mismas características, calidad y jerarquía que la fachada principal."

**ARTICULO 14°:** MODIFICASE el Artículo 44° de la Ordenanza 4545/79, el que queda redactado de la siguiente forma:

**\*ARTÍCULO 44° —**

Zona Comercial Lineal CL

a) Característica  
Alineamiento de uso mixto comercial y residencial de media densidad.

b) Ocupación del suelo  
Densidad neta: 600 hab./ha.  
FOS máximo: 0.6  
FOT máximo: 2 para edificio en torre  
1.8 para edificio entre medianeras

Altura máxima: Una vez y media el ancho de la calle, medido entre líneas municipales. Por cada metro de retiro de la edificación respecto a la Línea Municipal, la altura permitida se incrementa 1,50 m (un metro con cincuenta centímetros). Se establece un tope de 35 m (treinta y cinco metros) de altura de la edificación. Por encima de la altura máxima permitida, pueden ubicarse las instalaciones comunes complementarias del edificio como tanque de agua, salas de máquinas, caja de escalera, calderas y antenas.

La edificación más la totalidad de las instalaciones ubicadas por encima del nivel de antena, no pueden superar los 45 m (cuarenta y cinco metros) de altura por restricciones establecidas por la Fuerza Aérea Argentina.

Retiro de frente: Según Artículo 13° de la Ordenanza 4545 con la reforma que le introduce la presente Ordenanza.

Patio de manzana: Según el Artículo 9° de la Ordenanza 4545/79.

En la zona los?  
de 30mts. de altura  
de los 7,00; 3,00 mts.

Honorable Consejo Deliberante



Quilmes

Tratamiento arquitectónico: Todas las caras de la edificación hacia la vía pública y hacia el espacio libre urbano, y las medianeras que sean visibles desde la vía pública, deben tener un tratamiento arquitectónico con diseño, materiales y terminaciones de las mismas características, calidad y jerarquía que la fachada principal.\*

**ARTICULO 15°:** MODIFÍCASE el Artículo 46° de la Ordenanza 4545/79, el que queda redactado de la siguiente forma:

**ARTÍCULO 46°—**  
Zona Residencial R1 — Quilmes

a) Característica  
Zona de uso predominantemente residencial con actividades comerciales compatibles con la vivienda.

b) Ocupación del suelo  
Densidad neta: 600 hab./ha.  
FOS máximo: 0,6  
FOT máximo: 2 para edificio en torre

1,6 para edificio entre medianeras  
Altura máxima: Dos veces el ancho de la calle, medido entre líneas municipales, sin contar la planta baja libre. Por cada metro de retro de la edificación respecto a la Línea Municipal, la altura permitida se incrementa 2 m (dos metros). Por encima de este nivel, pueden ubicarse las instalaciones comunes complementarias del edificio como tanque de agua, sala de máquinas, caja de escalera, calderas y antenas.

La edificación más la totalidad de las instalaciones ubicadas por encima del nivel de azotea, no pueden superar los 45 m (cuarenta y cinco metros) de altura por restricciones establecidas por la Fuerza Aérea Argentina.

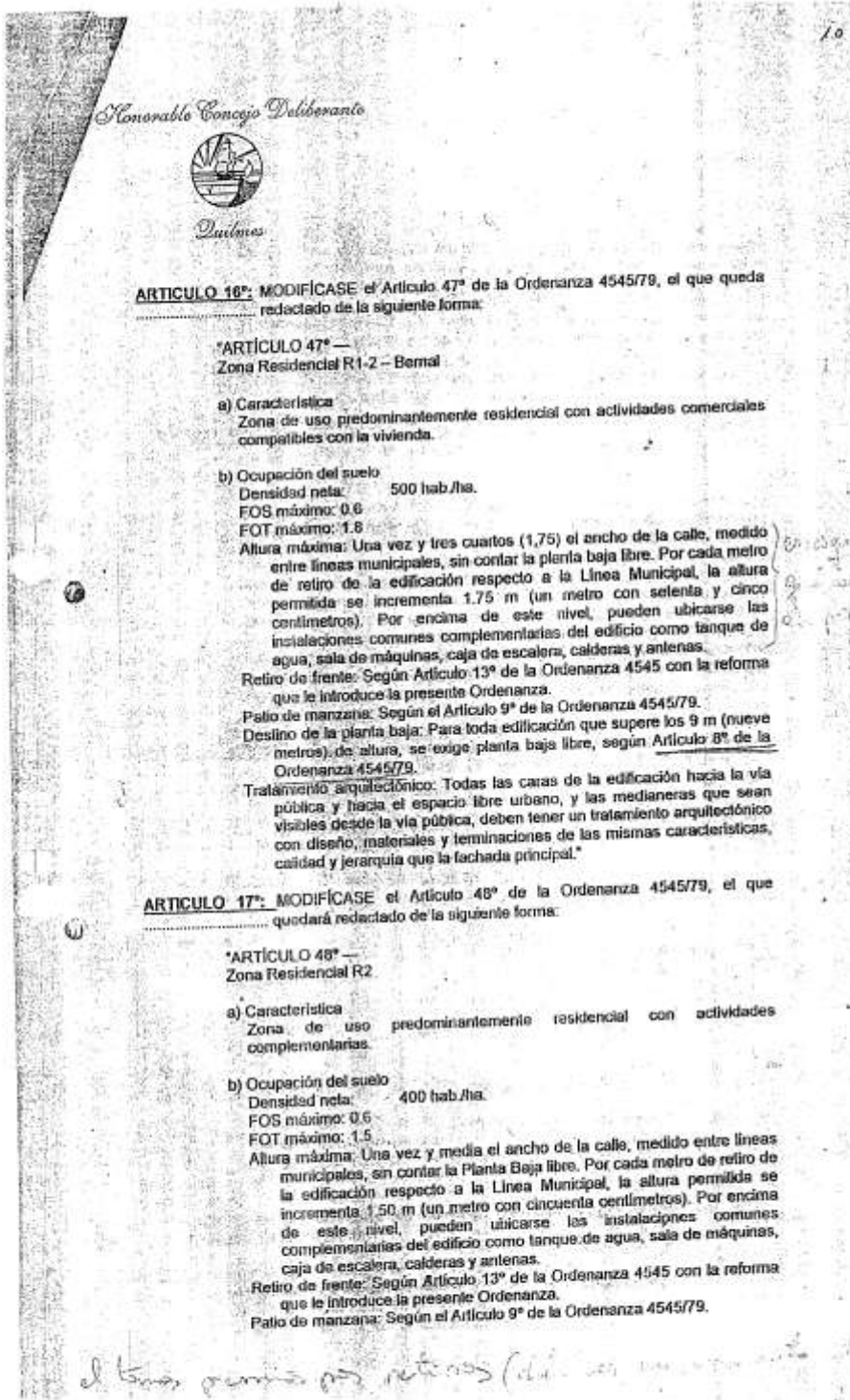
Altura máxima frente a plazas: La altura máxima está determinada por una línea que conforma un ángulo de 30° (treinta grados) desde el centro de la plaza hasta la línea municipal de la parcela. Por cada metro de retro de la edificación respecto a la Línea Municipal, la altura permitida se incrementa 1 m (un metro), pudiendo escalonarse la edificación a partir del retro obligatorio. Por encima de este nivel, pueden ubicarse las instalaciones comunes complementarias del edificio como tanque de agua, sala de máquinas, caja de escalera, calderas y antenas.

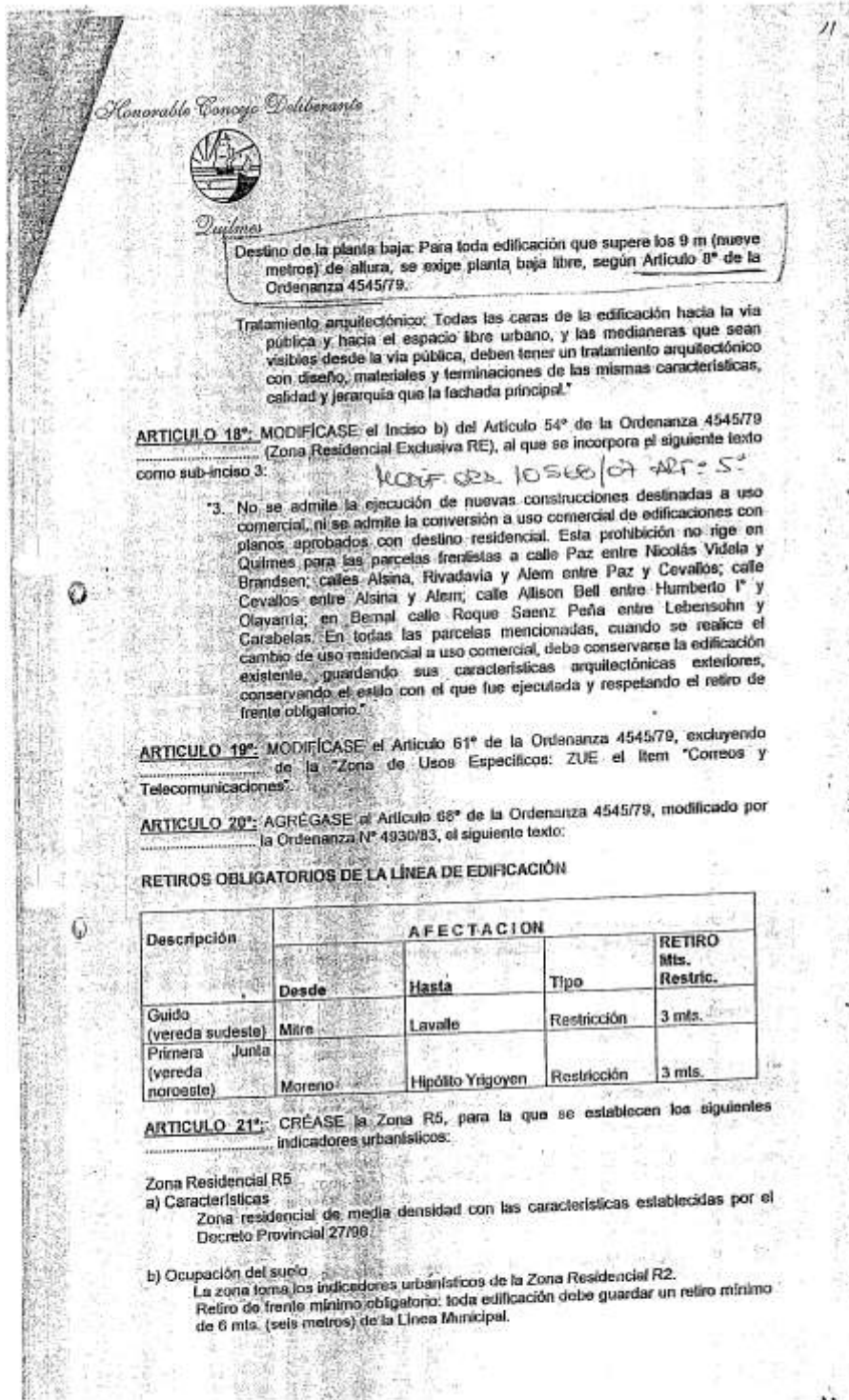
Retiro de frente: Según Artículo 13° de la Ordenanza 4545 con la reforma que se introduce la presente Ordenanza. Esta exigencia no rige para las parcelas frentistas a las calles Sarmiento entre Rivadavia y Garibaldi; Garibaldi entre Mitre y Paz; y Alem entre Sarmiento y Paz, que pueden ejecutarse sobre línea municipal hasta los 6 m (seis metros) de altura, debiendo retirarse como mínimo 3 m (tres metros) por encima de ese nivel.

Pallo de manzana: Según el Artículo 9° de la Ordenanza 4545/79.  
Destino de la planta baja: Para toda edificación que supere los 9 m (nueve metros) de altura, se exige planta baja libre, según Artículo 8° de la Ordenanza 4545/79. Esta exigencia no rige para las parcelas frentistas a las calles Sarmiento entre Rivadavia y Garibaldi; Garibaldi entre Mitre y Paz; y Alem entre Sarmiento y Paz, cuya planta baja puede tener destino comercial.

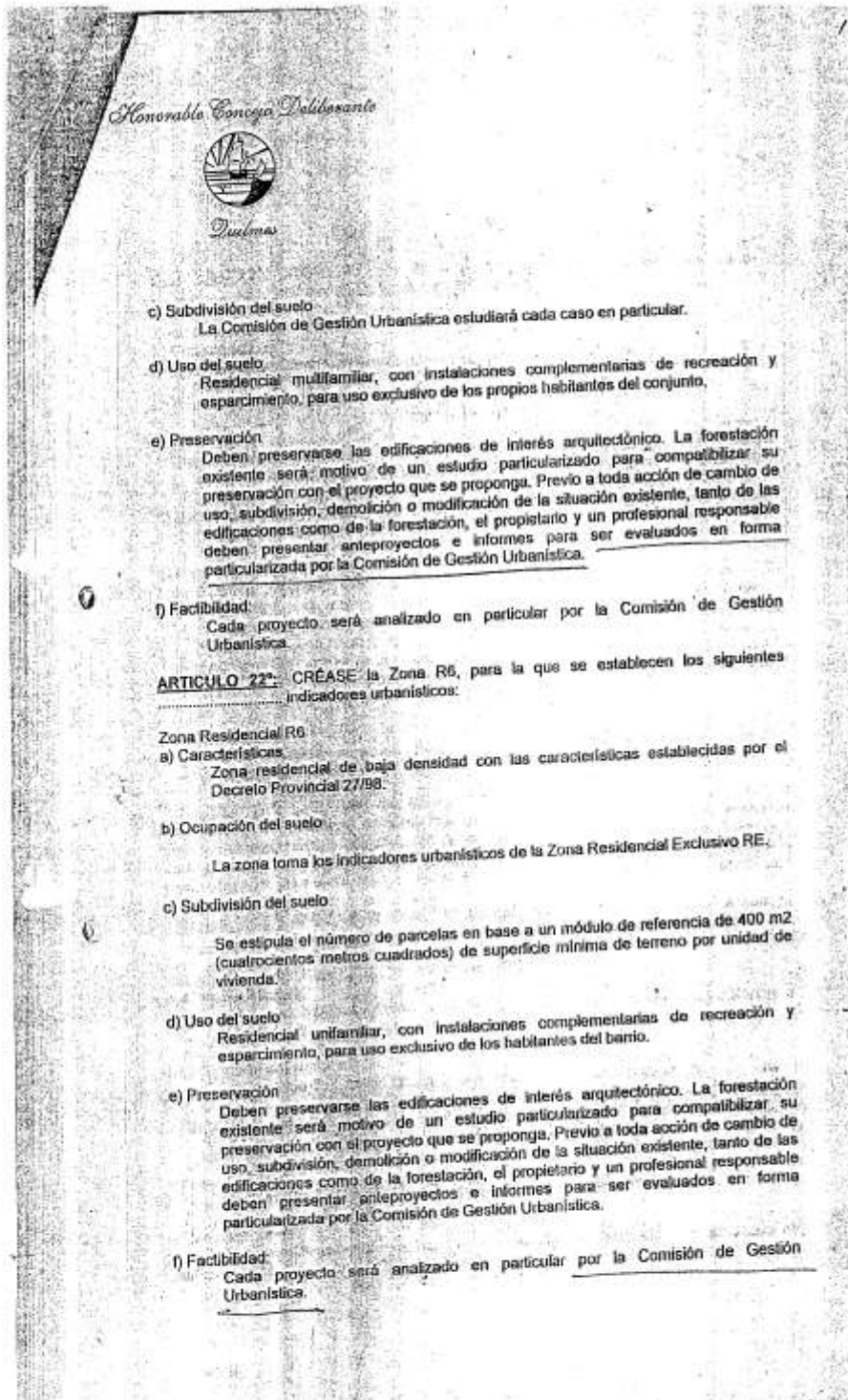
Tratamiento arquitectónico: Todas las caras de la edificación hacia la vía pública y hacia el espacio libre urbano, y las medianeras que sean visibles desde la vía pública, deben tener un tratamiento arquitectónico con diseño, materiales y terminaciones de las mismas características, calidad y jerarquía que la fachada principal.\*

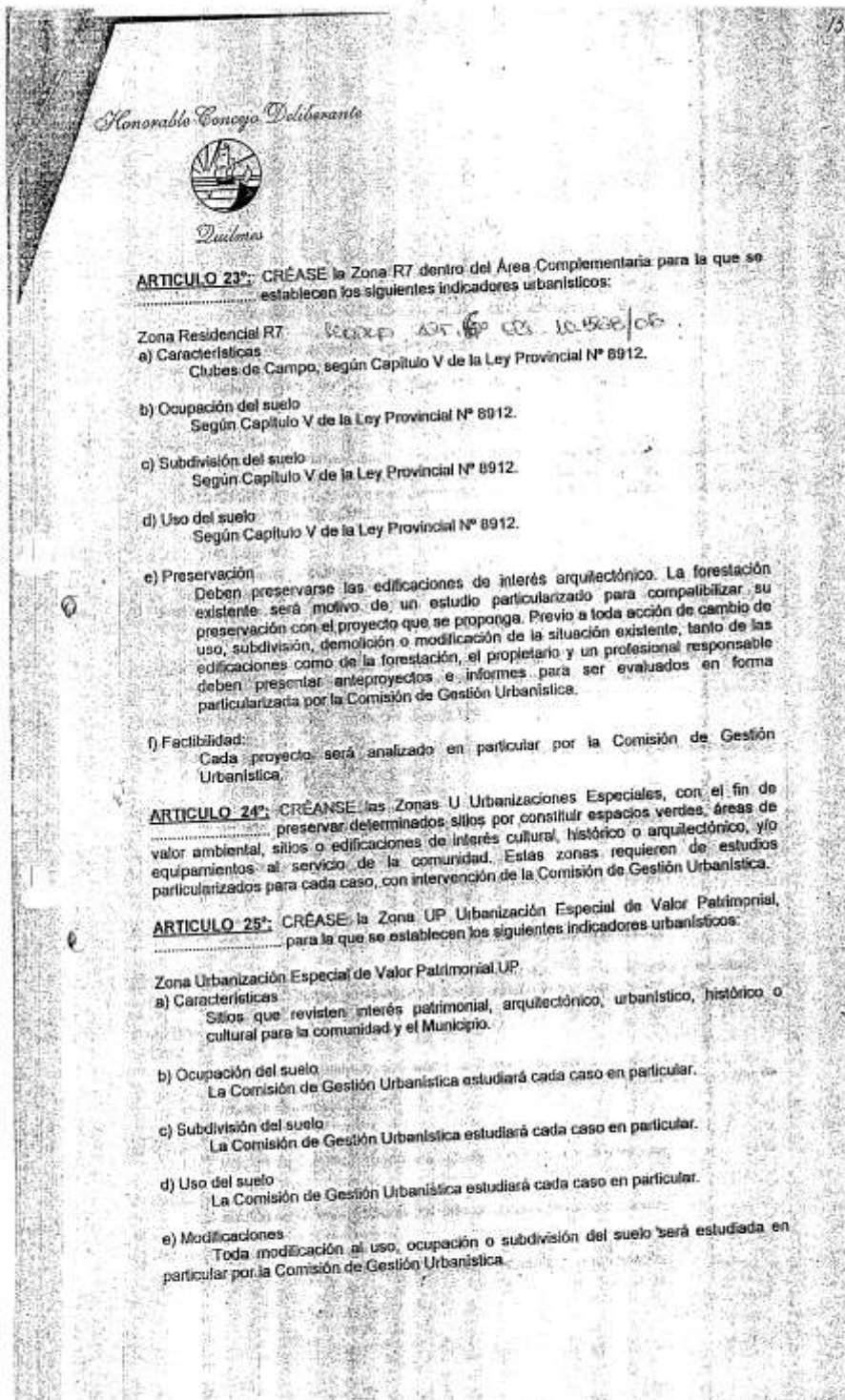
*a partir de  
el 8 de mayo  
de 1979*

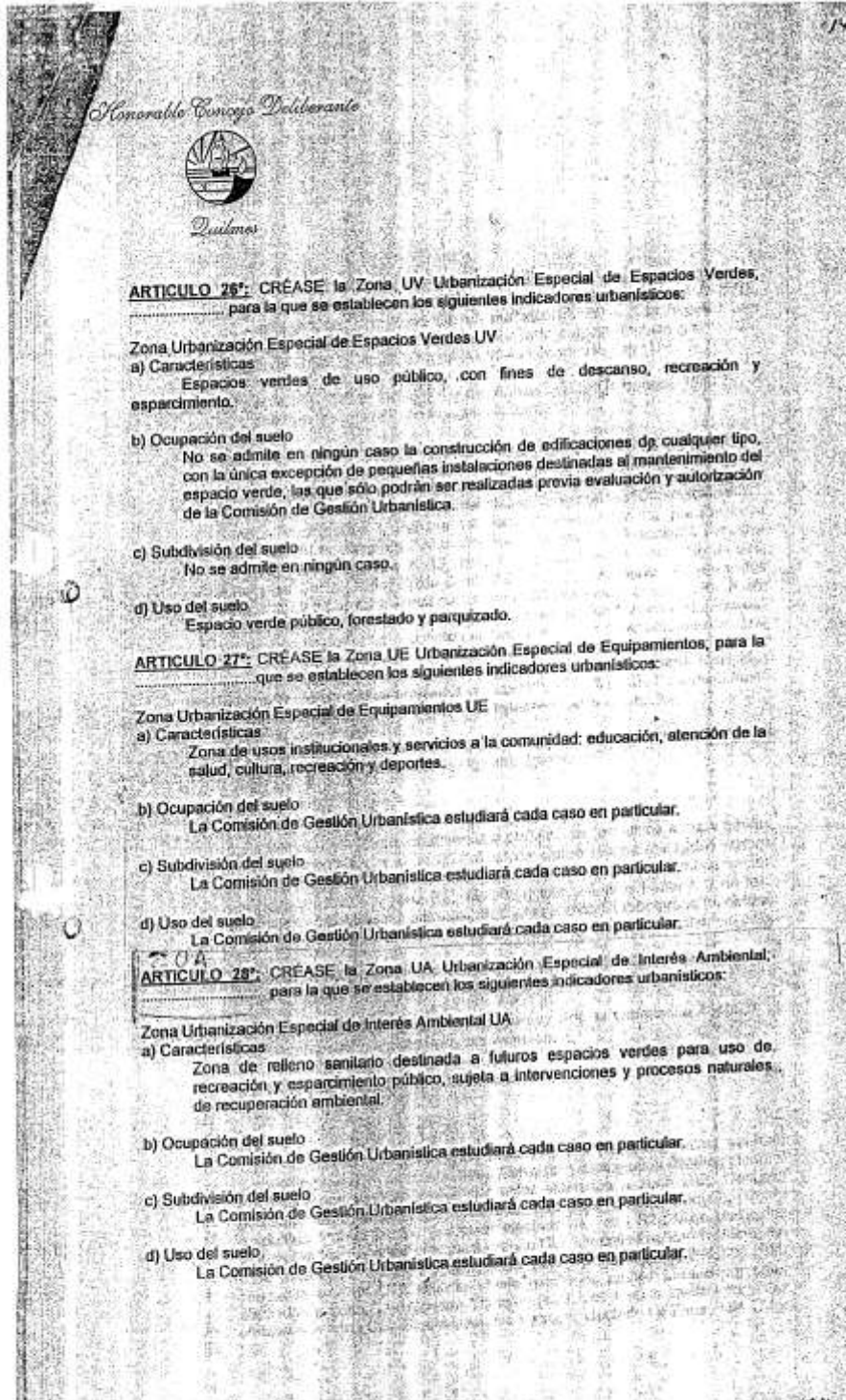


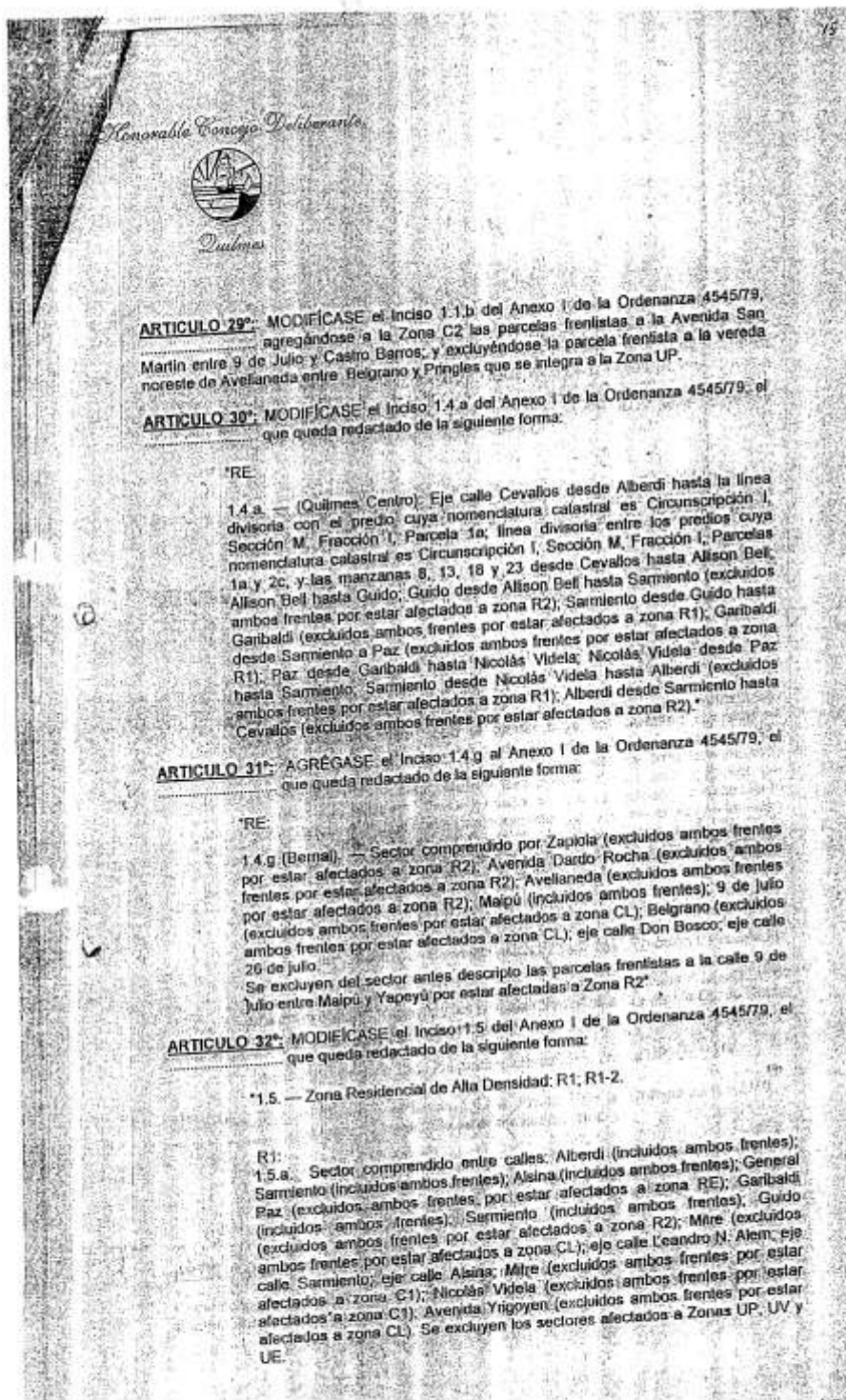


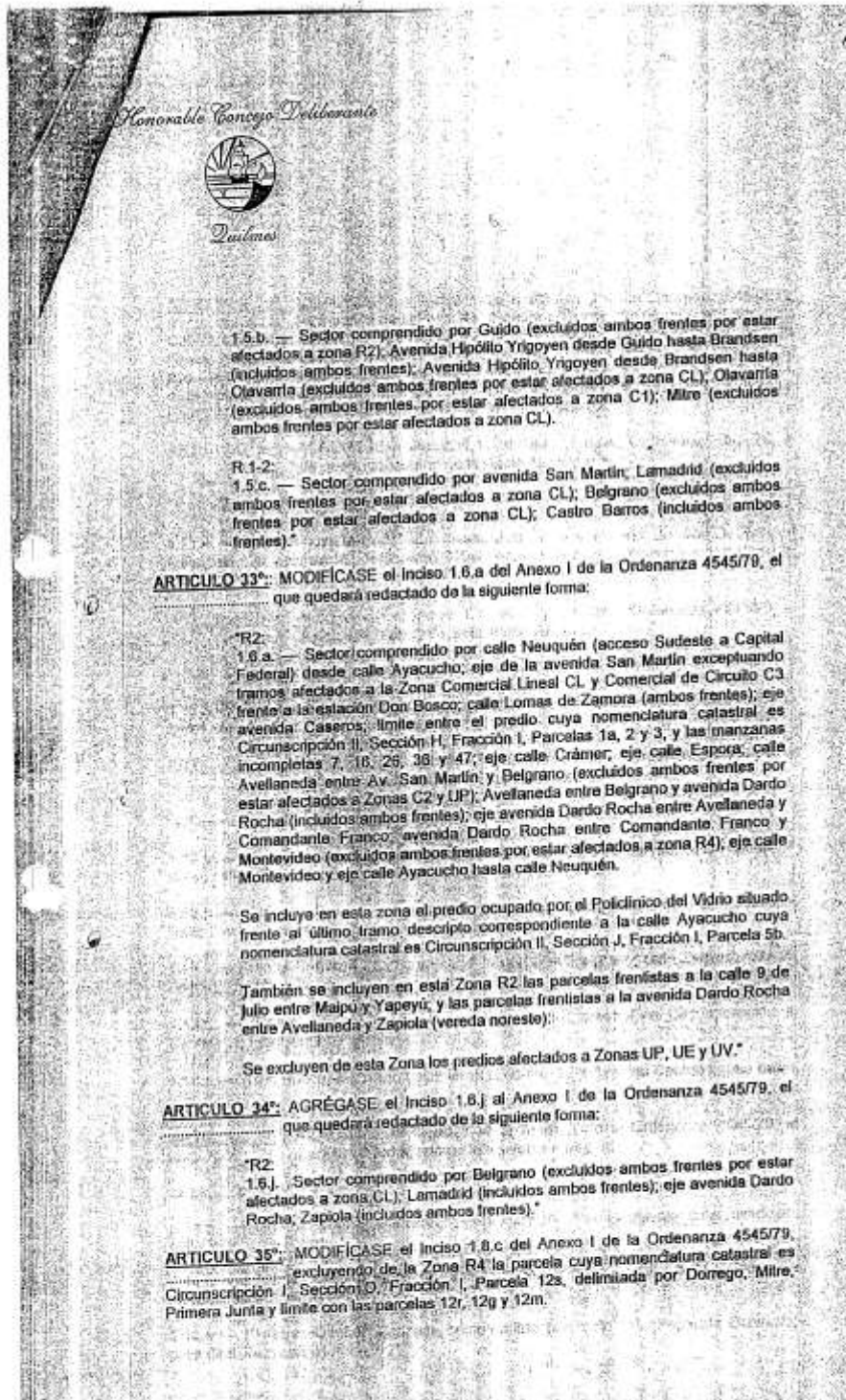


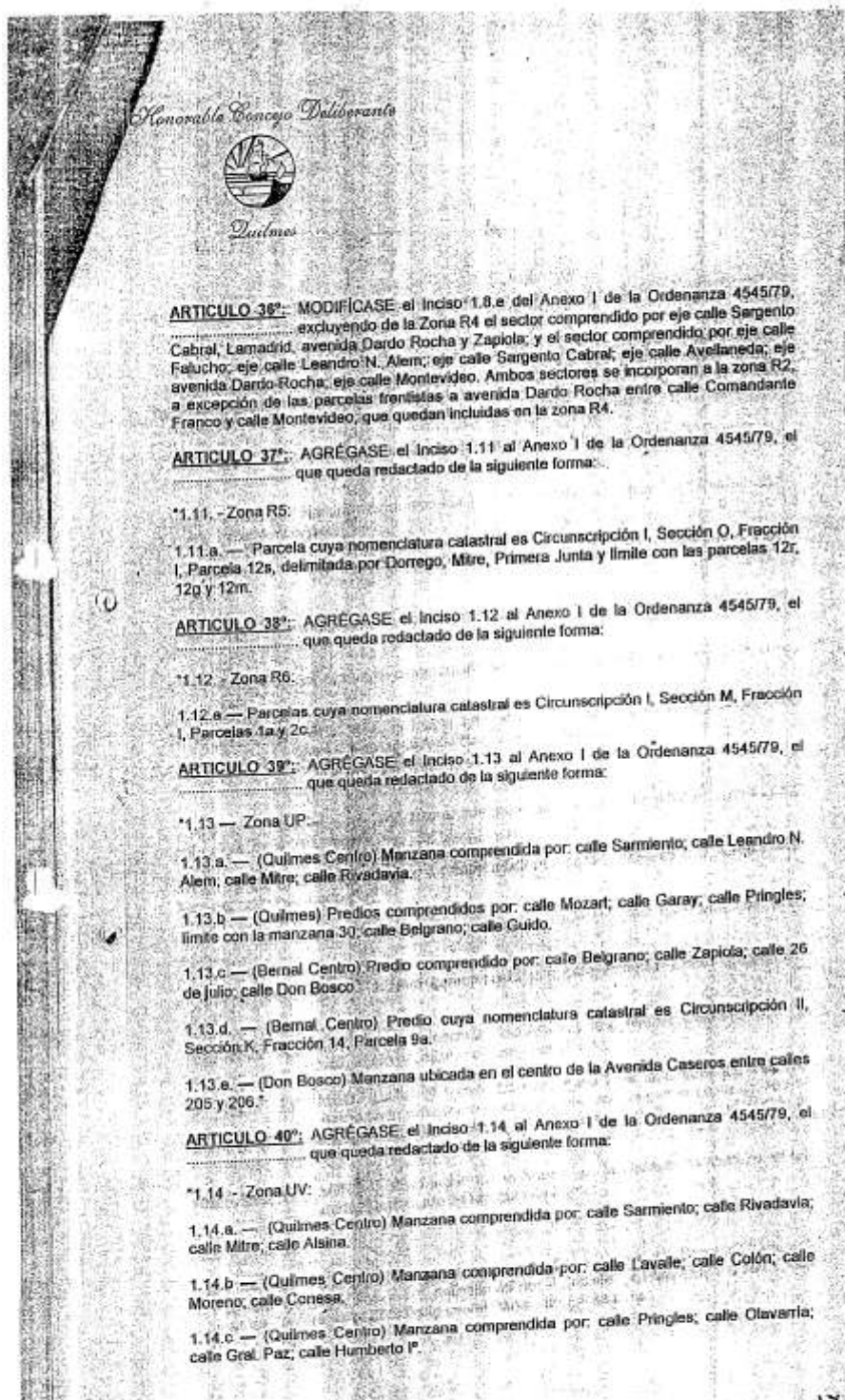












1.14.d — (Quilmes Centro) Manzanas comprendidas por: avenida Hipólito Yrigoyen, calle Rivadavia, calle Gaboto, calle Carlos Morel.

1.14.e — (Bernal y Don Bosco) Predios comprendidos por: calle Uruburu, calle Zapola, avenida San Martín y Acceso Sudeste, exceptuando los sectores afectados al uso específico de las Vías ferroviarias y las estaciones de Bernal y Don Bosco, y las instalaciones elevadoras de agua ubicadas en la esquina de Avellaneda y San Martín.

1.14.f — (Bernal) Predio cuya nomenclatura catastral es Circunscripción II, Sección K, Fracción 51, Parcela 6b.

1.14.g — (Bernal) Manzana comprendida por: calle Belgrano, calle De Pinedo, calle Lavalle, calle Montevideo.

1.14.h — (Don Bosco) Manzana comprendida por: calle Pringles, calle Chaco, calle Lavalle.

1.14.i — (Don Bosco) Manzana comprendida por: calle Ciudadela, calle Aguirre, calle Gral. Roca, calle J.B. Justo.

1.14.j — (Don Bosco) Manzana comprendida por: calle 265, calle Aguirre, calle 263, calle J.B. Justo.

**ARTICULO 41:** AGRÉGASE el inciso 1.15 al Anexo I de la Ordenanza 4545/79, el que quedará redactado de la siguiente forma:

1.15 - Zona UE:

1.15.a — (Quilmes Centro) Manzana comprendida por: calle Sarmiento, calle Cokín, calle Mitre, calle Conesa.

1.15.b — (Quilmes Centro) Manzana comprendida por: calle Lavalle, calle Olavarría, calle Moreno, calle Humberto 1°.

1.15.c — (Don Bosco) Manzana comprendida por: calle Pringles, calle Misiones, calle Belgrano.

1.15.d — (Don Bosco) Manzana comprendida por: calle Pringles, calle Pampa, calle Melipú.

**ARTICULO 42:** MODIFICASE el inciso 2.1 del Anexo I de la Ordenanza 4545/79, excluyendo del mismo el sub-inciso 2.1.a.

**ARTICULO 43:** MODIFICASE el inciso 2.5 del Anexo I de la Ordenanza 4545/79, excluyendo del mismo el sector comprendido por: la costa del Río de la Plata, calle Espora, traza de la autopista La Plata-Buenos Aires, límite con el Partido de Avellaneda. Este sector pasa a integrar la zona UA.

**ARTICULO 44:** AGRÉGASE el inciso 2.6 al Anexo I de la Ordenanza 4545/79, el que quedará redactado de la siguiente forma:

2.6 - Zona R7:

2.6.a — Parcelas cuya nomenclatura catastral es Circunscripción II, Sección G, Fracción I, Parcelas 1ab, 1ad, 1ae y 1af, delimitadas por Autopista La Plata-Buenos Aires, calle Lomas de Zamora, calle 265, límite con el Partido de Avellaneda.

Honorable Concejo Deliberante



Quilmes

**ARTICULO 45°:** DECLÁRANSE de "Interés Urbanístico" todos los predios de una superficie igual o mayor a 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros cuadrados), y todos los proyectos o emprendimientos que impliquen una superficie cubierta construida o a construir de 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros cuadrados) o más. Previo a toda acción que implique modificaciones en su subdivisión, uso u ocupación, deberá realizarse una presentación ante el Departamento Ejecutivo, solicitando la "Facilidad" de la modificación que se desea introducir, la que será analizada por La Comisión de Gestión Urbanística. Cuando un proyecto o emprendimiento involucre a más de una parcela, que sumadas abarquen una superficie igual o mayor de 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros cuadrados), se lo considerará incluido en la presente declaración.

**ARTICULO 46°:** CRÉASE la Comisión de Gestión Urbanística, la que estará integrada por tres (3) representantes del H. Concejo Deliberante y tres (3) profesionales de las oficinas técnicas designados por el Departamento Ejecutivo Municipal, la que tendrá por funciones:

- a) Evaluar anteproyectos de todos los emprendimientos y predios declarados de "Interés Urbanístico".
- b) Analizar casos no previstos por las normativas vigentes.
- c) Interpretar las normativas urbanísticas cuando se presenten dudas.
- d) Estudiar casos especiales de parcelas con salida a dos o mas calles con diferente zonificación; parcelas de esquina con frente a calles de diferente ancho y/o distintas exigencias en alguno de los indicadores urbanísticos, y otros casos que requieran estudios particularizados.
- e) Analizar la evolución de la ciudad y la sociedad para observar las necesidades de adaptación de las normativas urbanísticas.
- f) Estudiar y proponer cambios en la normativa vigente para ser elevados a consideración de los Departamentos Ejecutivo y Deliberativo.
- g) Analizar y proponer normativas para la preservación del patrimonio histórico, cultural, arquitectónico, urbanístico y ambiental, buscando compensaciones en los indicadores urbanísticos.
- h) Convocar a representantes de los colegios profesionales de arquitectura, ingeniería y agrimensura a integrar la Comisión.

Los informes y evaluaciones de la Comisión serán elevados a consideración del H. Concejo Deliberante y/o del Departamento Ejecutivo, según corresponda.

**ARTICULO 47°:** APRUEBASE el plano de "Delimitación de zonas" que se adjunta a la presente Ordenanza como Anexo I.

**ARTICULO 48°:** INSTITUYESE el "Certificado Urbanístico". A pedido de cualquier interesado, la Oficina de Planeamiento emitirá un certificado que informará los indicadores urbanísticos de uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo vigentes al momento de su emisión para una determinada zona o parcela. El documento tendrá un plazo de vigencia de 180 días corridos a partir de la fecha de su emisión. Este certificado será obligatorio para toda operación de compra, venta, alquiler o cesión de una propiedad inmueble, de modo que las partes intervinientes conozcan fehacientemente las normativas vigentes con anterioridad a concretar la operación. El Departamento Ejecutivo reglamentará la forma de instrumentación de este documento.

**ARTICULO 49°:** El incumplimiento de lo establecido por la presente Ordenanza será pasible de las sanciones establecidas por las normativas municipales vigentes y por la Ley Provincial N° 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.



Honorable Consejo Deliberante



**ARTICULO 50°:** MODIFÍCASE el Artículo 8° de la Ordenanza N° 6085/88, introducido por la Ordenanza N° 9930/04.

**ARTICULO 51°:** DERÓGASE toda otra norma que se oponga a la presente.

**ARTICULO 52°:** COMUNÍQUESE, a quienes corresponda, dése al Registro General y ARCHÍVESE.


Quilmes, 15 de Marzo de 2006.-

Con tal motivo me es grato saludar a Ud. con la consideración más distinguida.

E.M.D.

  
OMAR HECTOR MAJU  
SECRETARIO LEGISLATIVO  
H.C.D. QUILMES



  
Dr. FERNANDO H. RIZZI  
PRESIDENTE  
H.C.D. QUILMES

Sec. de Tránsito  
Tránsito a Inf. Aldeano

Com. de Tránsito  
D. de Tránsito  
D. de Tránsito

Honorable Concejo Deliberante



QUILMES, 22 de Diciembre de 2005.

(2)

AL SEÑOR INTENDENTE MUNICIPAL  
Dn. SERGIO OMAR VILLORDO  
S. / D.

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a los efectos de comunicarle que en la Sesión Extraordinaria efectuada el día 22 de Diciembre del corriente año, se ha sancionado la Ordenanza que a continuación se transcribe:

EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE, sanciona:

**ORDENANZA 10563 -1**

ARTICULO 1º: MODIFICANSE los Artículos 8º, 47º, 48º y 54º, y los incisos 1.5.a, 1.8.b, 1.8.c, 1.10.a, 1.11.a, 2.4.a y 2.5.a del Anexo I de la Ordenanza 4545/79 de Zonificación del Partido de Quilmes, INCORPÓRANSE los Incisos 1.6.k, 1.12.b y 1.16 a la Ordenanza 4545/79, y COMPLEMENTÁSE el Artículo 23º de la Ordenanza 10.337/06.

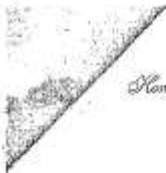
ARTICULO 2º: APRUÉBASE el texto del Artículo 8º de la Ordenanza 4545/79 el que queda redactado del siguiente modo:

**"ARTÍCULO 8º**

- a) Para la aplicación del Factor de Ocupación Total (FOT) en el cómputo de la superficie cubierta no se incluirá:
  1. la que se halle por debajo del nivel del predio, ni las construcciones en semi-sótano cuando la altura que emerja del nivel del predio no supere la tercera parte de la altura interior del referido semi-sótano, siempre y cuando el uso del local se destine exclusivamente a salas de máquinas, cocheras, bauleras y espacios de esparcimiento y recreación de uso exclusivo de los habitantes del edificio. En caso de otros destinos, el local será computado en el FOT;
  2. lo construido por encima del nivel de azotea, entendiéndose como tal la cubierta del último piso, cuando los locales se destinen a instalaciones complementarias del edificio, tanque, sala de máquinas, lavaderos colectivos, bauleras y espacios de esparcimiento y recreación de uso exclusivo de los habitantes del edificio y que sean de propiedad común del consorcio de propietarios;
  3. las plantas bajas libres, considerando como tal a la superficie del edificio ubicada en la planta baja, con dos lados como mínimo abiertos y que no constituyan ningún tipo de local habitable, destinado exclusivamente a hall de acceso, caja de ascensores y escalera, siempre que su superficie no supere el 50 % de la superficie total considerada para el cálculo del FOS; la superficie semicubierta restante debe ser libre o destinada al paso peatonal y vehicular;
  4. los balcones abiertos en por lo menos tres de sus lados, siempre que su superficie no supere el 15 % de la superficie de uso propio de la unidad funcional a la que pertenece. Si está cerrado en dos de sus lados se lo calcula como semicubierto y en tres de sus lados se lo considera cubierto para el cálculo del FOT. Se establece la prohibición de cambio de destino de los espacios aprobados como balcones. Para la aplicación del Factor de Ocupación del Suelo (FOS) en el cómputo de la superficie cubierta no se incluirá

b)

SECRETARÍA DE GOBIERNO Y SERVICIOS  
Fecha: 22 / 12 / 2005



Honorable Consejo Deliberante



Bernal

1. la que se halle por debajo del nivel del predio, ni las construcciones en semi-sótano cuando la altura que emerja del nivel del predio no supere la tercera parte de la altura interior del referido semi-sótano."

ARTICULO 3º: INCORPÓRASE como inciso c) al Artículo 47º de la Ordenanza 4545/79 que regula la Zona Residencial R 1-2 (R. 1-2), el siguiente texto:

- \*c) Tratamiento especial Calle Ipiranga de la ciudad de Bernal  
 Todas las parcelas frentistas a la calle Ipiranga tienen un tratamiento especial, permitiéndose únicamente la construcción de una unidad de vivienda por parcela, con un FOT máximo de 1,2 y una altura máxima de 8 metros.  
 Las parcelas de esquina de la calle Ipiranga y la Avenida San Martín, mantienen todos los indicadores urbanísticos y exigencias generales de la Zona R 1-2, con la condición que los accesos vehiculares a las cocheras del edificio se realicen únicamente por el frente hacia la Avenida San Martín".

ARTICULO 4º: MODIFÍCASE el Artículo 48º de la Ordenanza 4545/79, el que quedará redactado del siguiente modo:

"ARTÍCULO 48º — Zona Residencial R2

a) Característica  
 Zona de uso predominantemente residencial con actividades complementarias.

b) Ocupación del suelo  
 Densidad neta: 400 hab./ha.  
 FOS máximo: 0.6  
 FOT máximo: 1.5

Altura máxima: Una vez y media el ancho de la calle, medido entre líneas municipales, sin contar la Planta Baja libre. Por cada metro de retro de la edificación respecto a la Línea Municipal, la altura permitida se incrementa 1,50 m (un metro con cincuenta centímetros). Por encima de este nivel, pueden ubicarse las instalaciones comunes complementarias del edificio como tanque de agua, sala de máquinas, caja de escalera, calderas y antenas.

\* Altura máxima para parcelas particularizadas: Todas las parcelas frentistas a las calles Zapiola entre 26 de Julio y Dardo Rocha (vereda norte), Avellaneda entre Belgrano y Dardo Rocha (vereda sur), 9 de Julio entre Maipú y Yapeyú, 25 de Mayo entre Belgrano y Maipú, y Lavalle entre Avellaneda y 9 de julio, tendrán una altura máxima de 12 m (doce metros). Por encima de este nivel pueden ubicarse las instalaciones comunes complementarias del edificio como tanque de agua, sala de máquinas, caja de escalera, calderas y antenas.

\* Retiro de frente: Toda edificación que supere los 12 m (doce metros) de altura debe guardar un retiro mínimo de 3 m (tres metros) de la Línea Municipal en toda la edificación desde el nivel de vereda.

Patio de manzana: Según el Artículo 9º de la Ordenanza 4545/79.

\* Destino de la planta baja: Para toda edificación que supere los 12 m (doce metros) de altura, se exige planta baja libre, según Artículo 8º de la Ordenanza 4545/79.

Tratamiento arquitectónico: Todas las caras de la edificación hacia la vía pública y hacia el espacio libre urbano, y las medianeras que sean visibles desde la vía pública, deben tener un tratamiento arquitectónico con diseño, materiales y terminaciones de las mismas características, calidad y jerarquía que la fachada principal.

SECRETARÍA DE GOBIERNO Y EDUCACIÓN  
 Bernal, 22 de 2006

Honorable Consejo Deliberante



Quilmes

ARTICULO 5º: MODIFÍCASE el texto del Sub-inciso 3 del Inciso b) del Artículo 54º .....de la Ordenanza 4545/79 (Zona Residencial Exclusiva RE), incorporado por el Artículo 18º de la Ordenanza 10337/06, el que queda redactado del siguiente modo:

"3. No se admite la ejecución de nuevas construcciones destinadas a uso comercial, ni se admite la conversión a uso comercial de edificaciones con planos aprobados con destino residencial. Esta prohibición no rige en Quilmes para las parcelas frontistas a calle Paz entre Nicolás Videla y Garibaldi; calle Cavallos entre Alsina y Rivadavia; calle Allison Bell entre Humberto 1º y Olavarría; en Bernal calle Roque Saenz Peña entre Lebensohn y Carabelas; calle Espora entre Cramer y Urburu. En todas las parcelas mencionadas, cuando se realice el cambio de uso residencial a uso comercial, debe conservarse la edificación existente, guardando sus características arquitectónicas exteriores, conservando el estilo con el que fue ejecutada y respetando el retiro de frente obligatorio. Toda acción de modificación en los términos del presente inciso, deberá ser previamente evaluada por la Comisión de Gestión Urbanística".

ARTICULO 6º: ESTABLÉZCANSE los Indicadores Urbanísticos de ocupación del .....suelo para la Zona Residencial 7 (R7), creada por el Artículo 23º de la Ordenanza 10,337/06, adecuados a los términos del Decreto Provincial 27/96:

- Densidad: 150 hab/ha
- FOS máximo: 0.4
- FOT máximo: 0.8
- Retiro de frente: 3 metros
- Superficie mínima y ancho mínimo de parcela: Según Artículo 52º del Decreto-Ley 8912

Deban preservarse las edificaciones de interés arquitectónico. La forestación existente será motivo de un estudio particularizado para compatibilizar su preservación con el proyecto que se proponga. La localización y el diseño de las cesiones de tierras con destino a equipamientos y espacios verdes deberán contribuir a la integración entre ellos emprendimientos que se desarrolle/n en estos predios y el entorno urbanizado. Previo a toda acción de cambio de uso, ocupación, subdivisión, demolición o modificación de la situación existente, tanto de las edificaciones como de la forestación, el propietario y un profesional responsable deben presentar anteproyectos e informes para ser evaluados en forma particularizada por la Comisión de Gestión Urbanística.

ARTICULO 7º: CRÉASE la Zona Residencial 8 (R8) para la que se establecen los siguientes indicadores urbanísticos:

ZONA RESIDENCIAL 8

- a) Característica  
Zona destinada a la construcción de barrios de vivienda de interés social impulsados por planes del Estado.
- b) Ocupación del suelo
  - Densidad neta: 600 hab./ha.
  - FOS máximo: 0.6
  - FOT máximo: 1.2
  - Retiros de frente: No se requieren
  - Patio de Manzana: No se requiere
  - Altura máxima: 8 metros
  - Subdivisión: Según Decreto Provincial 3736/91
  - Usos del suelo: Los correspondientes a la Zona Residencial 3 (R3) según Ordenanza 4545/79.

ARTICULO 8º: APRUÉBASE el siguiente texto para la redacción del Inciso 1.5.a .....del Anexo I de la Ordenanza 4545/79 de delimitación de un sector de la Zona Residencial 1 (R1):

SECRETARÍA DE CULTURA Y EDUCACIÓN  
Entada 22, 12 2006

Honorable Consejo Deliberante



Buenos Aires

\*1.5.a. Sector comprendido entre calles Alberdi (incluidos ambos frentes) desde Av. Yrigoyen hasta Mitre; Alberdi (excluidos ambos frentes) entre Mitre y Sarmiento; Sarmiento (incluidos ambos frentes); Alsina (incluidos ambos frentes); General Paz (excluidos ambos frentes por estar afectados a zona RE); Garibaldi (incluidos ambos frentes); Sarmiento (incluidos ambos frentes); Guido (excluidos ambos frentes por estar afectados a zona R2); Mitre (excluidos ambos frentes por estar afectados a zona CL); eje calle Leandro N. Alem; eje calle Sarmiento; eje calle Alsina; Mitre (excluidos ambos frentes por estar afectados a zona C1); Nicolás Vieyra (excluidos ambos frentes por estar afectados a zona C1); Avenida Yrigoyen (excluidos ambos frentes por estar afectados a zona CL). Se excluyen los sectores afectados a Zonas UP, UV y UE\*.

ARTICULO 9º: MODIFÍCASE el inciso 1.6.b del Anexo I de la Ordenanza 4545/79 .....de delimitación de un sector de la Zona Residencial 2 (R2), el que queda redactado del siguiente modo:

\*1.6.b. Eje Avenida Caseros y su continuación Avenida Cevallos; calle Alberdi (incluidos ambos frentes hasta Mitre); calle Alberdi (excluidos ambos frentes desde Mitre por pertenecer a zona R1); Avenida Hipólito Yrigoyen (excluidos ambos frentes por pertenecer a zona CL); Avenida Las Meras-Lamadrid (excluidos ambos frentes por pertenecer a zona CL); Avenida San Martín (excluidos ambos frentes por pertenecer a zona R1-2); límite con la zona RE del Barrio Parque Bernal\*.

ARTICULO 10º: INCORPÓRASE como inciso 1.6.k al Anexo I de la Ordenanza .....4545/79, la delimitación de un sector de la Zona Residencial 2 (R2), cuyo texto que queda redactado de la siguiente forma:

\*1.6.k. El sector comprendido por la colectoras oeste de la Autopista La Plata-Buenos Aires, Eje calle Guido, calle 70, French, Mozart, Dorrego (ambos frentes), eje calle Zola, eje calle Primera Junta, eje calle Derqui, Eje calle Garay, eje calle Mozart, límite de las manzanas incompletas 2, 5 y 8 con la Parcela I-M-I-2c, Cevallos (incluidos ambos frentes), Avenida Otamendi (excluidos ambos frentes por pertenecer a Zona Esparcimiento E)\*.

ARTICULO 11º: MODIFÍCASE el inciso 1.11.a del Anexo I de la Ordenanza .....4545/79 establecido por la Ordenanza 10.337/06, que delimita la Zona Residencial 5 (R5) el que queda redactado del siguiente modo:

\*1.11 Zona R5

1.11.a. Sector comprendido por límite entre la Parcela I-O-I-12g y las Parcelas I-O-I-14, 3 y 11 de la Manzana 39, hasta la calle Libertad, eje calle Dorrego, eje Avenida Mitre, eje calle Primera Junta\*.

ARTICULO 12º: INCORPÓRASE como inciso 1.12.b al Anexo I de la Ordenanza .....4545/79 que delimita la Zona Residencial 6 (R6), el que queda redactado de la siguiente forma:

\*1.12.b. Parcela cuya nomenclatura catastral es Circunscripción I - Sección U - Fracción I - Parcela 2s, delimitada por eje calle Vicente López, límite con la Parcelas I-U-I-2g y 2d del Polideportivo Municipal, límite con las manzanas inconclusas 113, 112 y 111, eje calle Dorrego\*.

SECRETARÍA DE GOBIERNO Y EDUCACIÓN

Honorable Consejo Deliberante



Quilmes

ARTICULO 13º: INCORPORÁSE como Inciso 1.16 al Anexo I de la Ordenanza 4545/79 la delimitación de los sectores comprendidos en la Zona Residencial B (RB), con el siguiente texto:

- 1.16 - Zona RB
- 1.16.a. El sector cuya Nomenclatura Catastral es Circunscripción I - Sección D - Fracción I - Parcelas remanentes 1f, 1m y 1n; Fracción II y Manzana 100; franja de terreno limitada por Autopista La Plata-Buenos Aires, calle Carlos Gardel y límite con el fondo de las parcelas frentistas a la Avenida Caseros de la Fracción I. Barrio Monte - Matadero.
- 1.16.b. El sector cuya Nomenclatura Catastral es Circunscripción II - Sección Q - Fracción II - Parcelas 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10 y 12. Barrio Los Eucaliptos.
- 1.16.c. El sector cuya Nomenclatura Catastral es Circunscripción II - Sección R - Fracción II - Parcela 1a - Acceso Sudeste. Barrios Santo Domingo y San Ignacio.
- 1.16.d. El sector cuya Nomenclatura Catastral es Circunscripción V - Sección B - Fracción I - Parcela 11. Barrio Los Álamos.
- 1.16.e. El sector cuya Nomenclatura Catastral es Circunscripción VIII - Sección E - Fracción II - Parcelas 1m y 1n. Barrio 24 de marzo.
- 1.16.f. El sector cuya Nomenclatura Catastral es Circunscripción VIII - Sección I - Fracción IVe - Parcelas 2 y 3; y Fracción VI - Parcelas 1, 2, 3 y 4. Barrio La Malera.
- 1.16.g. El sector cuya Nomenclatura Catastral es Circunscripción VIII - Sección D - Fracción II - Parcela 1. Barrio Lynch.
- 1.16.h. El sector cuya Nomenclatura Catastral es Circunscripción III - Sección H - Fracción II - Parcelas 3f y 5b. Barrios La Odisea y Monseñor Novak.
- 1.16.i. El sector cuya Nomenclatura Catastral es Circunscripción I - Sección P - Manzana 16c. Barrio Veteranos I.
- 1.16.j. El sector cuya Nomenclatura Catastral es Circunscripción V - Sección H - Fracción I - Manzana 22b. Barrio Veteranos II.

ARTICULO 14º: MODIFÍCANSE los Incisos 1.8.c, 1.10.a, 2.4.a y 2.5.a del Anexo I de la Ordenanza 4545/79 de Zonificación del Partido de Quilmes, excluyendo de las Zonas R4, E, ZEU y ZRCE, los sectores incorporados por la presente Ordenanza a las Zonas R2, R5, R6 y RB.

ARTICULO 15º: DERÓGANSE el Artículo 56º y el Inciso 1.4.f del Anexo I de la Ordenanza 4545/79; el Artículo 8º de la Ordenanza 6085/88 introducido por la Ordenanza 9930/D4, y toda otra norma que se oponga a la presente.

ARTICULO 16º: COMUNIQUESE, a quienes corresponda, dese al Registro General y ARCHIVESE.

Quilmes, 22 de Diciembre de 2006.-

Con tal motivo me es grato saludar a Ud. con la

consideración más distinguida.

OMAR MAJO  
Secretario Legislativo  
H.C.D. de Quilmes

SECRETARÍA DE GOBIERNO Y LEGISLACIÓN  
22, 12 2006

FERNANDO RIZZI  
Presidente  
H.C.D. de Quilmes

Honorable Concejo Deliberante



QUILMES 06 de Febrero de 2007.-

AL SEÑOR INTENDENTE MUNICIPAL INTERINO  
DON ALEJANDRO OMAR LASTRA

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a los efectos de comunicarle que en la Sesión Extraordinaria realizada el día 06 de Febrero del corriente año se ha sancionado la Ordenanza que a continuación se transcribe:

EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE, sanciona

### ORDENANZA 10.632

ARTICULO 1º: ESTABLÉCESE como requisito para la aprobación de planos de obra y para obtener el Certificado Final de Obra, la presentación de "Certificados de Factibilidad / Aptitud de Servicios Públicos". En los expedientes que se encuentren en trámite o las obras que se encuentren en ejecución al momento de la sanción de la presente Ordenanza, el requisito se establece para la tramitación del Certificado Final de Obra.

ARTICULO 2º: Será obligatoria la presentación de los Certificados mencionados en el ARTICULO 1º para las siguientes obras:

- a) barrios cerrados, y clubes de campo.
- b) superficies de más de mil metros cuadrados (1.000 m<sup>2</sup>) cubiertos y/o semicubiertos, cualquiera sea su destino.
- c) cuando se ejecuten más de cuatro (4) unidades de vivienda en una misma parcela.

Sin perjuicio de ello, el Departamento Ejecutivo podrá solicitar la presentación de los citados Certificados, cuando estime que la magnitud, ubicación o actividad a desarrollar pueda llegar a menoscabar la calidad de la prestación de los servicios en el lugar o sus inmediaciones.

ARTICULO 3º: Los Certificados deberán ser emitidos por las empresas prestadoras de los servicios de agua, cloacas, gas natural y energía eléctrica.

ARTICULO 4º: A través de estos Certificados, las empresas prestatarias de los servicios públicos deberán expedirse sobre sus capacidades técnicas para satisfacer la demanda por consumo que generen los futuros ocupantes de la edificación a construir, como así también las previsiones a tomar para asegurar igual o mejor calidad y cantidad de suministro para las personas que habiten en las inmediaciones del lugar de emplazamiento de la obra en cuestión.

ARTICULO 5º: En caso que las empresas prestadoras emitan opinión que para garantizar la provisión de servicios de calidad para el recurrente y su entorno inmediato se requiere de la realización de obras de infraestructura, el

2

Comando en Jefe



Quilmes

Certificado deberá explicitar quién asume la responsabilidad de ejecución de la obra en un todo de acuerdo a las normativas nacionales que rigen la actividad, los plazos para su realización, la descripción técnica de los trabajos a ejecutar y las garantías que ofrece para su concreción. El interesado deberá acreditar la finalización de las obras comprometidas como requisito previo a la solicitud del Certificado Final de Obra, lo que será verificado mediante inspección por la Municipalidad.

ARTICULO 6º: La denegatoria fundada de factibilidad y aptitud por parte de las empresas, o la carencia de las obras necesarias, implicará la no aprobación del correspondiente trámite municipal.

ARTICULO 7º: FACÚLTASE al Departamento Ejecutivo a celebrar acuerdos con las empresas citadas en el ARTICULO 3º, con el fin de actuar en forma conjunta y planificada para procurar la realización de las obras de infraestructura necesarias que aseguren una correcta provisión de servicios a toda la comunidad, tanto en la cantidad como en la calidad requeridas, como así también la expedición de los Certificados y toda otra cuestión relacionada con la implementación de la presente Ordenanza.

ARTICULO 8º: COMUNIQUESE a quienes corresponda, dándose al Registro General y ARCHIVESE.

QUILMES, 06 de Febrero de 2007.

Sin otro particular, saludo a Ud. con la consideración más distinguida.

OMAR MAJO  
Secretario Legislativo  
H.C.D. de Quilmes



FERNANDO RIZZI  
Presidente  
H.C.D. de Quilmes

SECRETARÍA DE GOBIERNO Y EDUCACIÓN  
06 FEB 2007  
1200



INTENDENCIA MUNICIPAL  
QUILMES

QUILMES, 28 DIC 2007

VISTO que el Honorable Concejo Deliberante, en actuaciones tramitadas bajo el N° de Expediente 4091-23023-S-07, ha sancionado la Ordenanza N° 10766/07 en la Sesión Extraordinaria del día 26 de Diciembre de 2007, que dice:

**ORDENANZA N° 10766/07.-**

EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE, Sanciona:

**ARTICULO 1°: DEROGASE** el Artículo 46° de la Ordenanza N° 10337/06.-

**ARTICULO 2°: DEROGASE** la Ordenanza N° 10570/06 reglamentaria del ..... Artículo 46° arriba citado.-

**ARTICULO 3°: DETERMINASE**, como condición previa al inicio de toda ..... construcción, la aprobación del Plano de obra por parte de las autoridades municipales competentes, el cual será considerado como el único documento válido que otorgará derecho al inicio de la obra.-

**ARTICULO 4°: DEJASE ESTABLECIDO** la aplicación en el Partido de ..... Quilmes del Código de Edificación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en todo aquello que no esté reglamentado por la Municipalidad de Quilmes, en tanto se ponga en vigencia el Código de Edificación para el Partido de Quilmes.-

**ARTICULO 5°: AUTORIZASE** el Convenio suscripto con fecha 20 de ..... Diciembre de 2007 por el Señor Secretario de Planeamiento Estratégico, Obras y Servicios Públicos, Arquitecto Brian Renison, con la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano Territorial, conforme las facultades delegadas por Decreto del Señor Intendente Municipal N° 17061 de la misma fecha.-

**ARTICULO 6°: MODIFICASE** el Artículo 45° de la Ordenanza N° 10337/06 ..... el que quedará redactado de la siguiente manera:

**ARTICULO 45°: DECLARANSE** de "Interés Urbanístico" todos los ..... predios de una superficie igual o mayor a 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros cuadrados), y todos los proyectos o emprendimientos/ que impliquen una superficie cubierta construida o a construir de 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros cuadrados) o más. Previo a toda acción que implique modificaciones en su subdivisión, uso u ocupación, deberá realizarse una presentación ante el Departamento Ejecutivo, solicitando la "Factibilidad" de la modificación que se desea introducir, la que será analizada por el Honorable Concejo Deliberante. Cuando un proyecto de emprendimiento involucre a más de una parcela, que sumadas abarquen una superficie igual o mayor de 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros cuadrados), se lo considerará incluido en la presente declaración.

N° 17084

INTEENDENCIA MUNICIPAL  
QUILMES



ARTICULO 7°: DEROGASE toda otra normativa que se oponga a la presente.

ARTICULO 8°: COMUNIQUESE a quienes corresponda, dese al Registro General y ARCHIVESE.-

Fdo. Dn. JORGE A. MOLINA, Presidente del H.C.D.-  
Dn. DANIEL BORRO, Secretario Legislativo del H.C.D.-

Por ello;

EL INTENDENTE MUNICIPAL

DECRETA:

ARTICULO 1°: PROMULGASE la Ordenanza N° 10766/07, sancionada por el Honorable Concejo Deliberante, en la Sesión Extsordinaria del día 26 de Diciembre de 2007.-

ARTICULO 2°: DESE al Registro General, Publíquese y ARCHIVESE.-

D. WALTER DI GIUSEPPE  
SECRETARIO LEGISLATIVO  
MUNICIPALIDAD DE QUILMES



FRANCISCA V. COUTINHO  
INTENDENTE  
MUNICIPALIDAD DE QUILMES

N° 17084

**DEPARTAMENTO DE GOBIERNO**

**DECRETO 489/13**

LA PLATA, 26 de julio de 2013.

VISTO el expediente N° 4091-11951/09, mediante el cual la Municipalidad de Quilmes modifica la Zonificación Según Usos vigente en el partido por Ordenanza N° 4545/79 y sus modificatorias, y

**CONSIDERANDO:**

Que por la propuesta elevada se gestiona la convalidación provincial de la Ordenanza N° 10617/06, su Decreto de Promulgación N° 8.368/06, su modificatoria Ordenanza N° 11986/12 y su Decreto de Promulgación N° 4.477/12 de la Municipalidad de Quilmes, mediante la cual se modifica la Zonificación Según Usos vigente en el partido;

Que por dichos actos se crea el Distrito de Urbanización Especial (DUE) Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Limitada a materializarse en el predio designado catastralmente como Circunscripción IV, Sección A, Fracción I, Parcela 14 f,

Que la Dirección de Ordenamiento Regional, a fojas 84/84 vuelta, luego de analizar la documentación presentada, indica que no tiene observaciones de carácter técnico que formular y que la propuesta elevada se ajusta al marco normativo establecido por el Decreto-Ley N° 8.912/77 y normas complementarias, encontrándose avalada por el municipio en su carácter de responsable primario del ordenamiento en su territorio, criterio compartido por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, a fojas 87;

Que a fojas 91/91 vuelta, la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, expresa que la propuesta se ajusta al marco normativo Decreto-Ley N° 8.912/77 (T.O. Decreto N° 3389/87), su Decreto Reglamentario N° 1.549/83 y normas complementarias;

Que, a fojas 88/88 vuelta, ha tomado intervención la Asesoría General de Gobierno;

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 83 del Decreto-Ley N° 8.912/77 (TO por Decreto N° 3389/87), y modificatorios;

Por ello,

**EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES,**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°.** Convalidar la Ordenanza N° 10617/06, su Decreto de Promulgación N° 8368/06, su modificatoria Ordenanza N° 11986/12 y su Decreto de Promulgación N° 4477/12 de la Municipalidad de Quilmes; mediante la cual se modifica la Zonificación Según Usos vigente en el partido; que como Anexo Único compuesto de cuatro (4) fojas útiles forman parte del presente, bajo la exclusiva responsabilidad de los organismos técnicos intervinientes.

**ARTÍCULO 2°.** Excluir de la aprobación dispuesta en el artículo 1° del presente Decreto, el artículo 1° de la Ordenanza N° 10617/06, por resultar materia ajena a lo dispuesto por el artículo 83 del Decreto-Ley N° 8.912/77 (TO por Decreto N° 3389/87) y modificatorios, y por ende, de estricta competencia municipal.

**ARTÍCULO 3°.** Establecer que en materia de infraestructura, servicios y equipamiento comunitario deberá darse cumplimiento a lo regulado por los artículos 56, 62 y 63 del Decreto-Ley N° 8.912 (TO por

DEPARTAMENTO DE GOBIERNO

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/13-489.htm>

Decreto N° 3398/87), y modificatorios, en el momento de aprobarse el plano de subdivisión y/o materialización de uso.

**ARTÍCULO 4°.** El presente Decreto será refrendado por la Señora Ministra Secretaria en el Departamento de Gobierno.

**ARTÍCULO 5°.** Registrar, comunicar, publicar, dar al Boletín Oficial y al SINBA. Pasar al Ministerio de Gobierno. Cumplido, archivar.

**Cristina Álvarez Rodríguez**  
Ministra de Gobierno

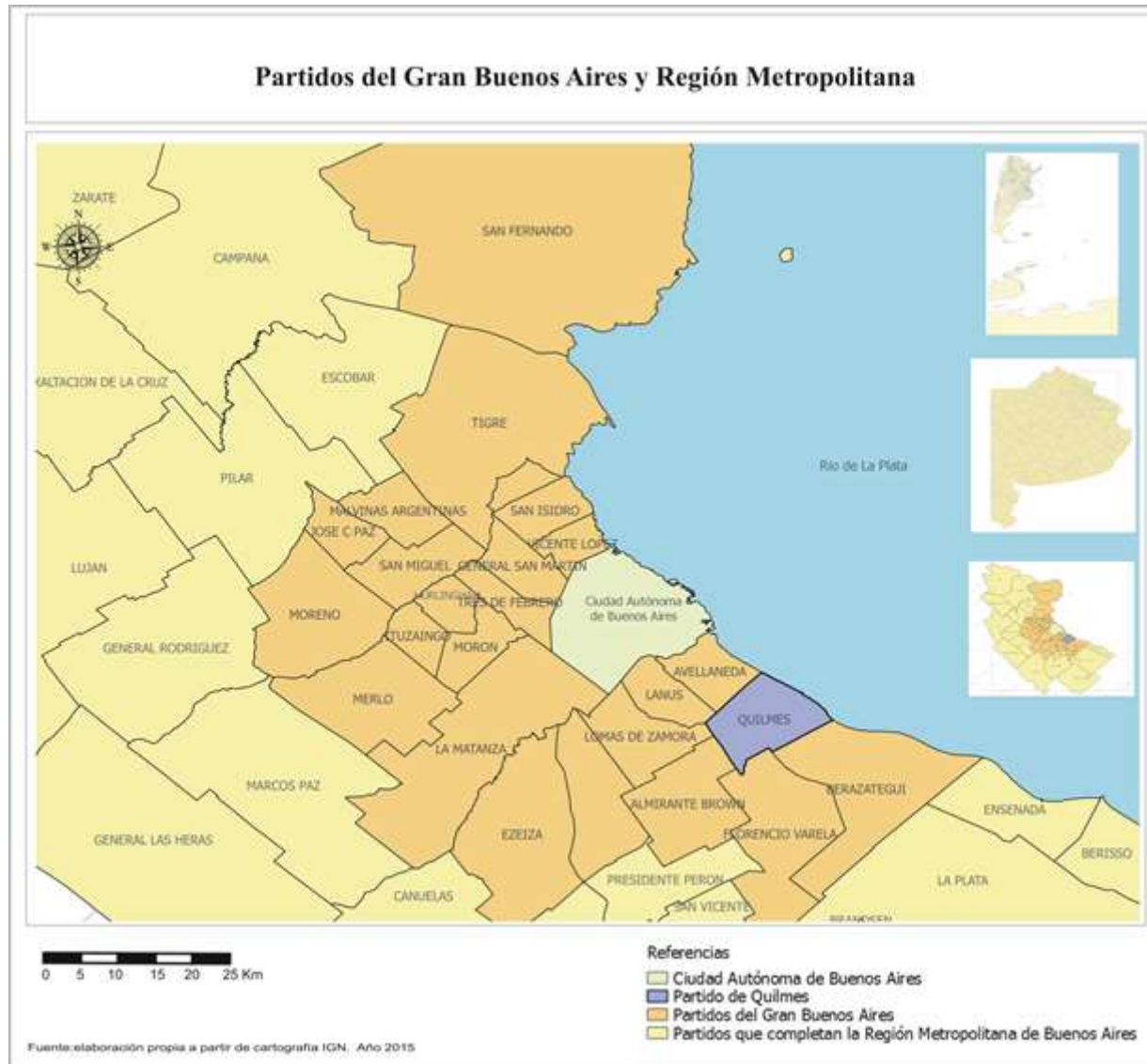
**Daniel Osvaldo Scioli**  
Gobernador

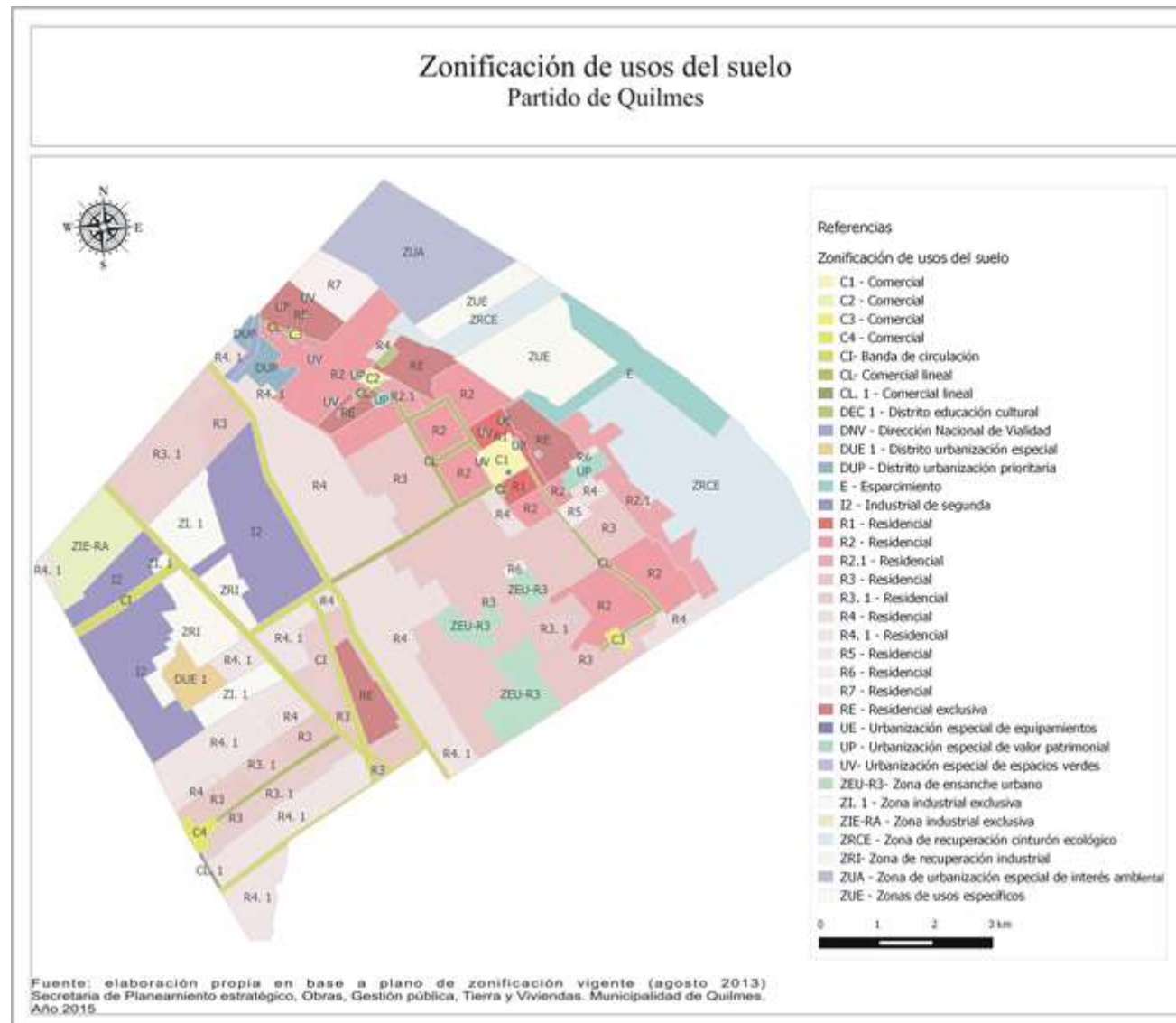
**NOTA:** El Anexo Único podrá ser consultado en nuestra página web en su versión [PDF](#).



## **ANEXO N° 7. ANEXO CARTOGRAFICO**

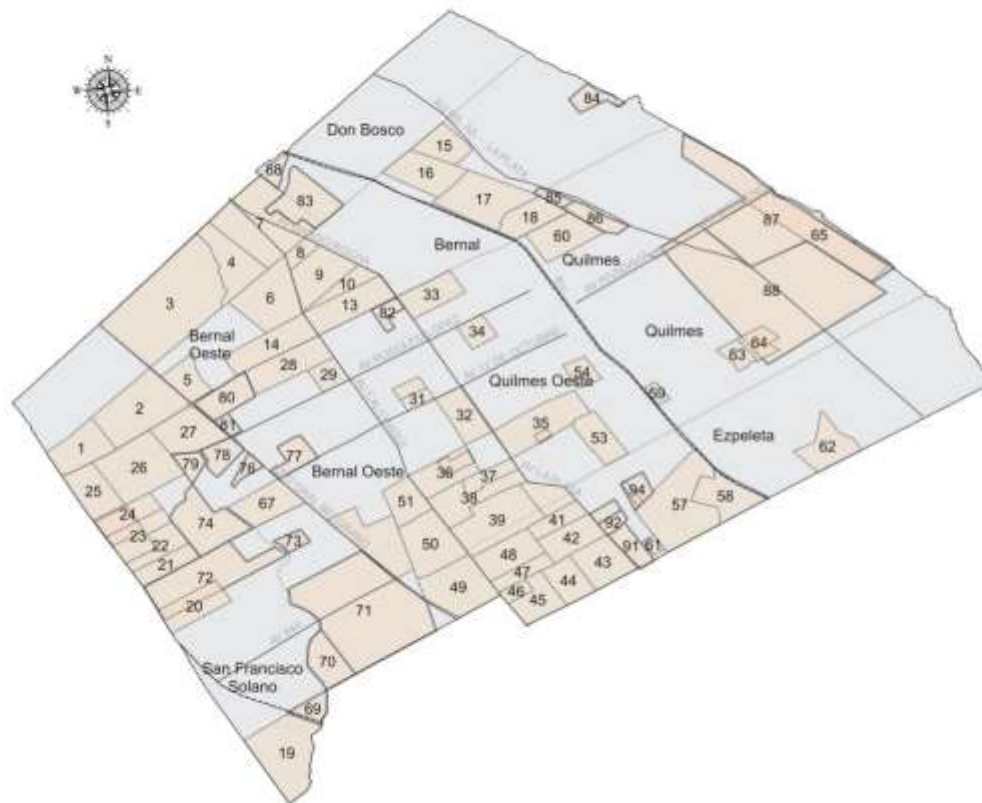
A continuación se presentan los documentos cartográficos elaborados para esta tesis, algunos de los cuales han sido incluidos en el cuerpo central de la misma en tamaño reducido. Asimismo, se incorporan documentos cartográficos elaborados para su análisis que no han sido previamente expuestos en la tesis, pero que sin embargo han constituido insumos útiles para la elaboración de los documentos y ponderaciones realizadas.







## Aproximación a la Distribución y toponimia de los Barrios Quilmeños Año 2014 Partido de Quilmes

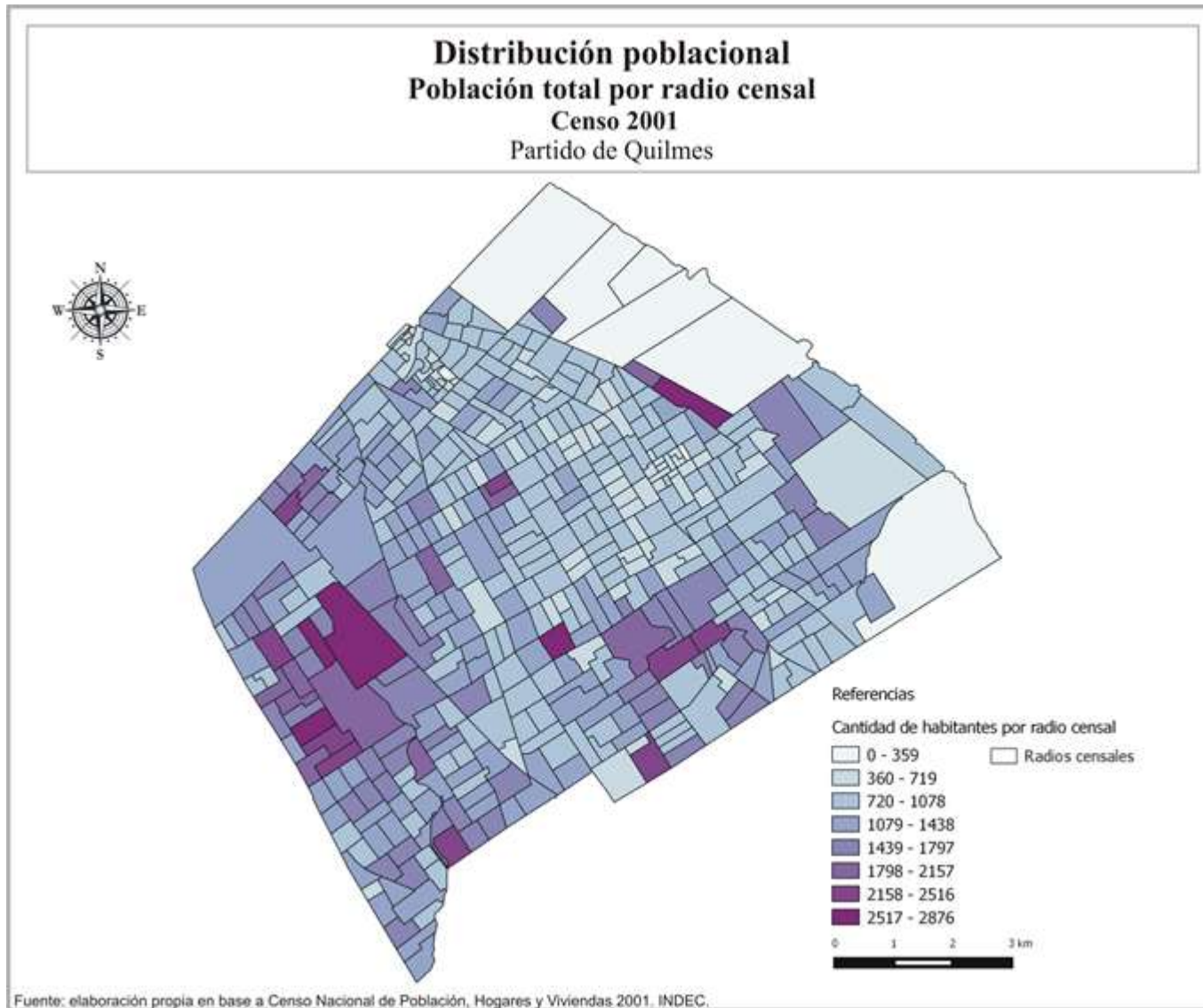


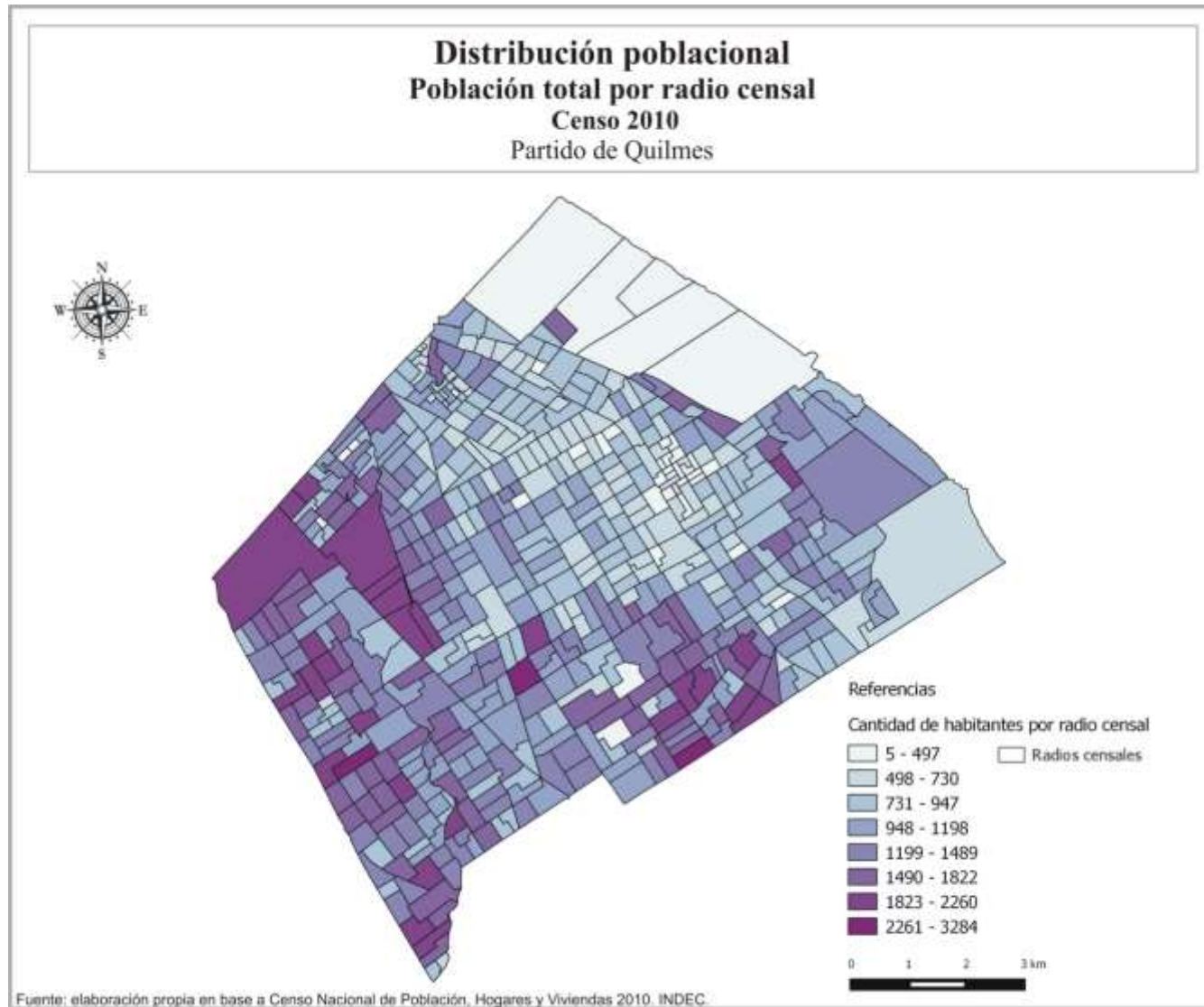
**Referencias:**

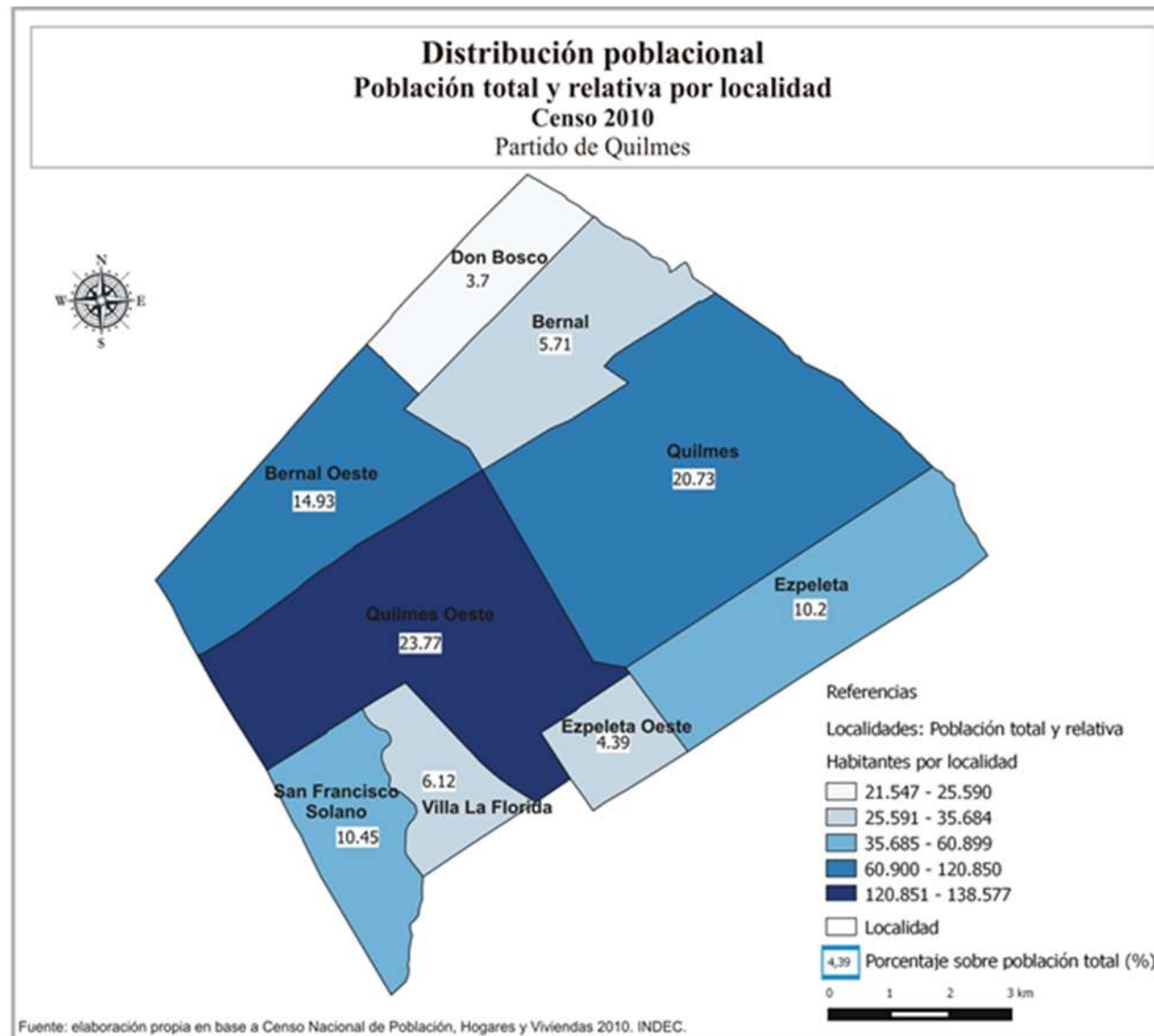
- Calles y Avenidas
- Barrios con nombre y límites reconocidos
- Barrios sin límites claros que toman nombre de la localidad

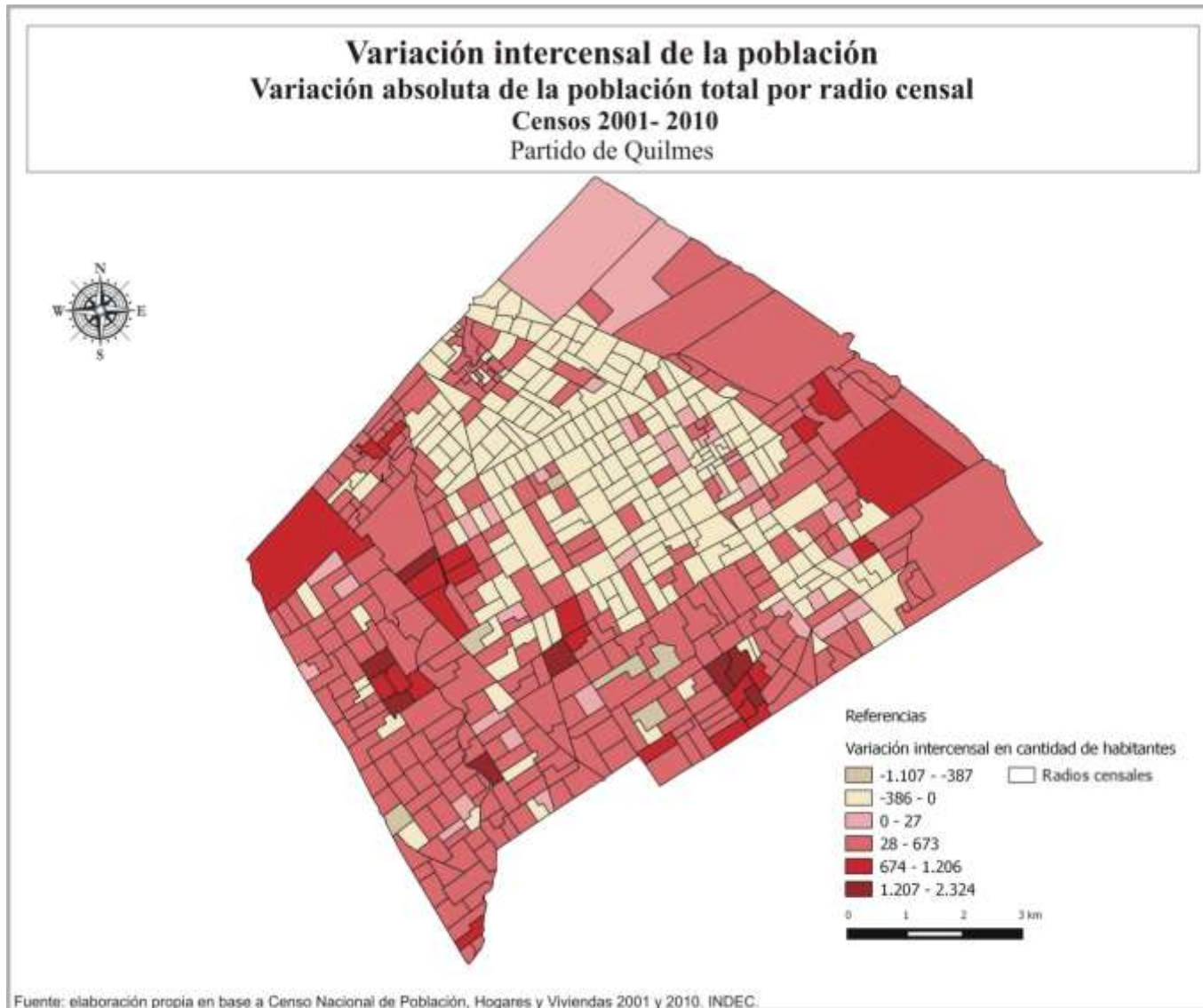
1	Santo Gabriel	33	Vila La Peña	66	Vila Parque Bañer
2	Santo De Mayo	34	Vila Arriola	67	Vila Rosarina
3	Santo Santa María Enlap	35	Vila Negrita	68	Santo José Hernández
4	Vila El Frangula	36	Santo Parque El Quilmes	69	El Sol
5	Vila Oeste	37	Santo Parque 12 De Oct	70	Montevideo
6	Vila Miraflores	38	Santo Los Colegiales	71	La Florida
7	Vila Unidos	39	Santo El Dorado	72	La Unión
8	Vila Florida	40	Santo Juventud El Dorado	73	Paraná
9	Vila Venado	41	Santo Carlos Obrero	74	La Matina
10	Vila Eriza	42	Santo Enrique María	75	El Yagu
11	Vila Sol	43	Santo La Esperanza Grande	76	Vila Aguilas
12	Vila Azul	44	Santo El Joven	77	Katmai
13	Vila Estelar	45	Santo Ochoa	78	1913
14	Vila Perla	46	Santo Ansoy	79	Santo Luis
15	Vila Alca	47	Santo Santo Domingo	80	Santa
16	Vila Cisner	48	Santo Parque Del País	81	Trilominas Unidas
17	Santo Parque Bernal	49	Santo El Estero	82	Escuela de Quilmes
18	Vila Malva	50	Santo Parque Calles	83	Vila Azul
19	Santo Los Escalpas	51	Santo Escalpa	84	Vila Sol
20	Santo Oro. San Martín	52	Santo Ramón Y. Elizalde	85	La Reina de Bernal
21	Santo Orypai	53	Vila Nueva Argenti	86	El Molino
22	Santo Alca Ester	54	Vila Argentina	87	El Monte
23	Santo Edo. Mónica	55	Santo Pato Martín	88	La Reina
24	Santo San Francisco	56	Vila Augusto	89	Luzita
25	Santo San Albino	57	Vila Sotol	90	La Vila
26	Santo La Paz	58	Vila Magaña	91	La Residencia
27	Santo Parque 2 Avenidas	59	Vila Las Rosas	92	San Cayetano
28	Vila Esperanza	60	Santo Covadonga	93	24 de Octubre
29	Vila Primavera	61	Santo Político	94	Los Alamos
30	Vila Yelena	62	Vila Junta		
31	Vila Gloriosa	63	Santo Republicano		
32	Santo Los Peñas				

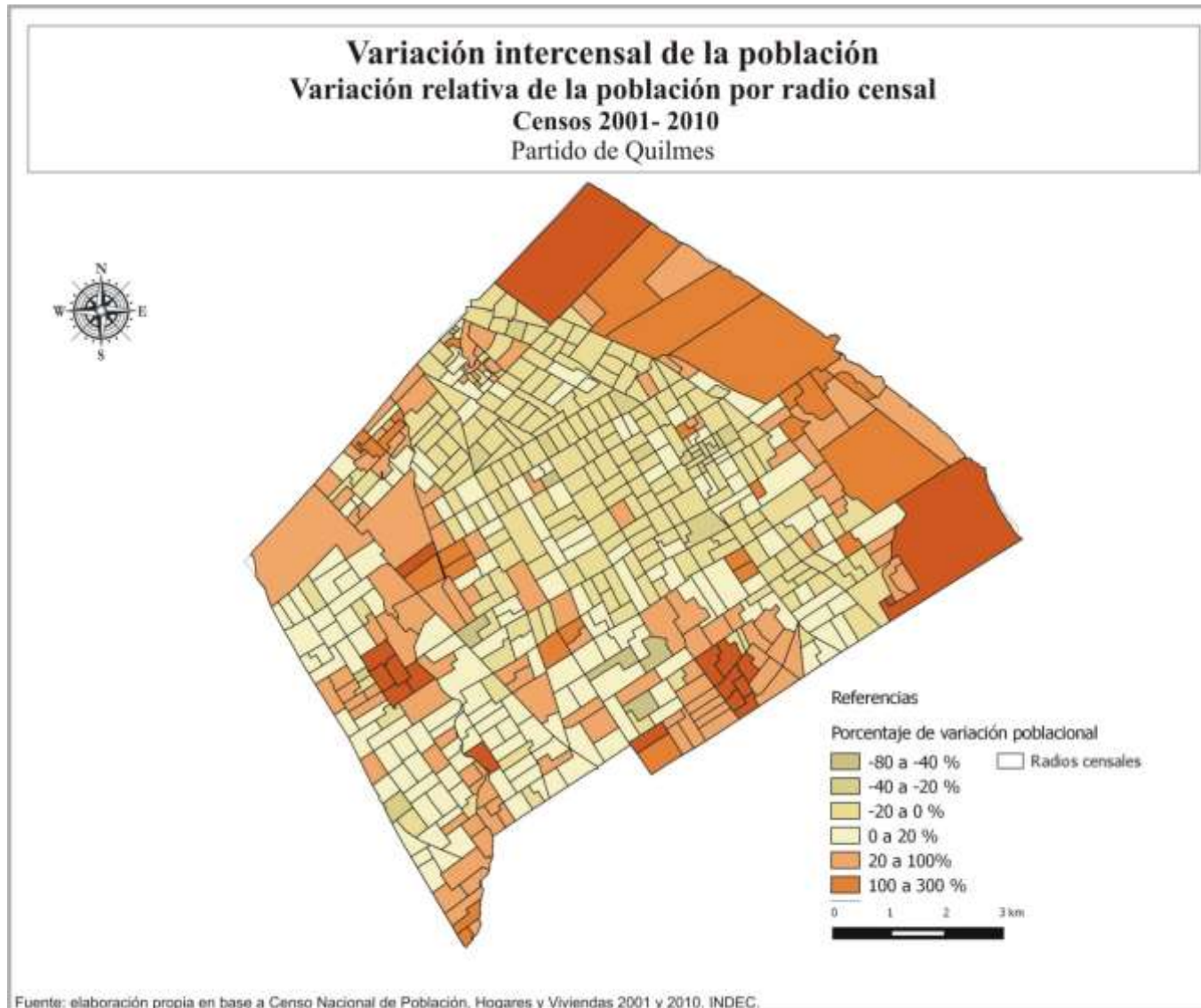
Fuente: elaboración propia en base a cartografía de fuentes múltiples, relevamiento propio en terreno y Censo Social Quilmes 2010

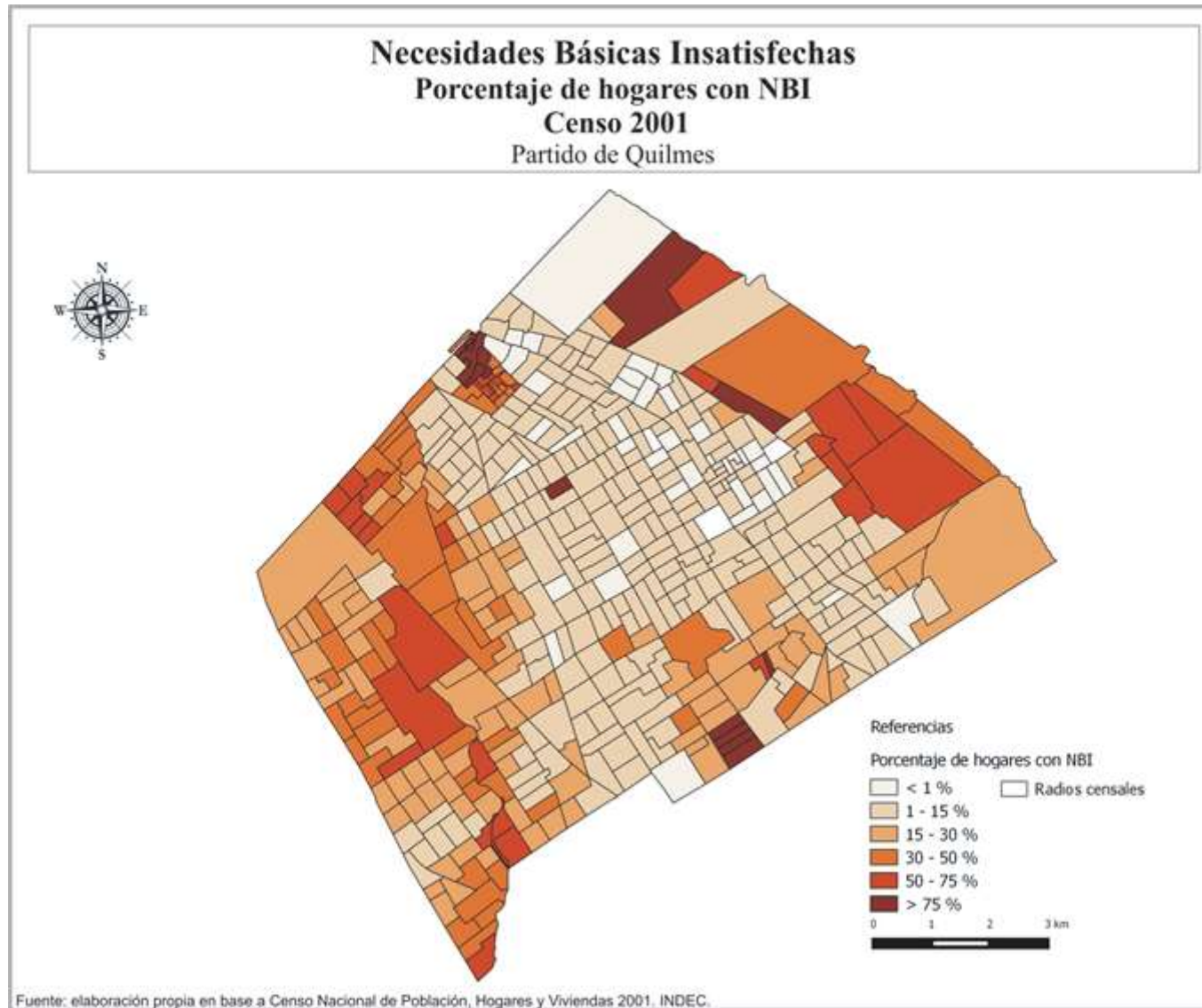


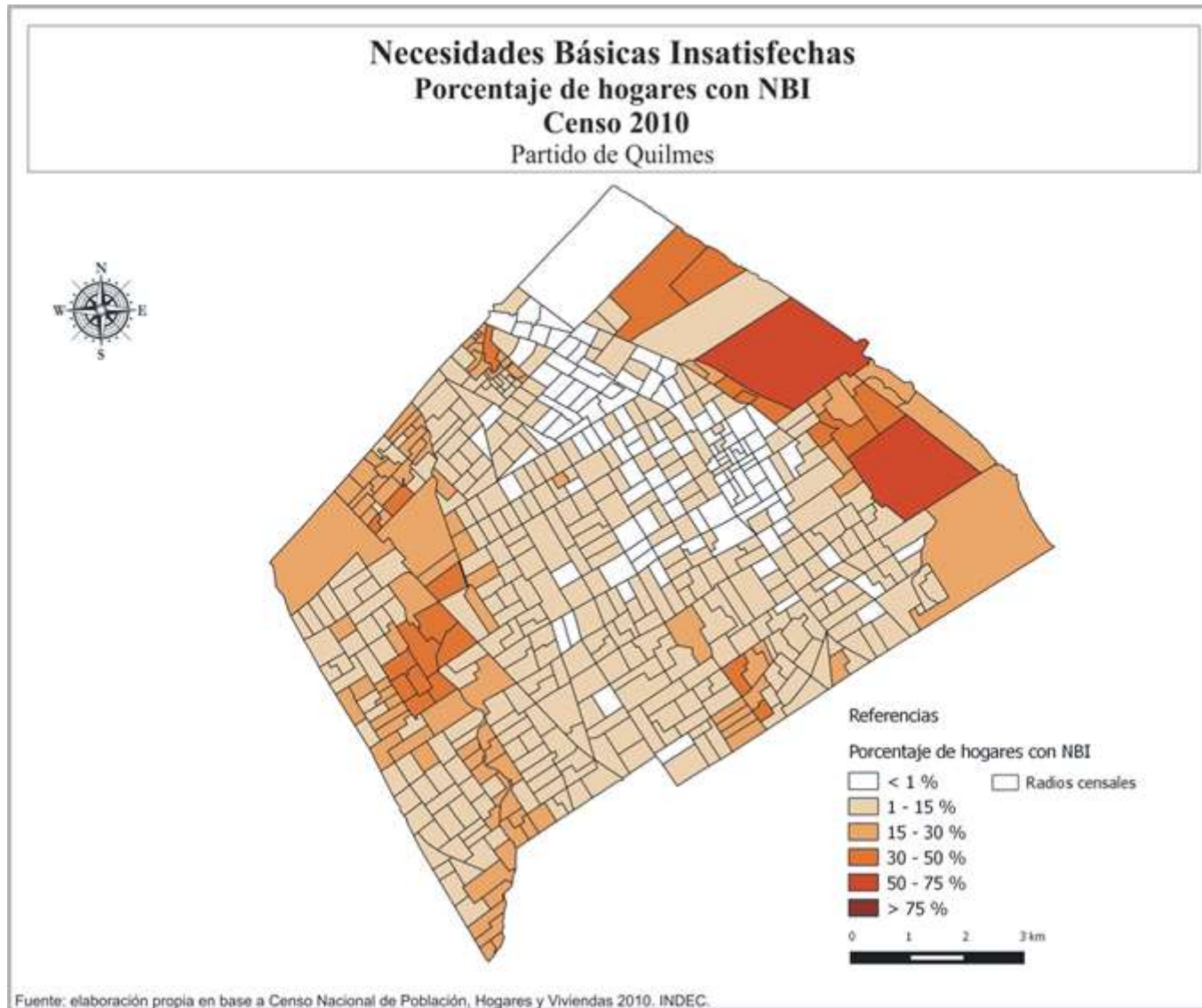




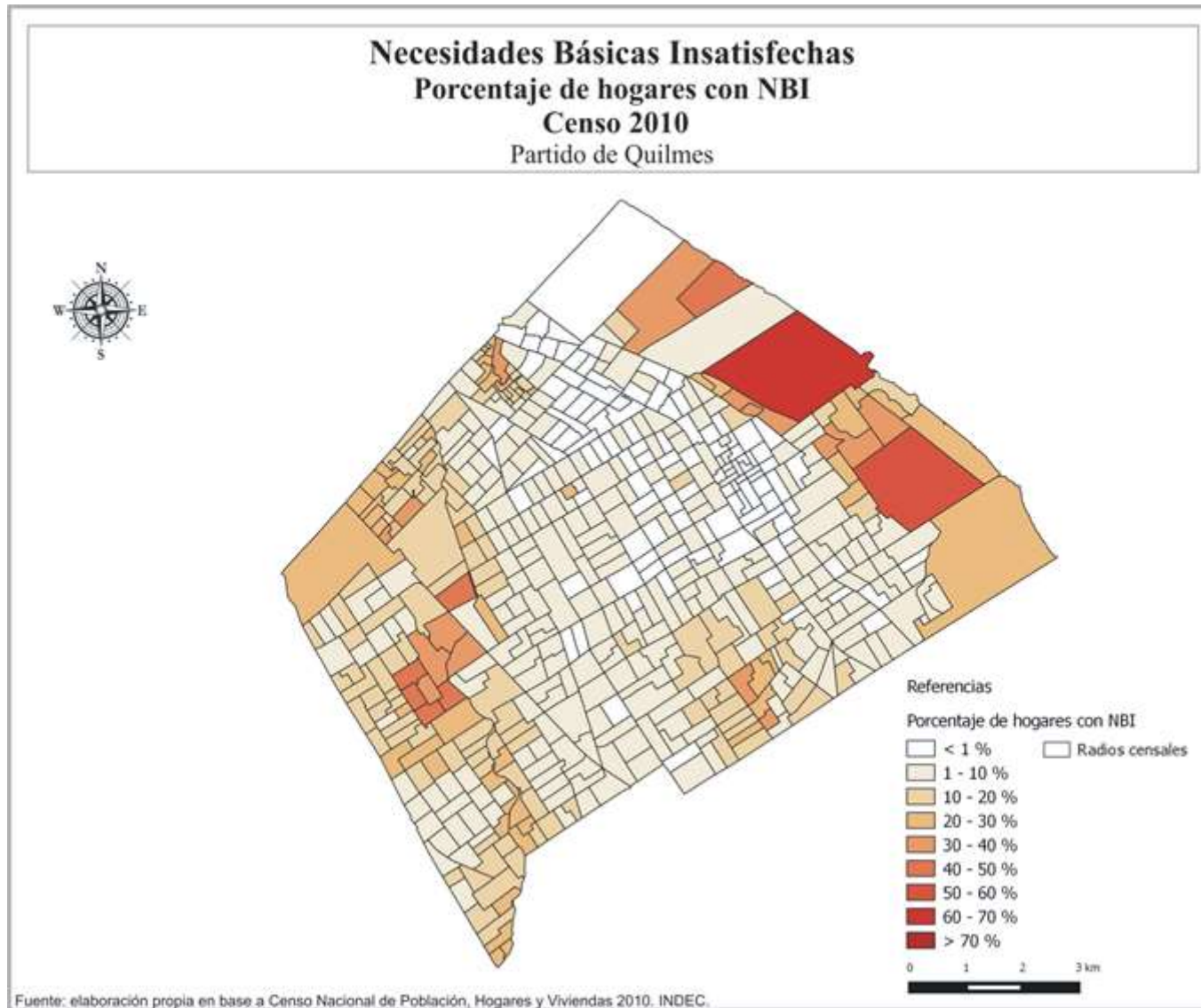


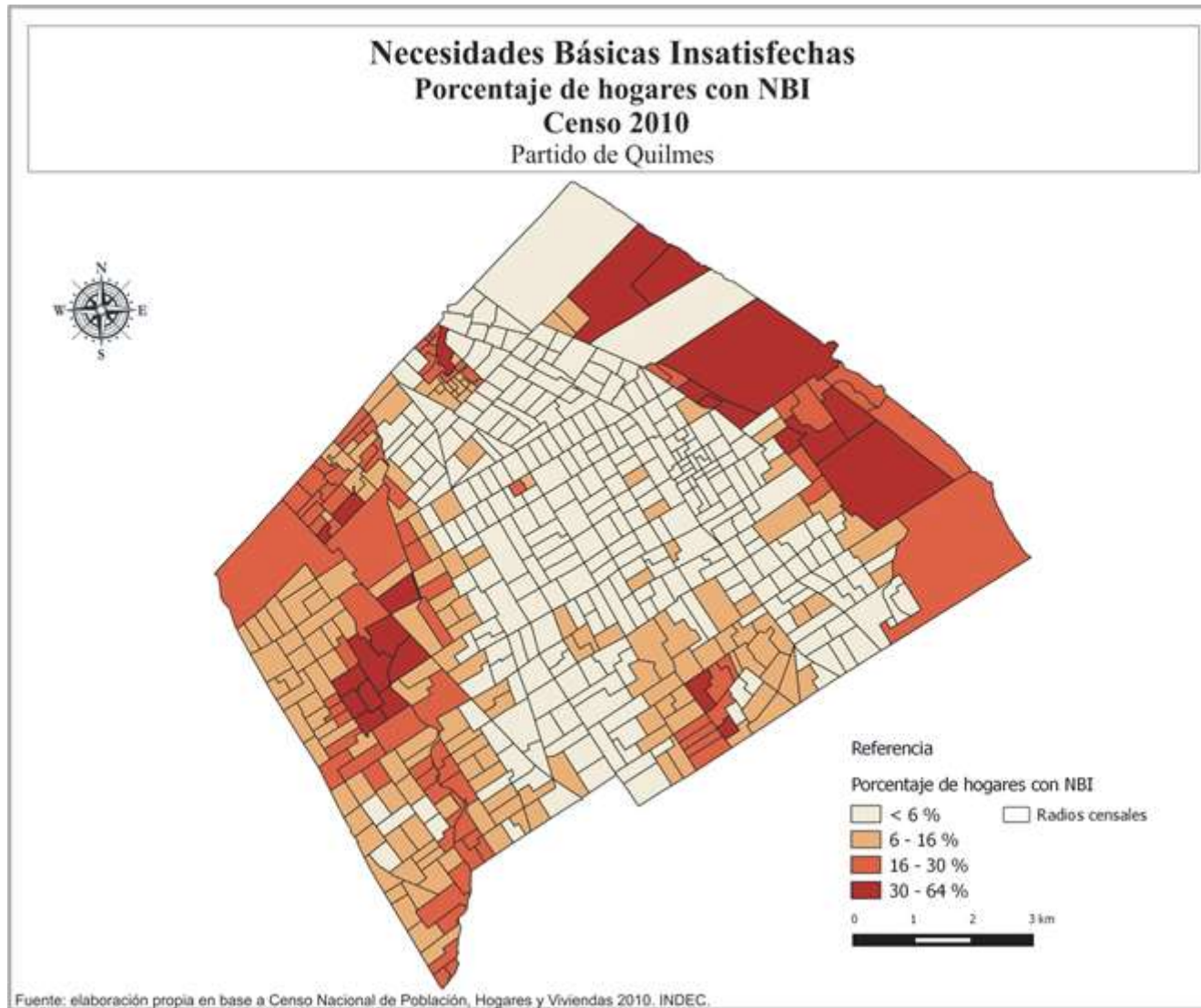


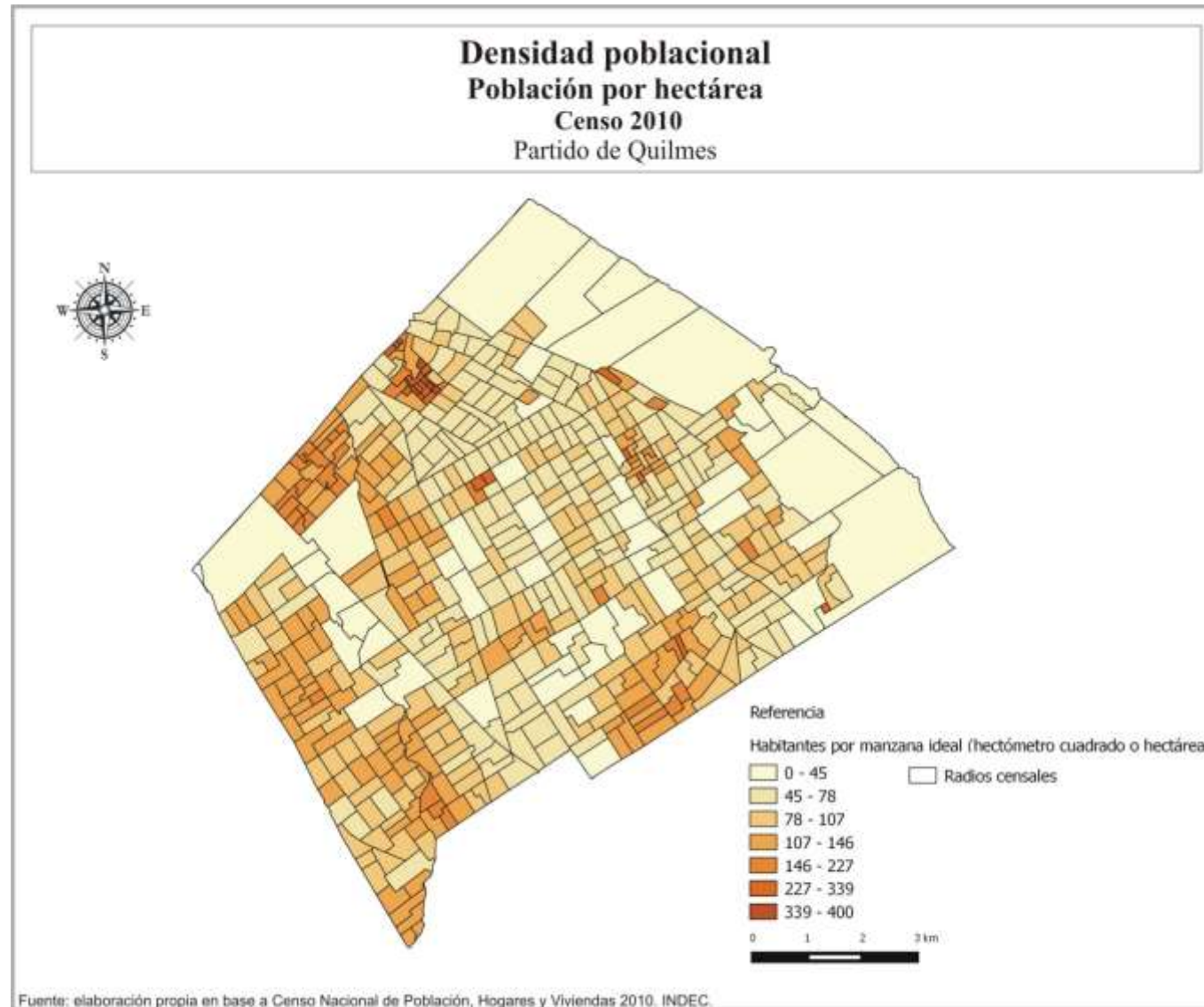


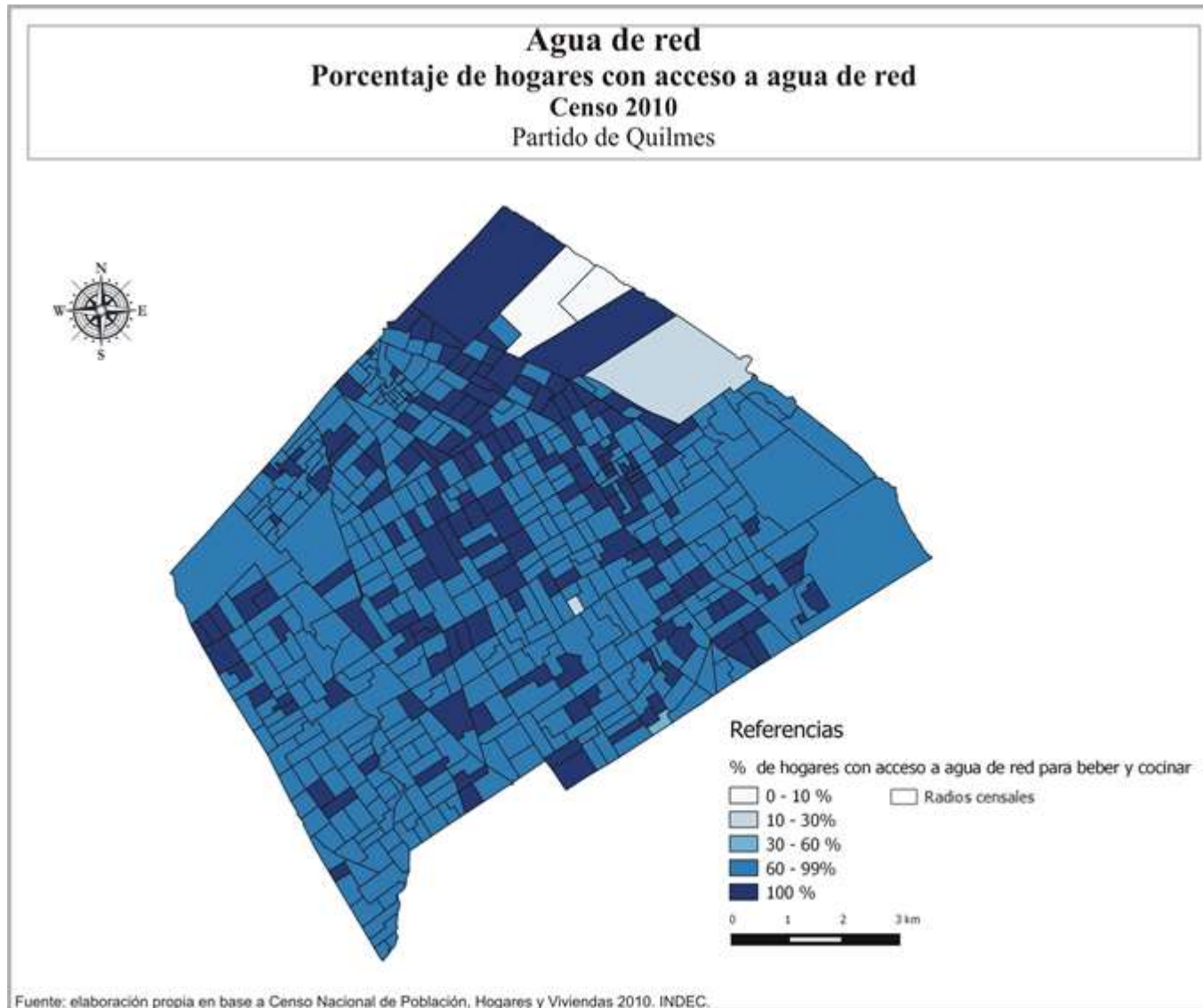


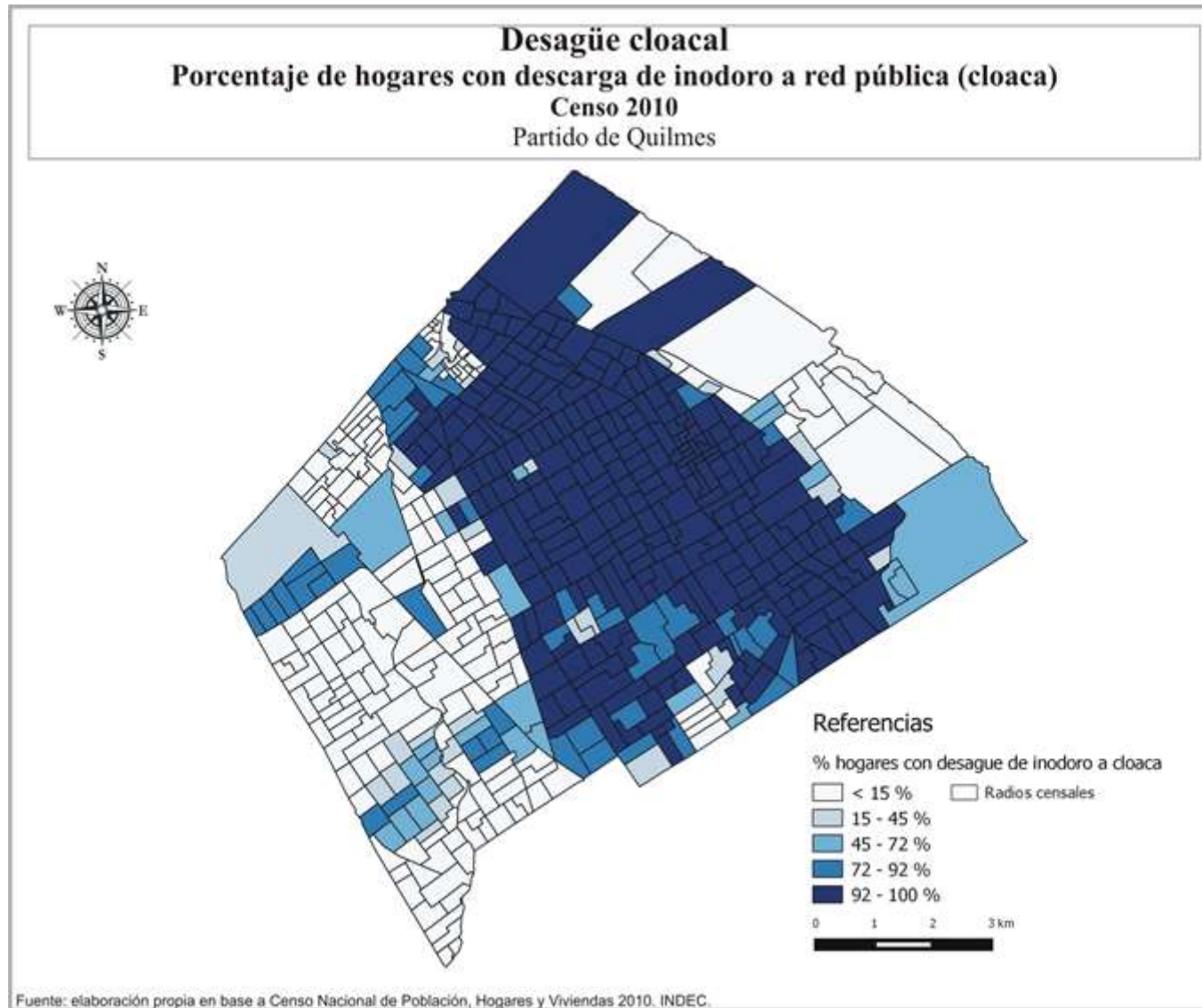


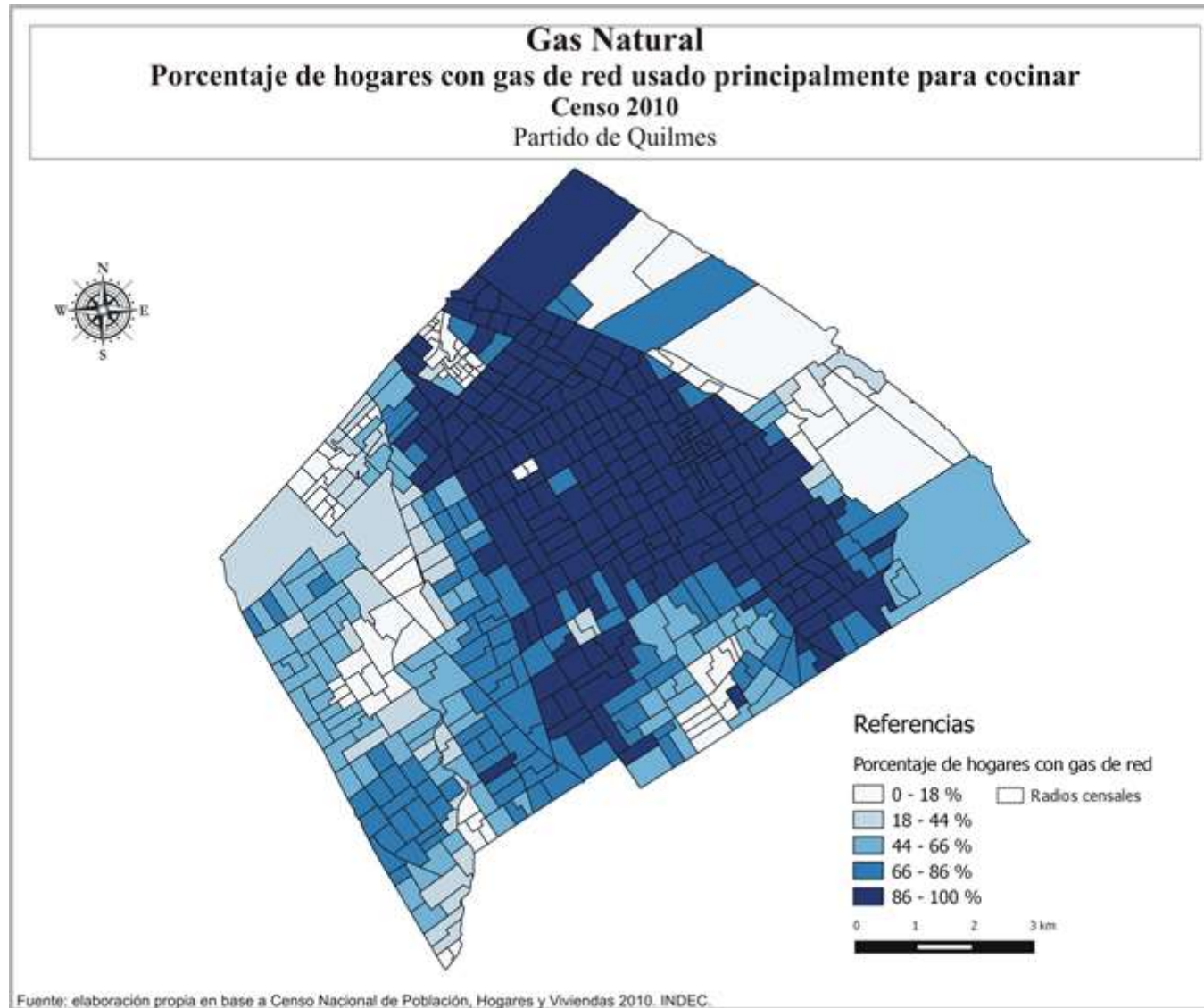


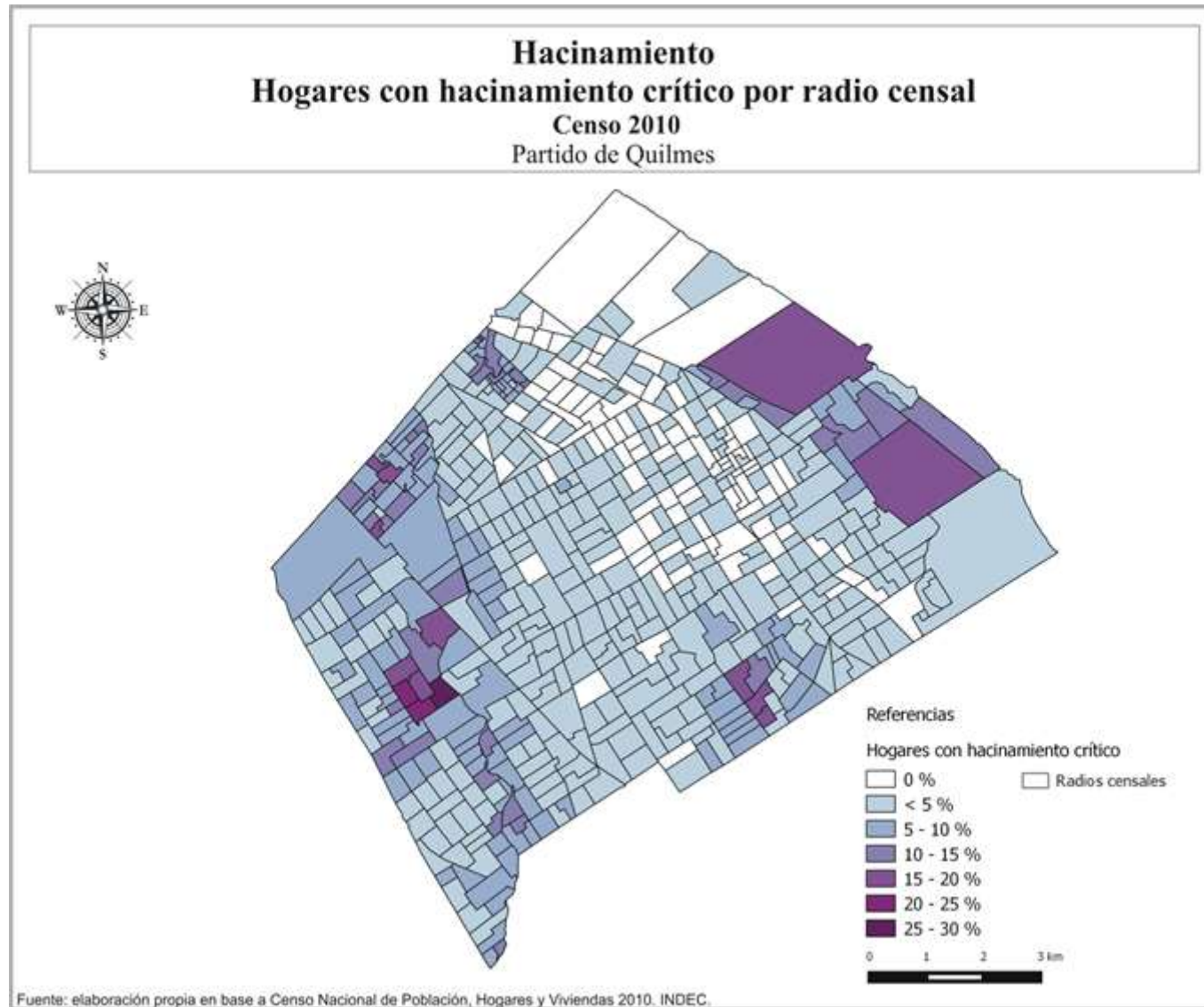


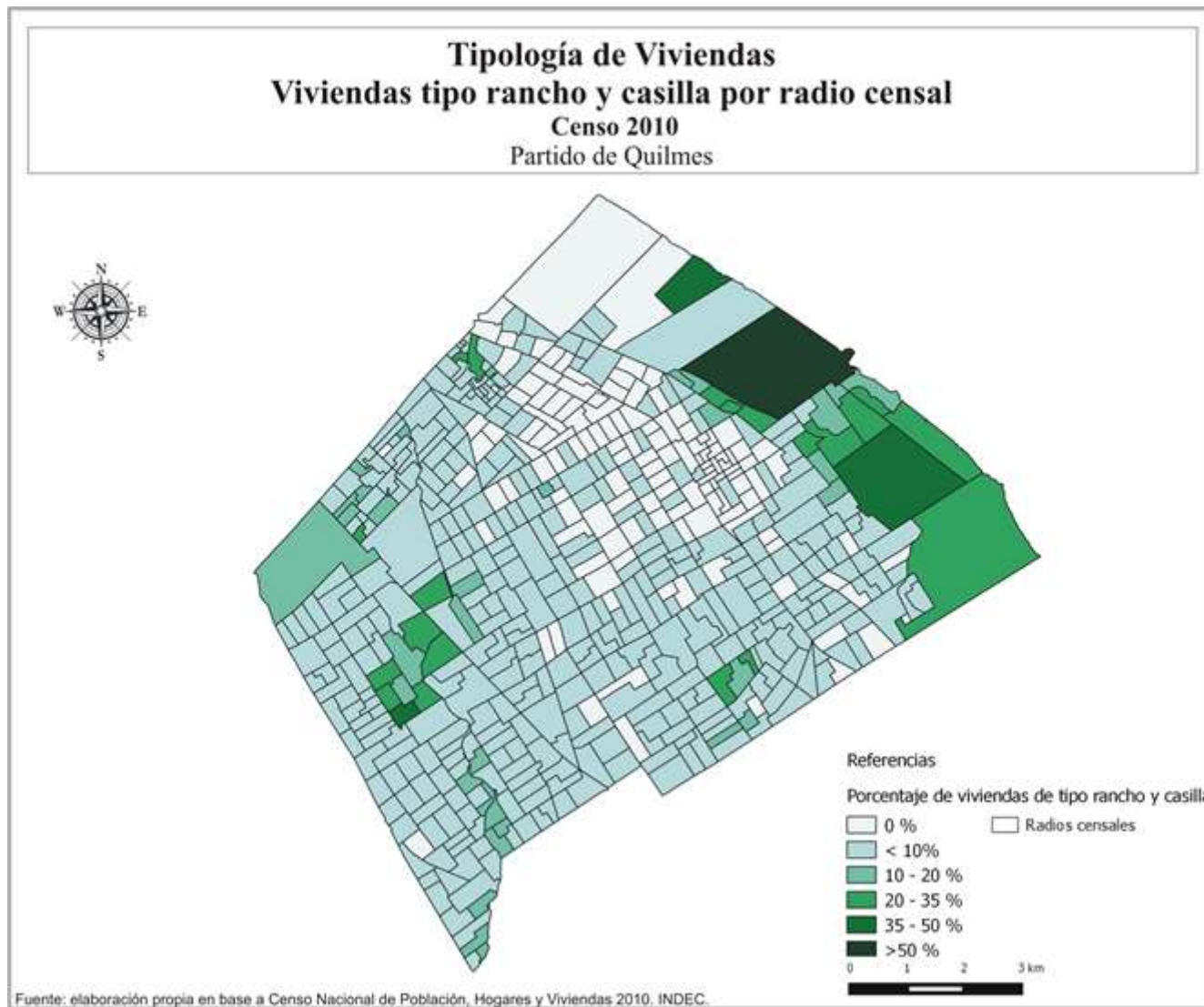




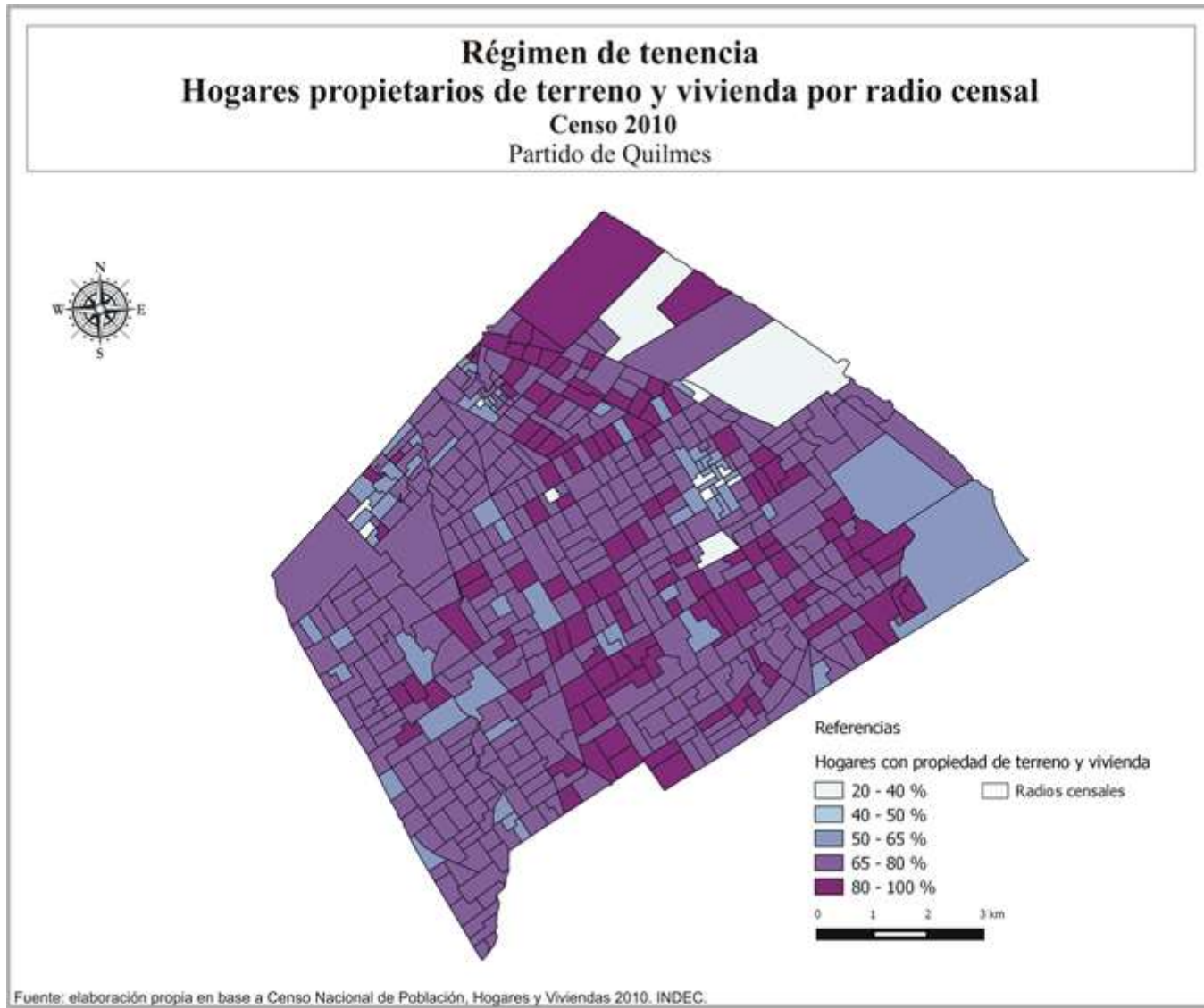




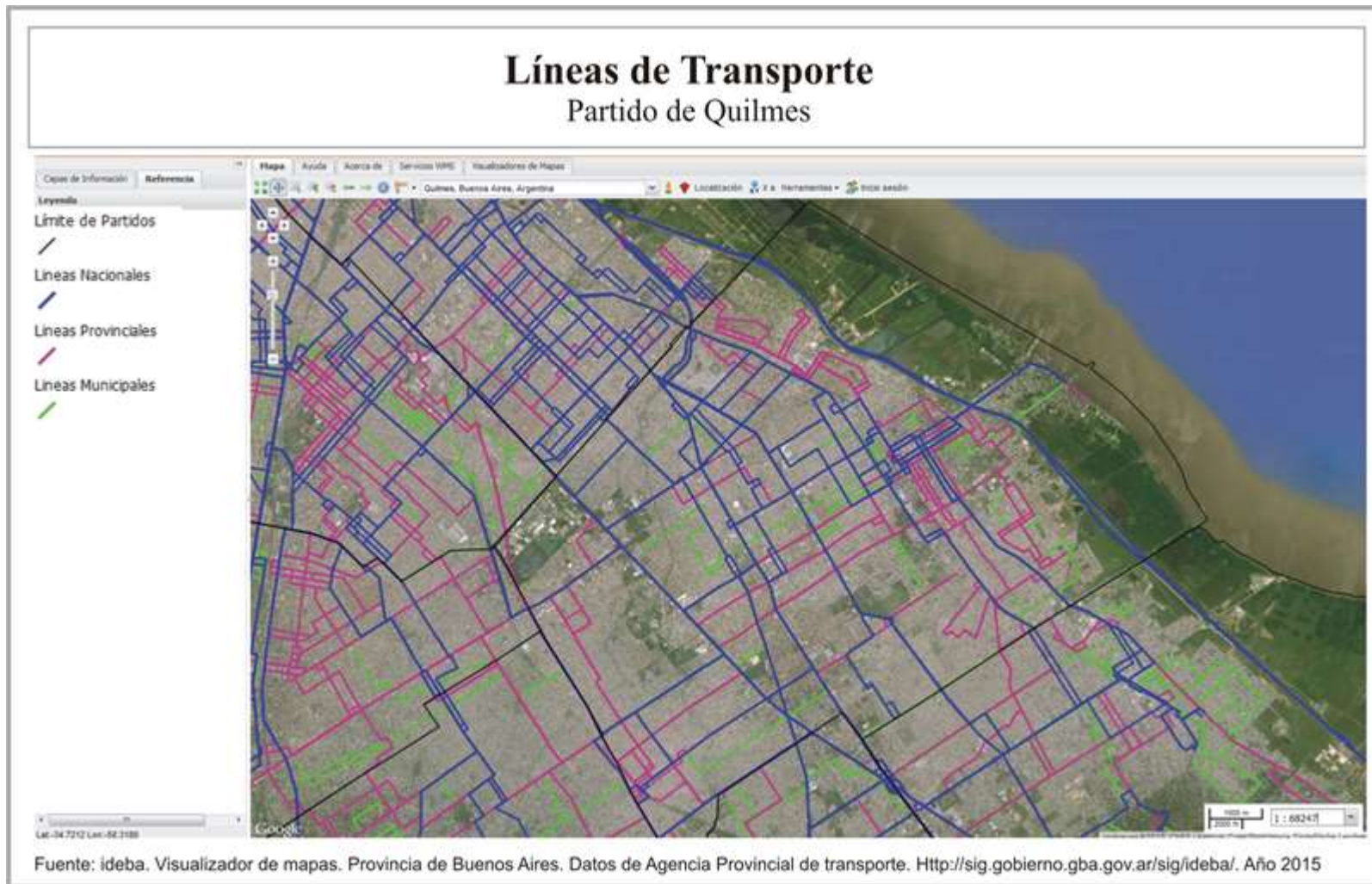


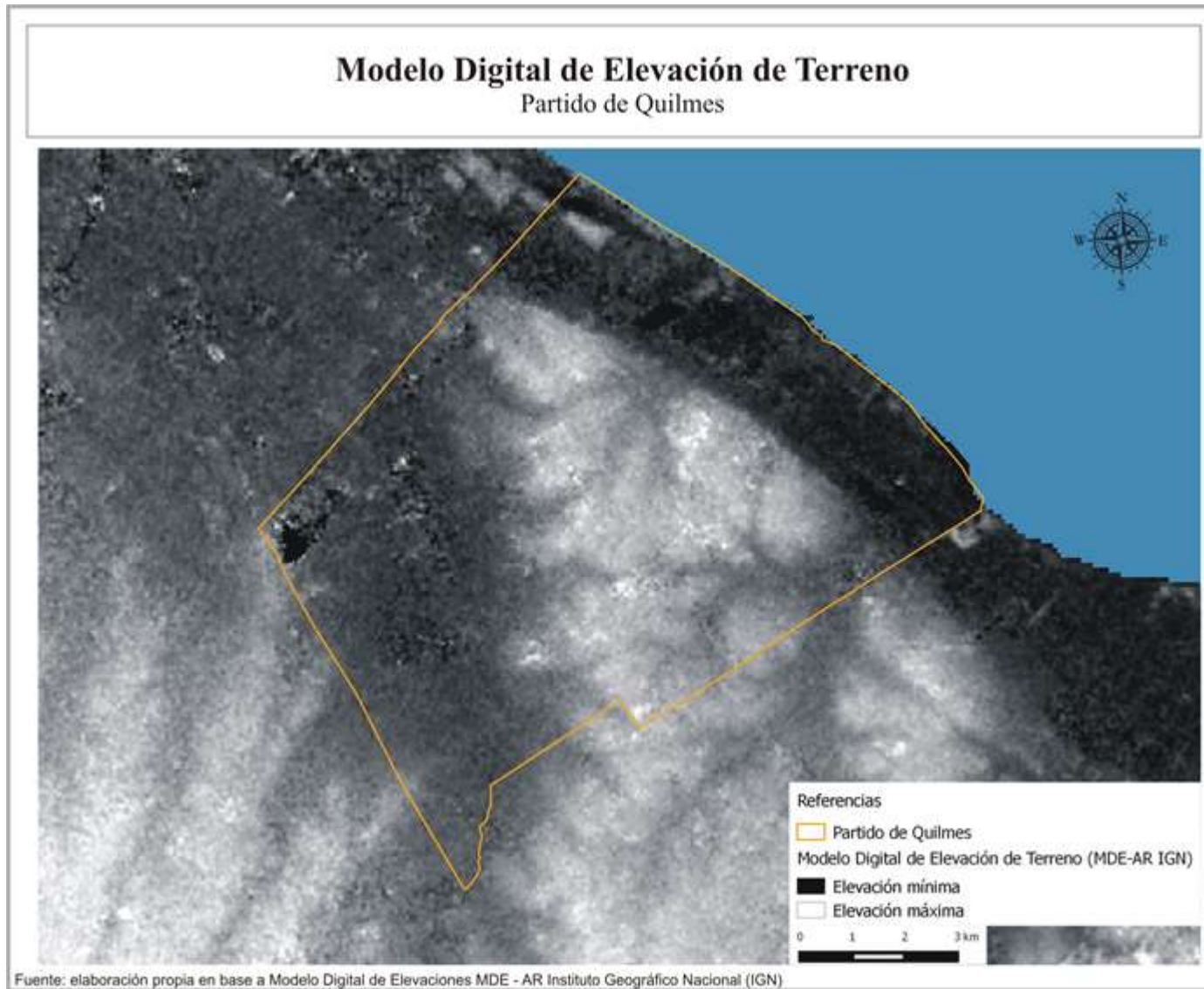


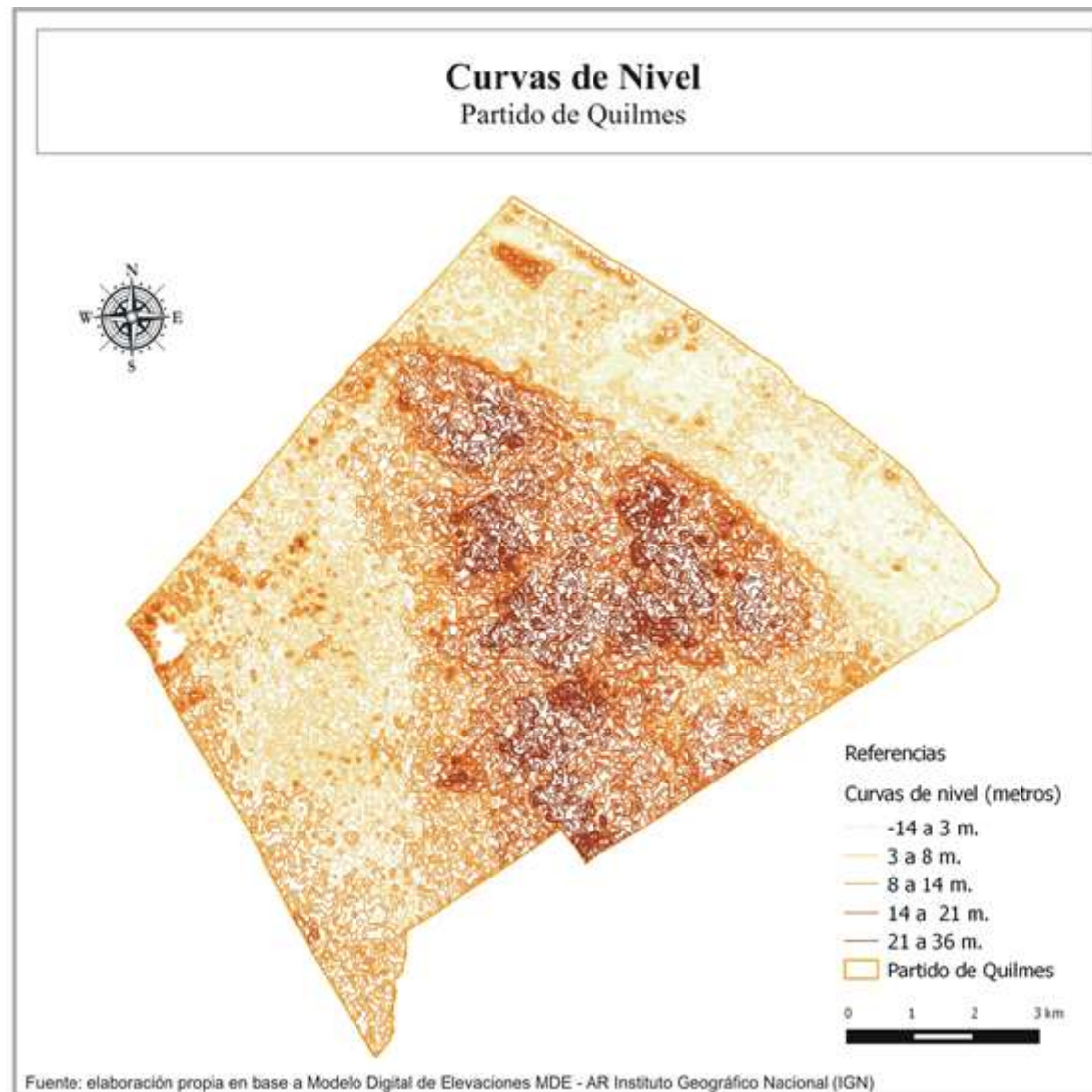




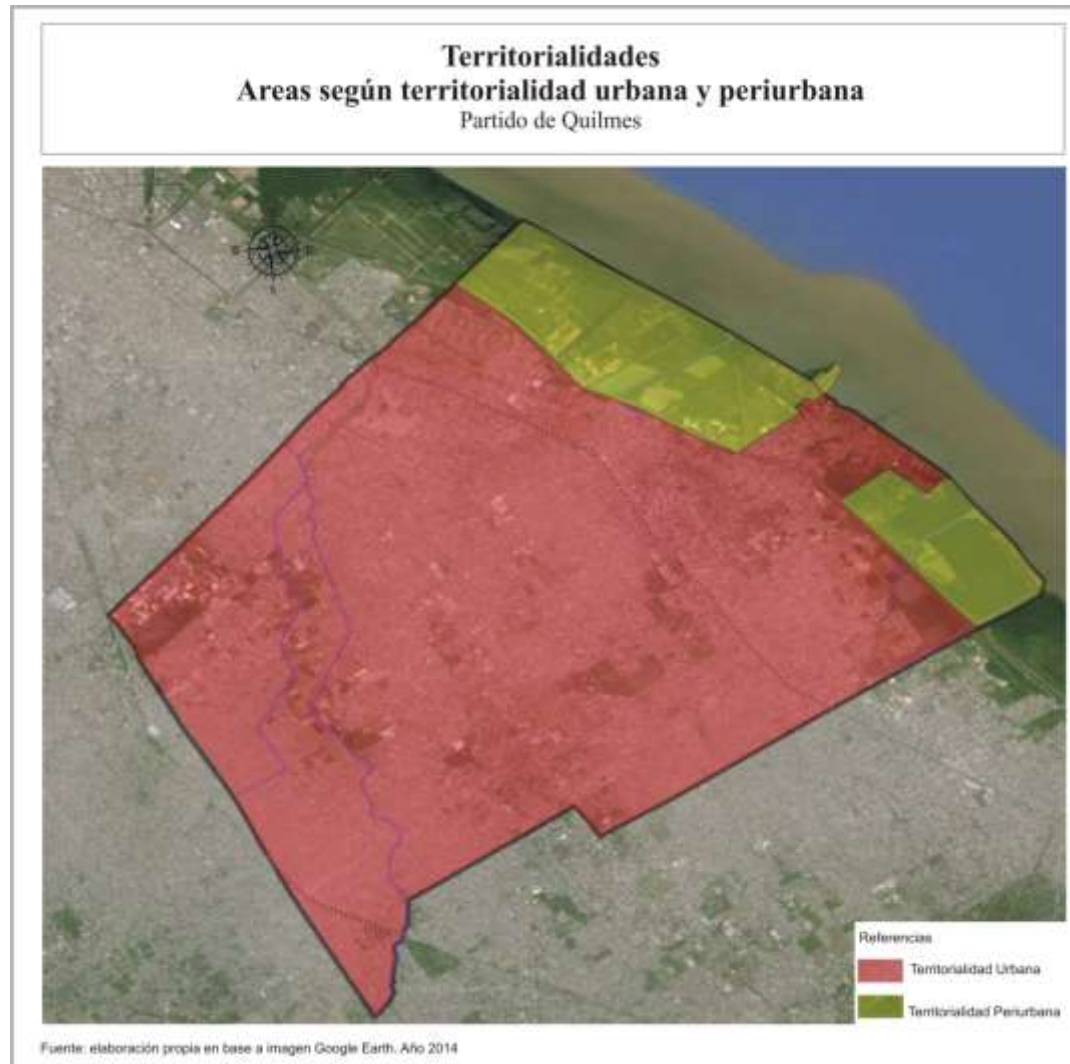


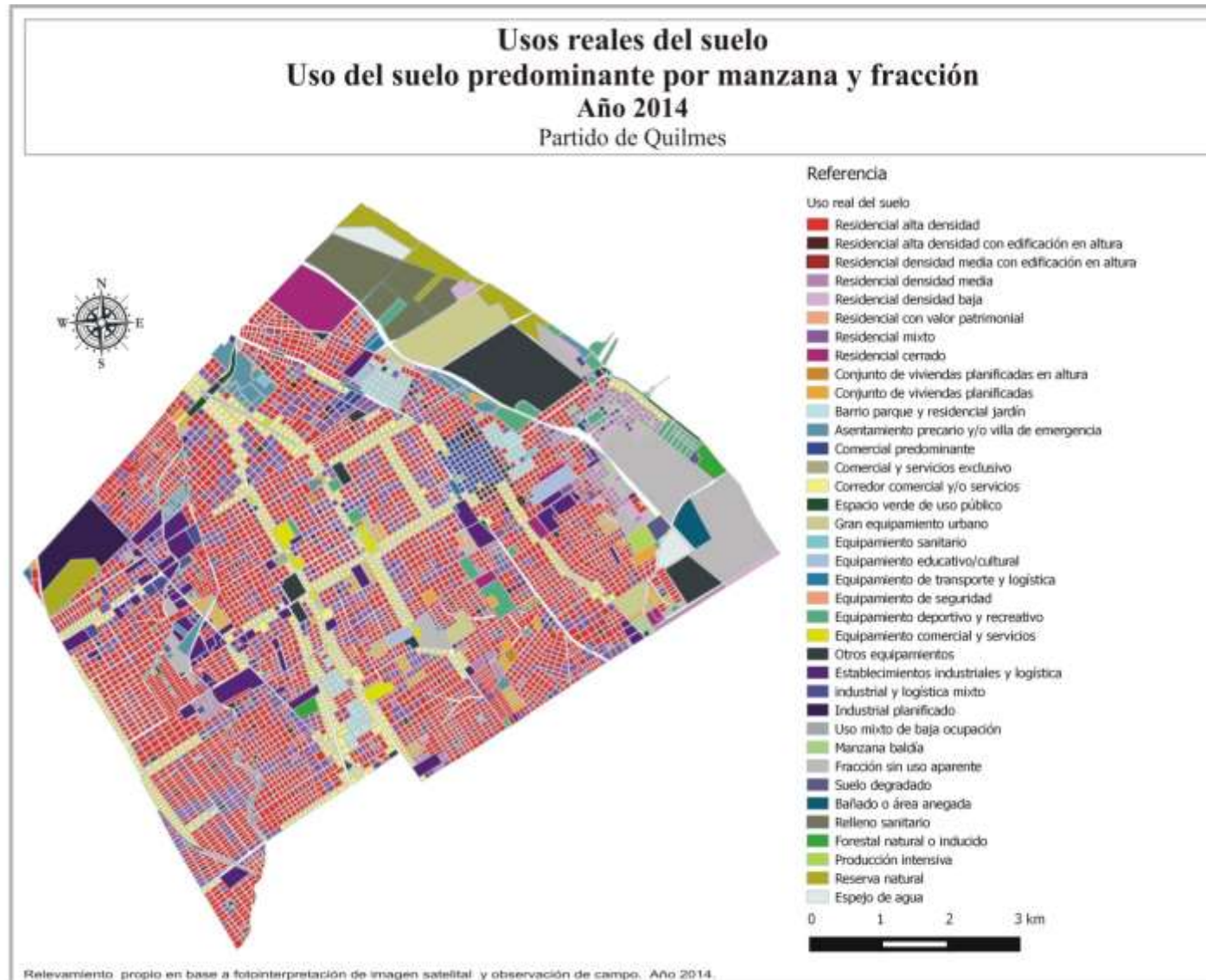




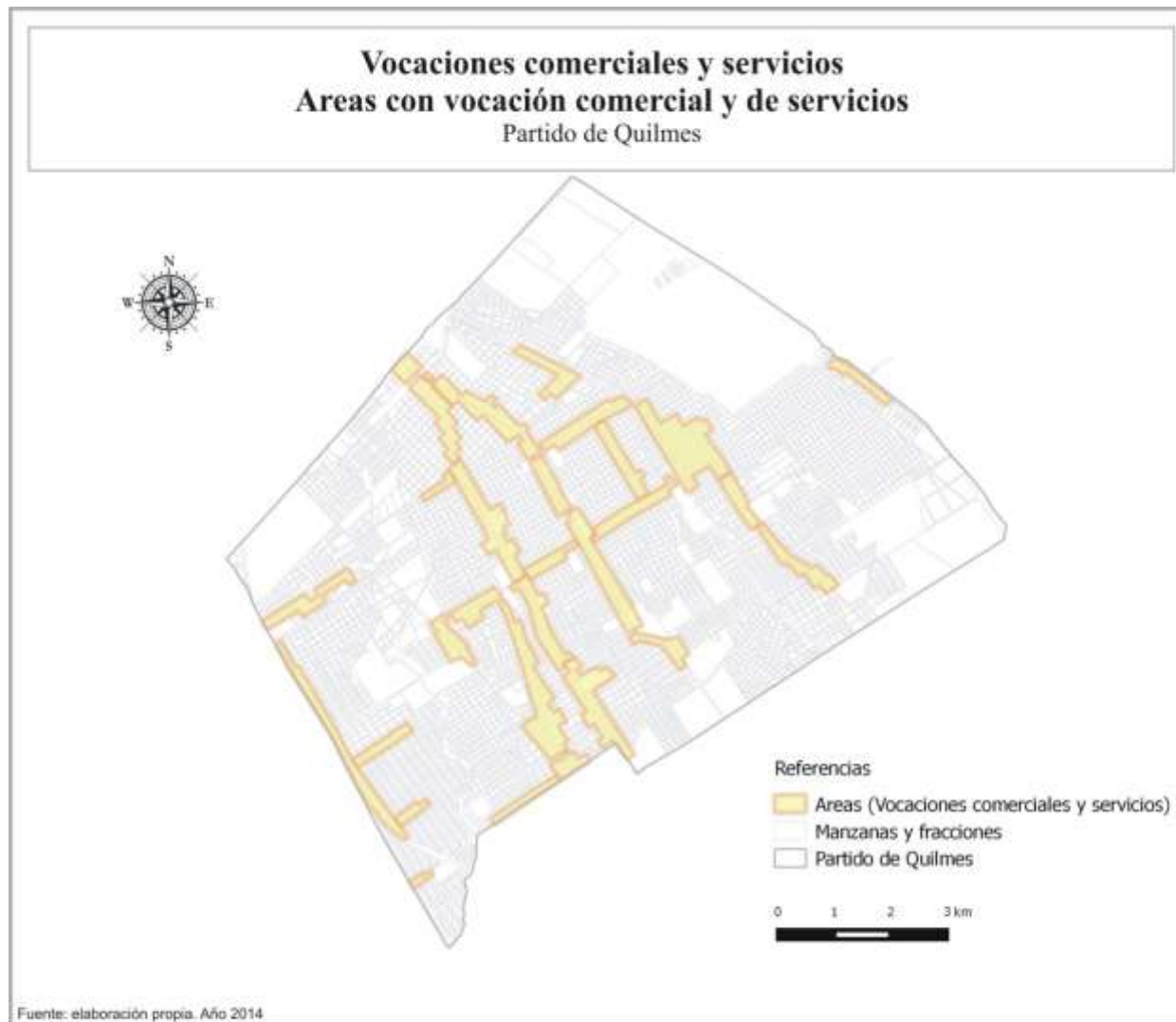


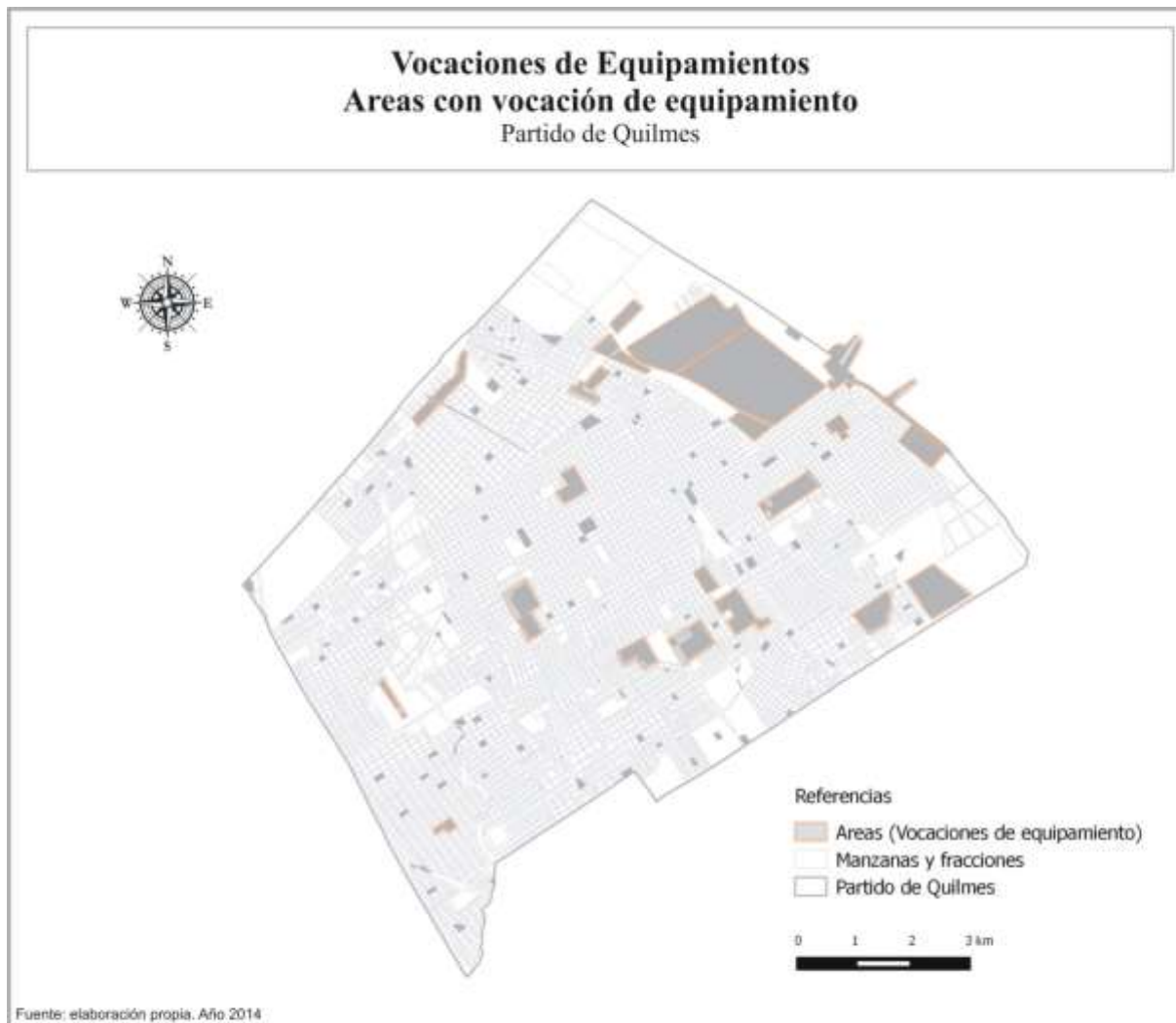


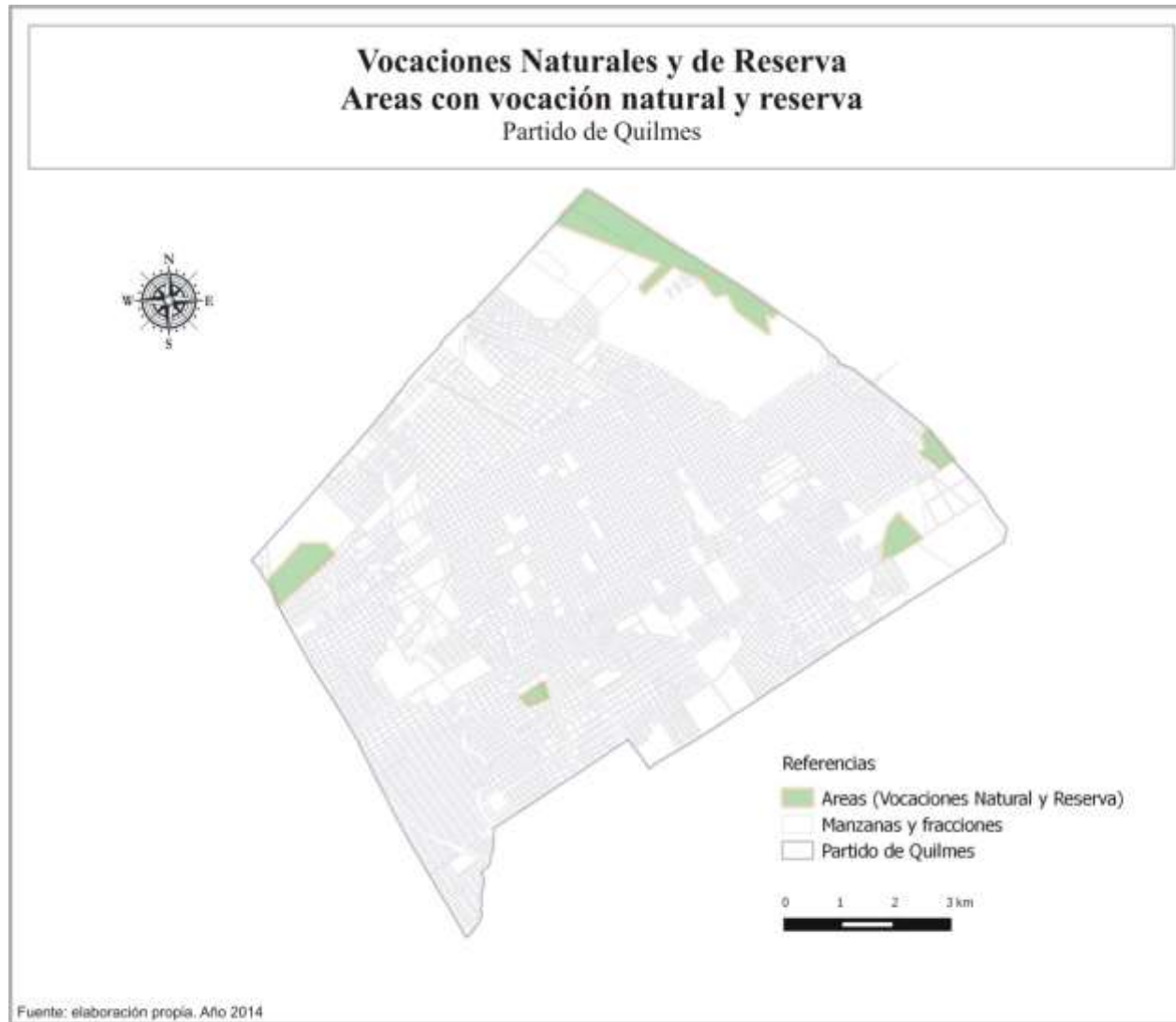


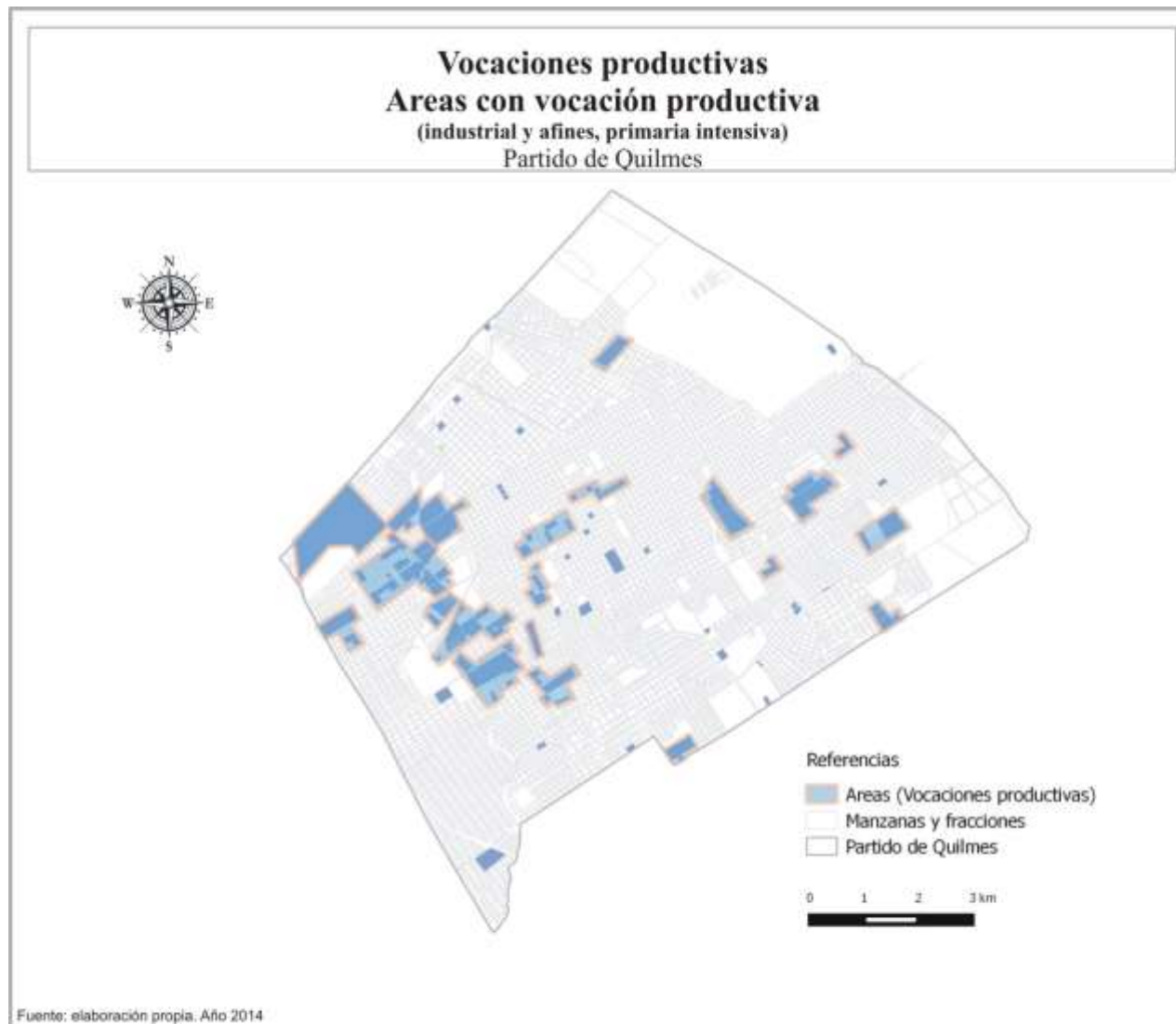


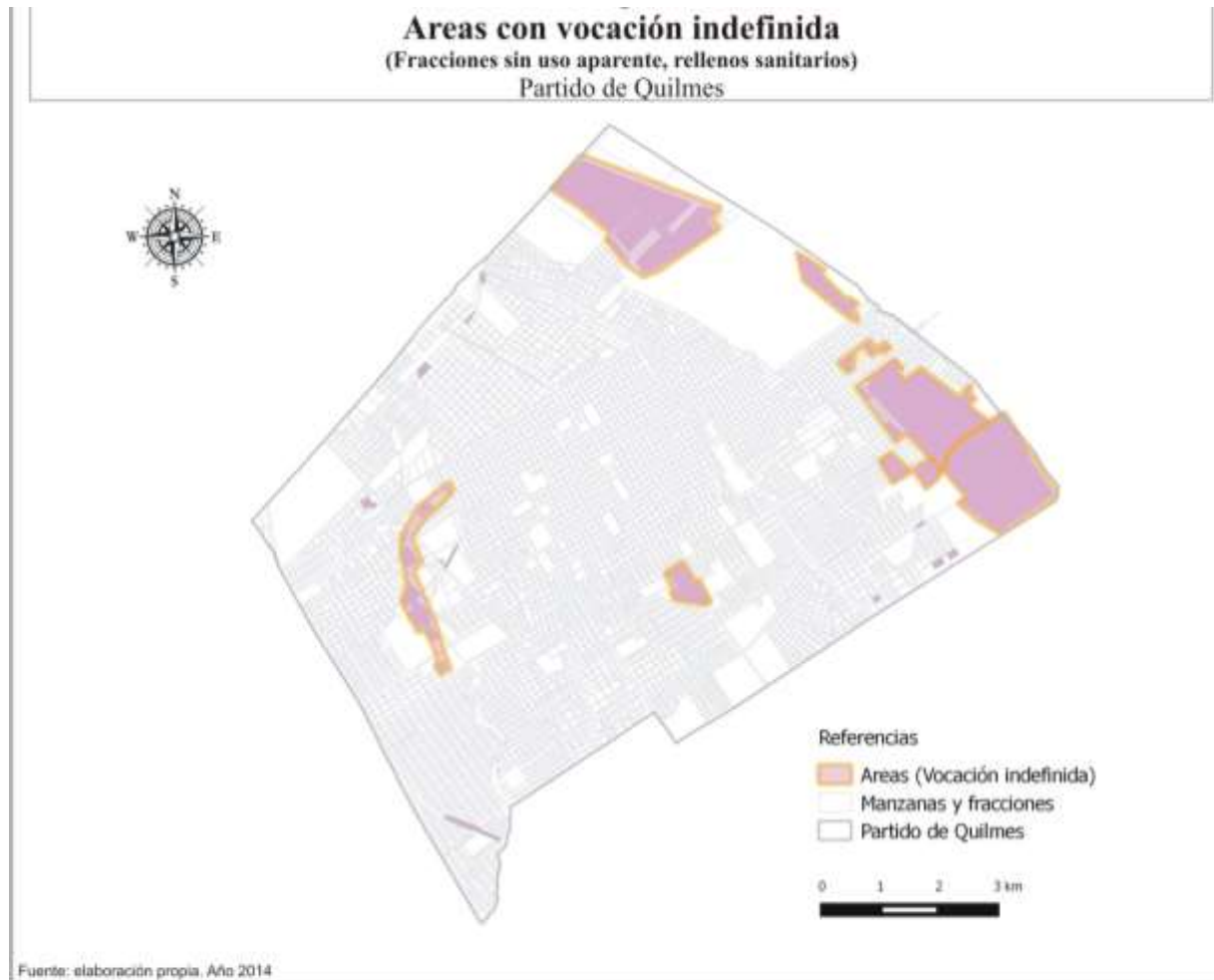


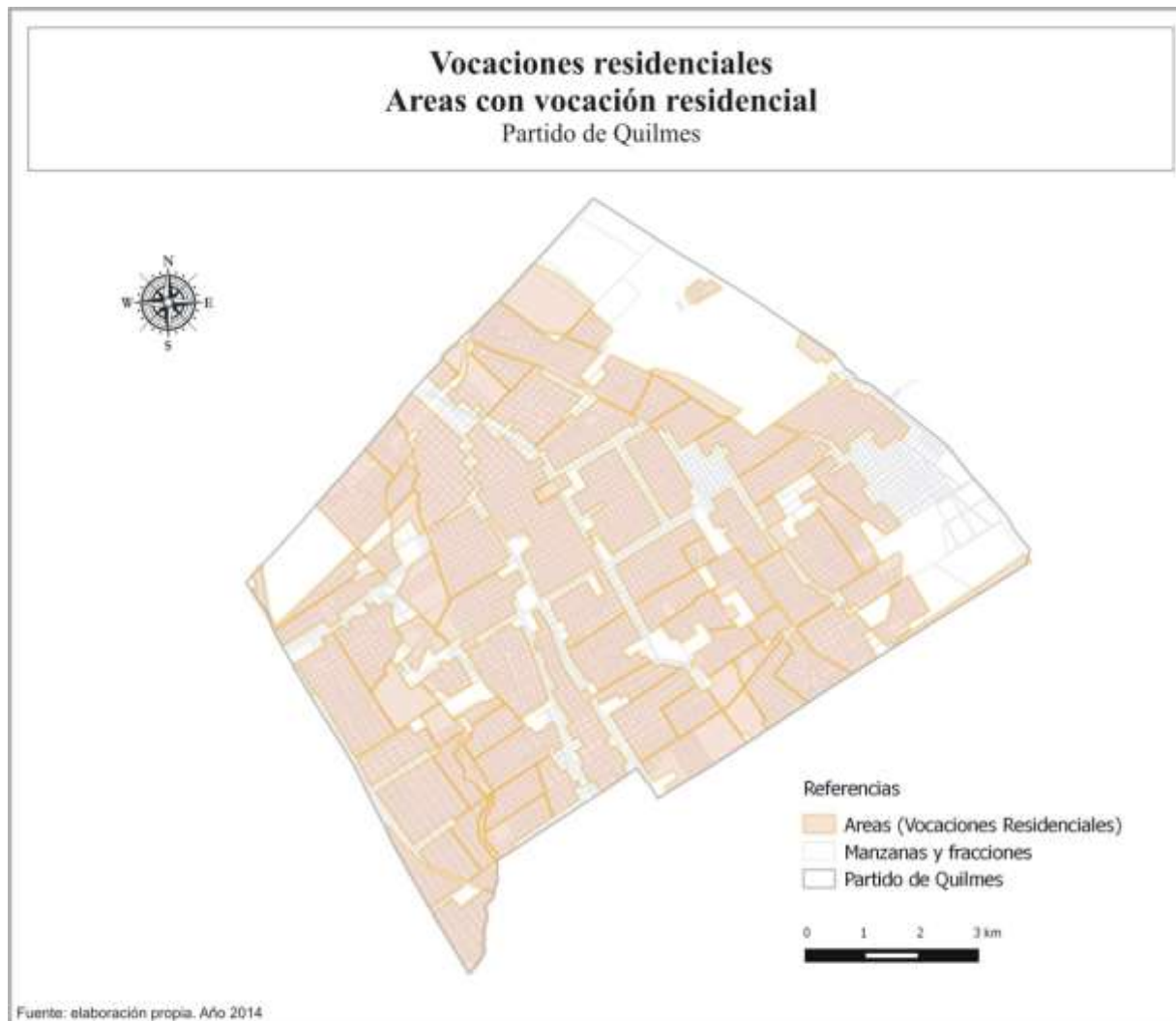


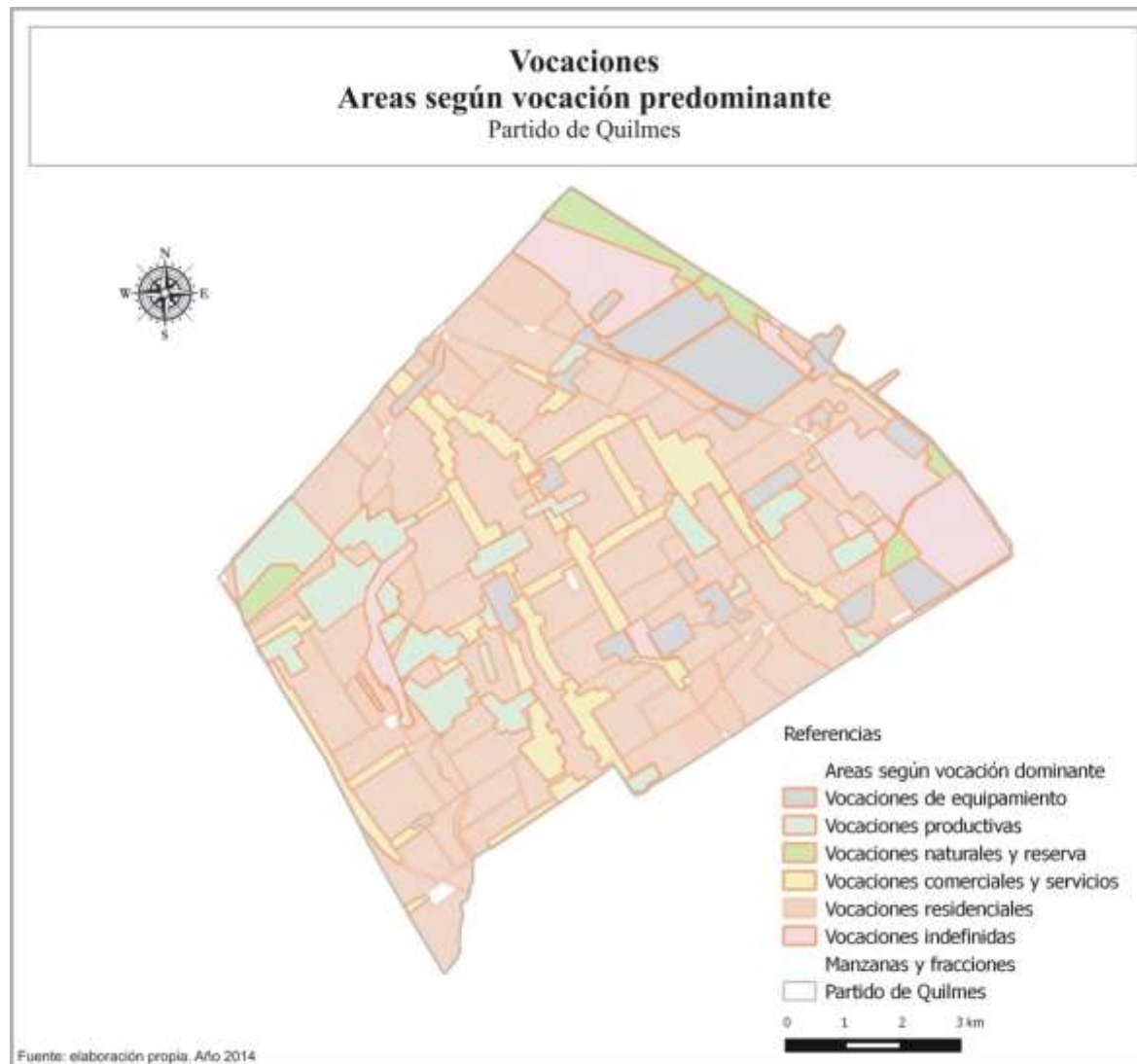


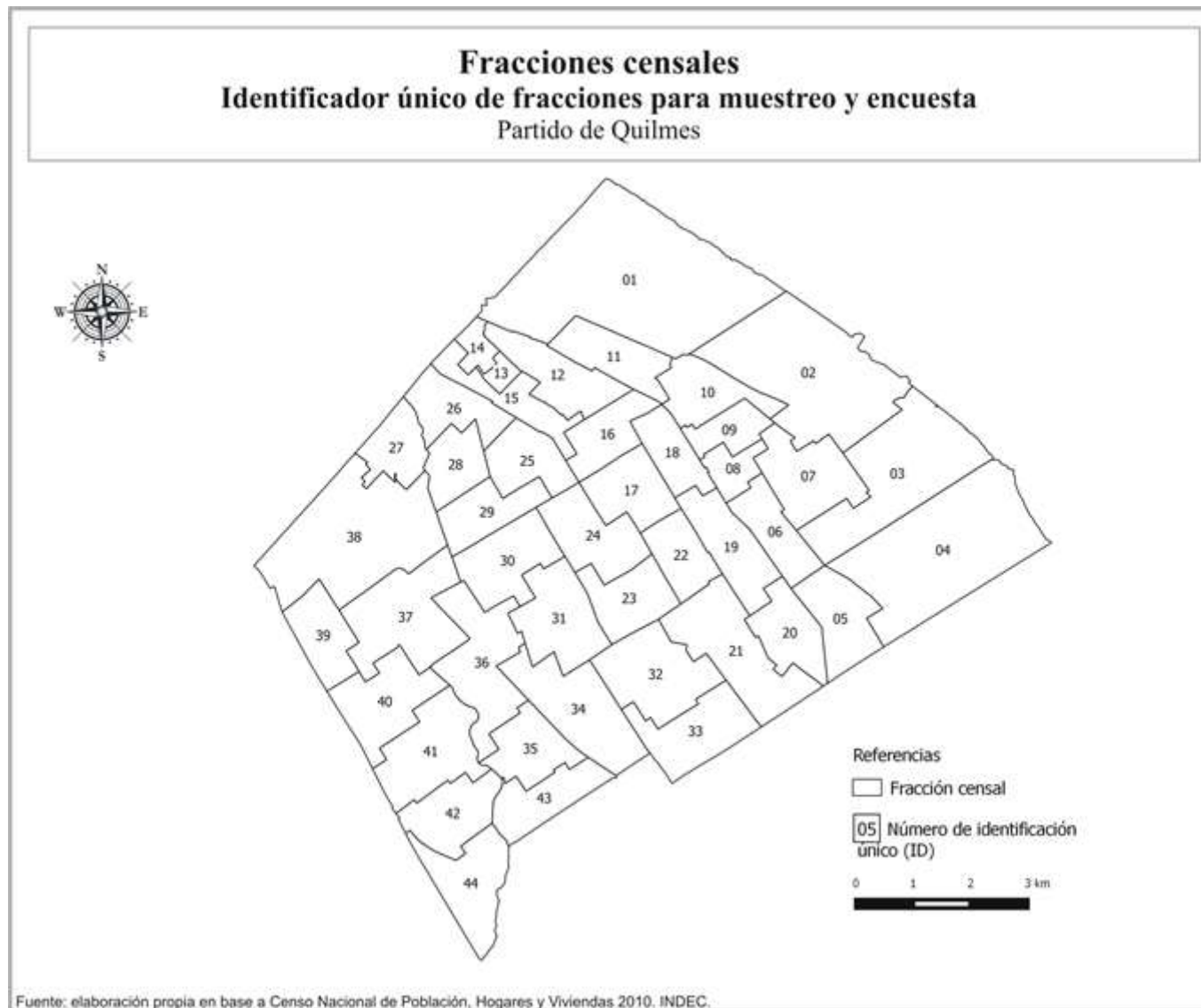




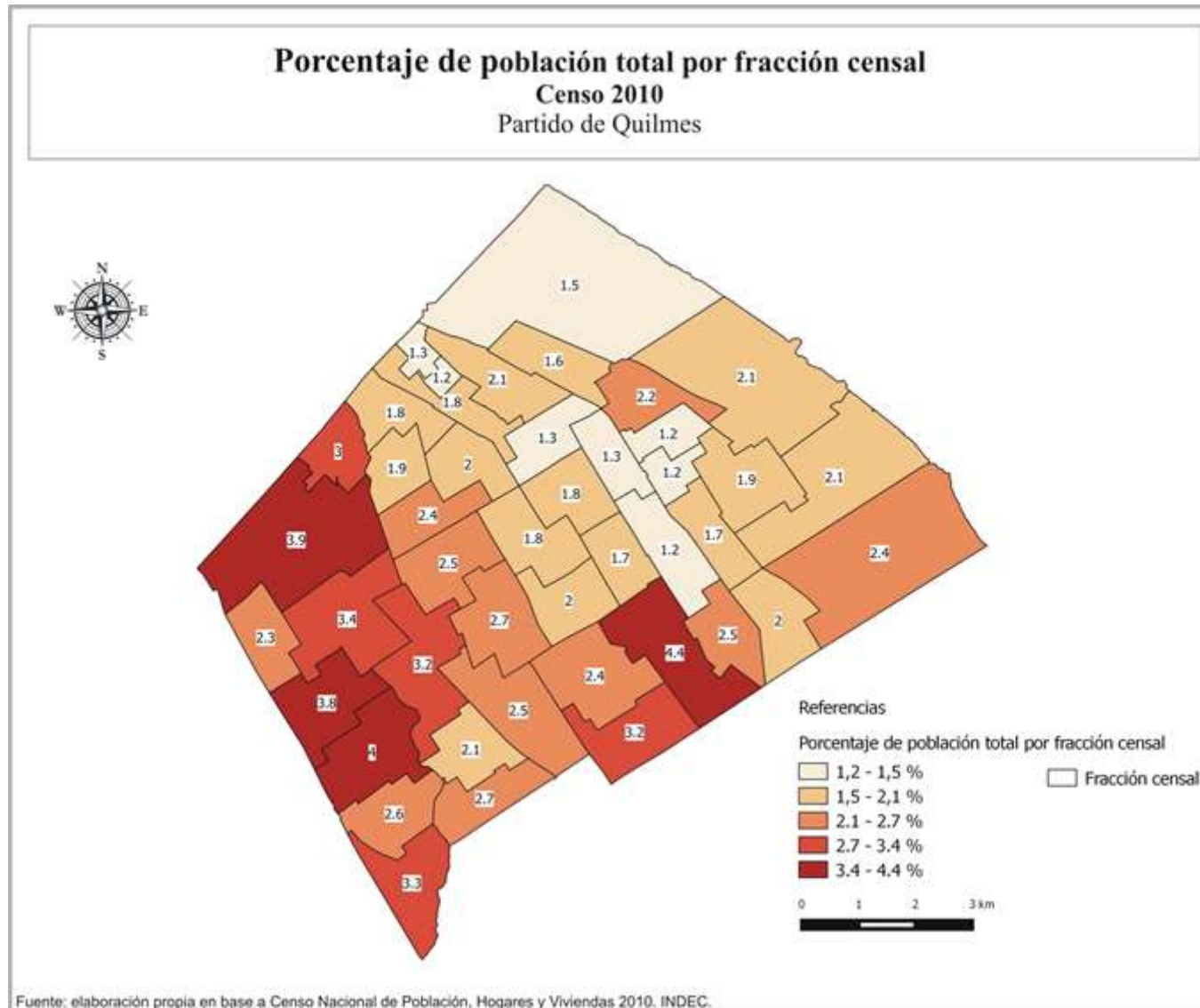


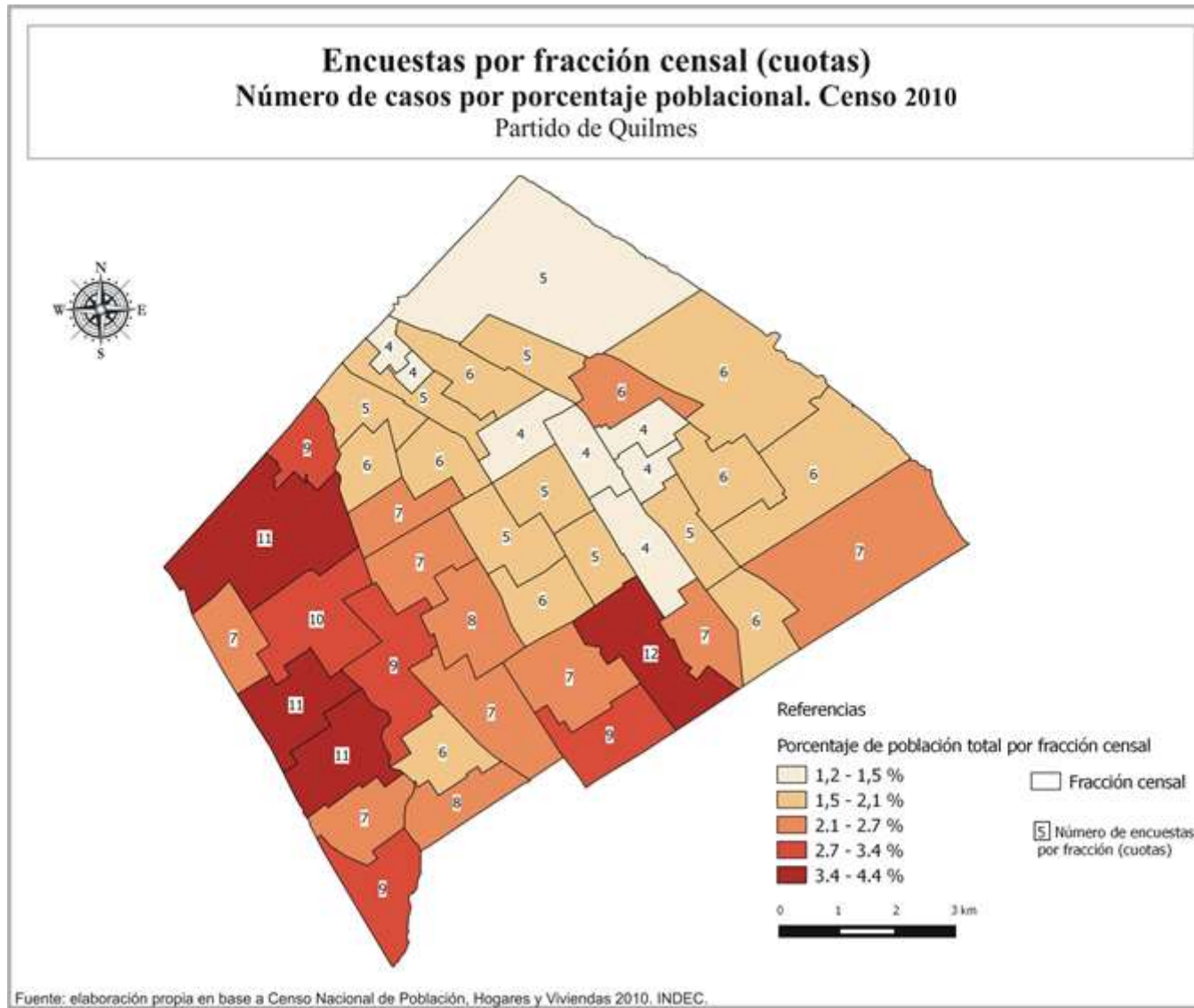


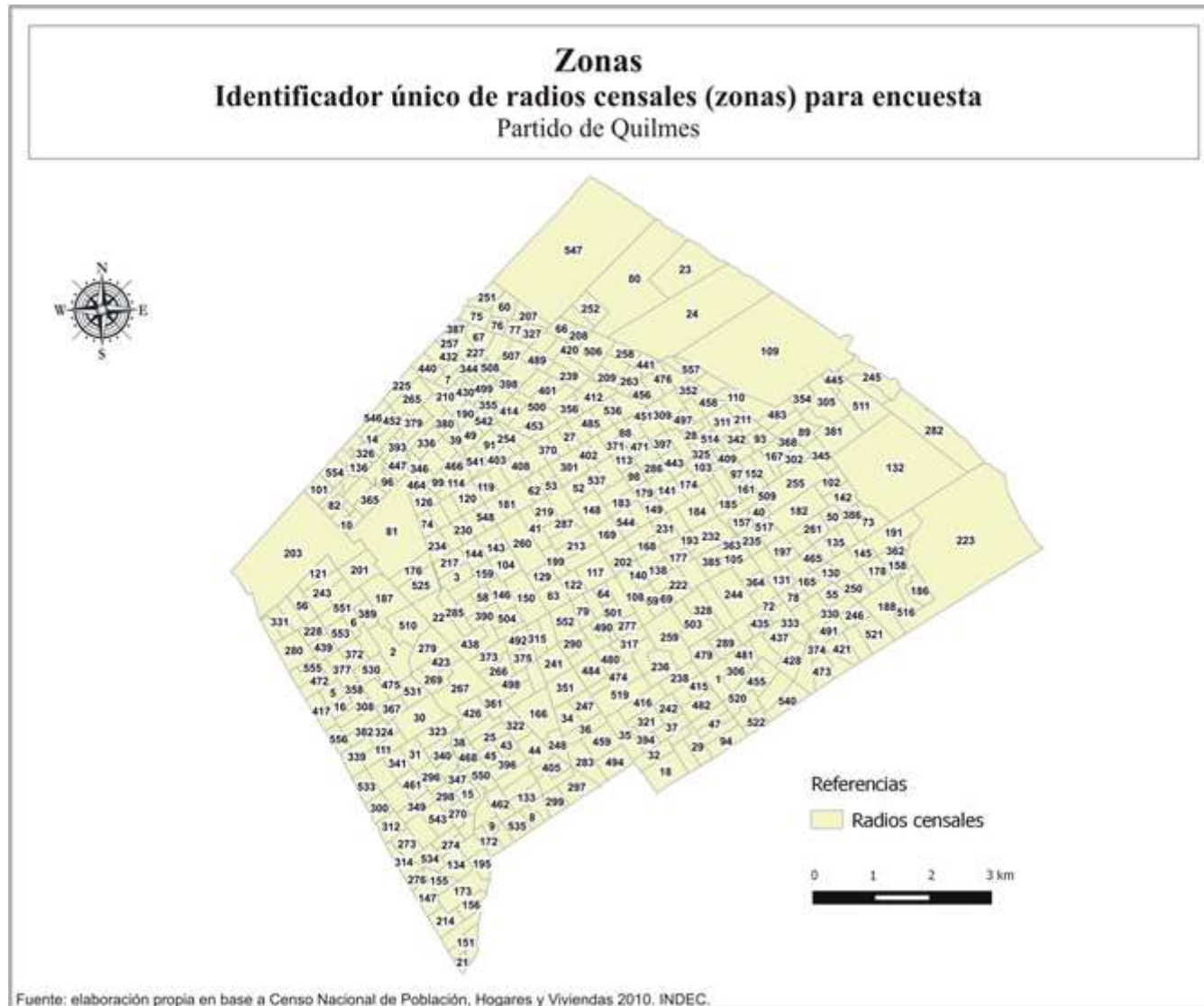


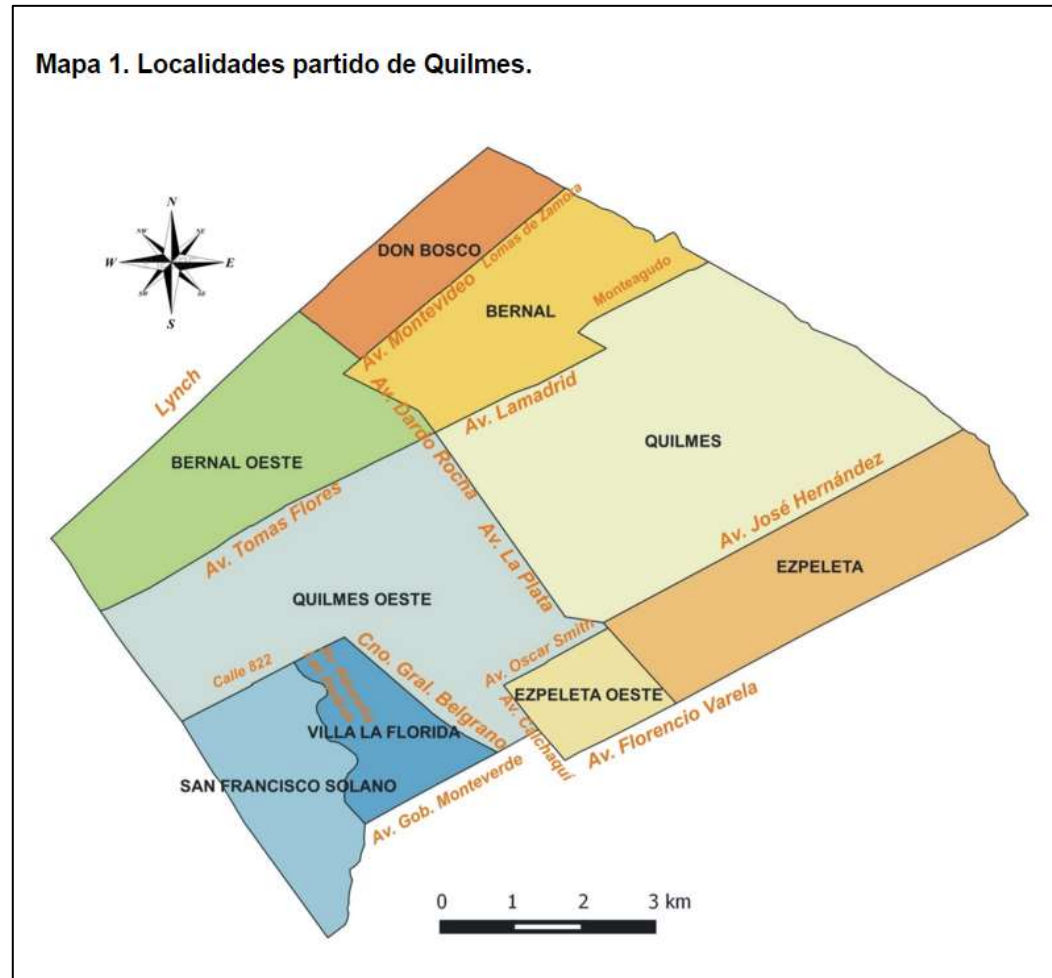






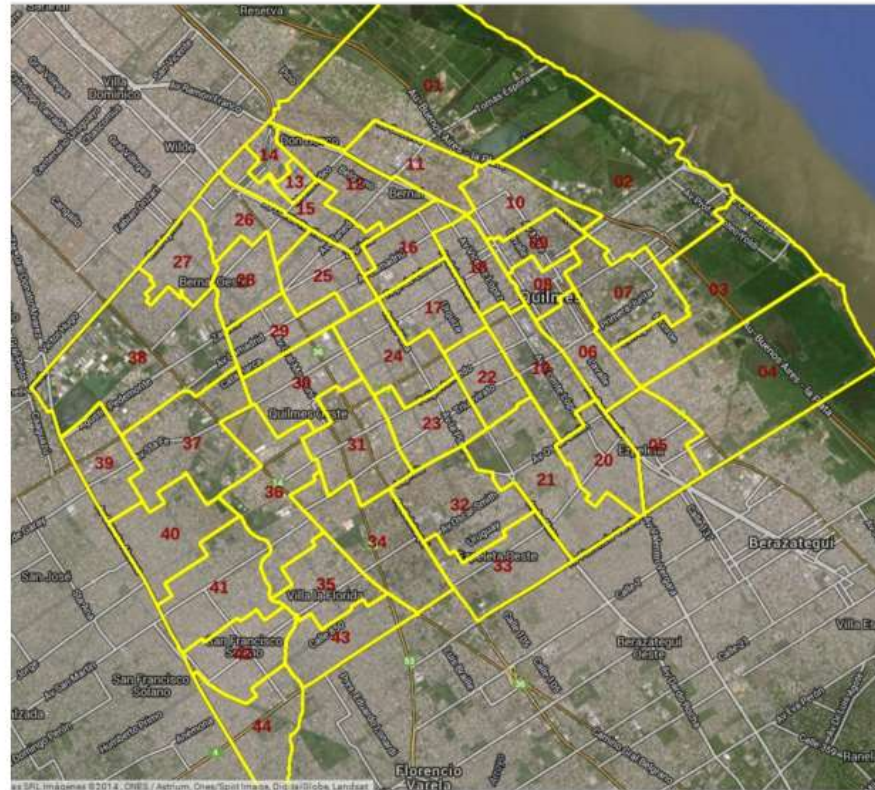






Fuente: Elaboración propia. Encuesta Territorios Vividos de Quilmes. <https://docs.google.com/forms/d/1loVkcckPx6-rG2CWOqc06nFhMHkLQbgYZmpJprEpAWos/viewform>

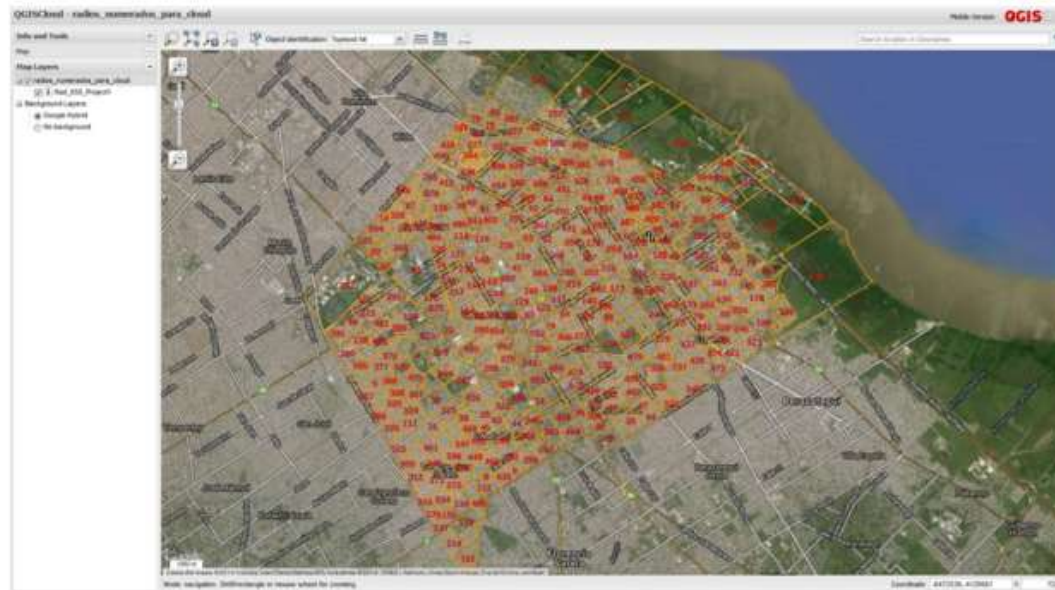
Mapa N° 2. Zonas de residencia.



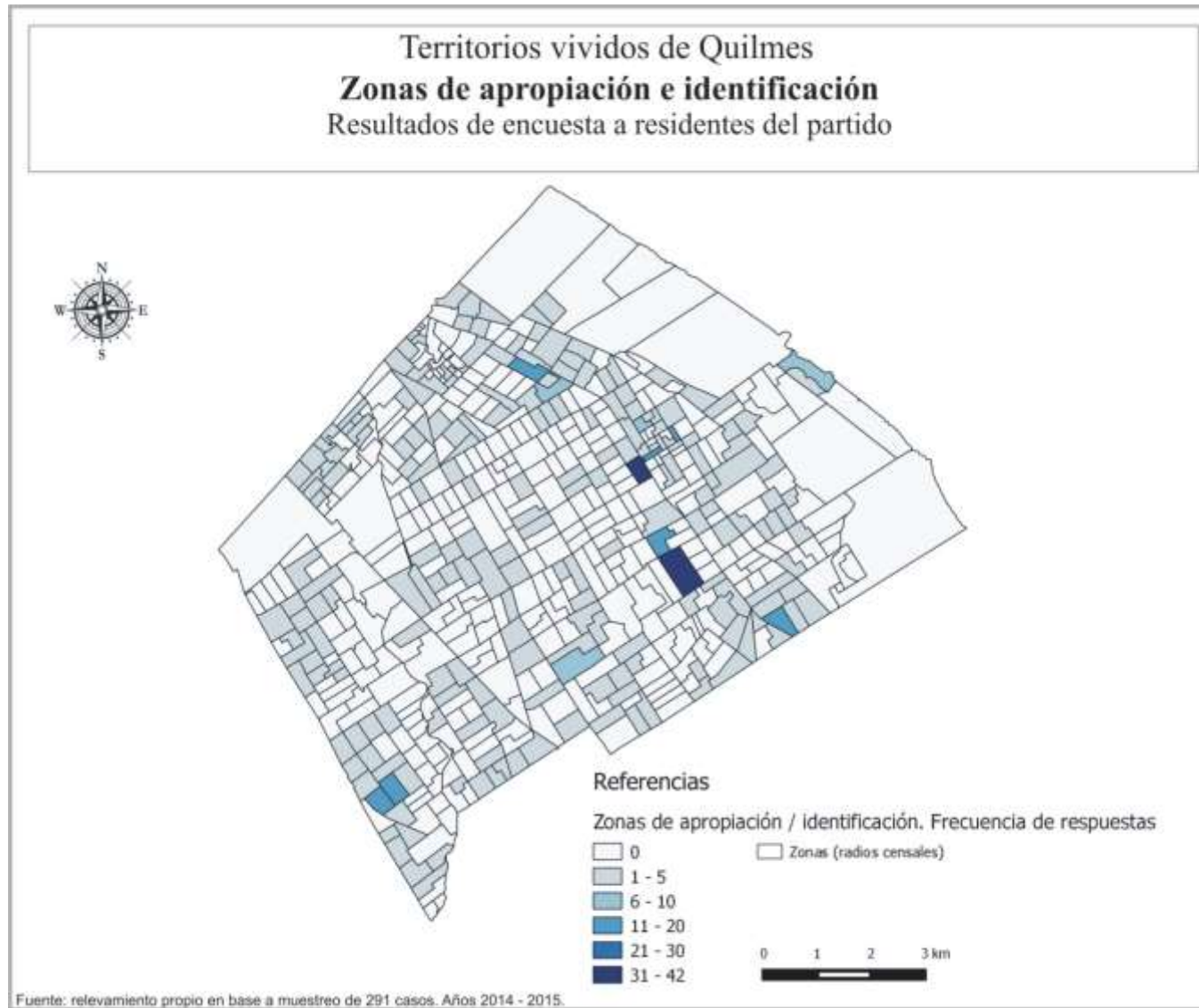
Fuente: Elaboración propia. Encuesta Territorios Vividos de Quilmes. <https://docs.google.com/forms/d/1IoVckPx6-rG2CWOqc06nFhMHkLQbgYZmpJprEpAWos/viewform>

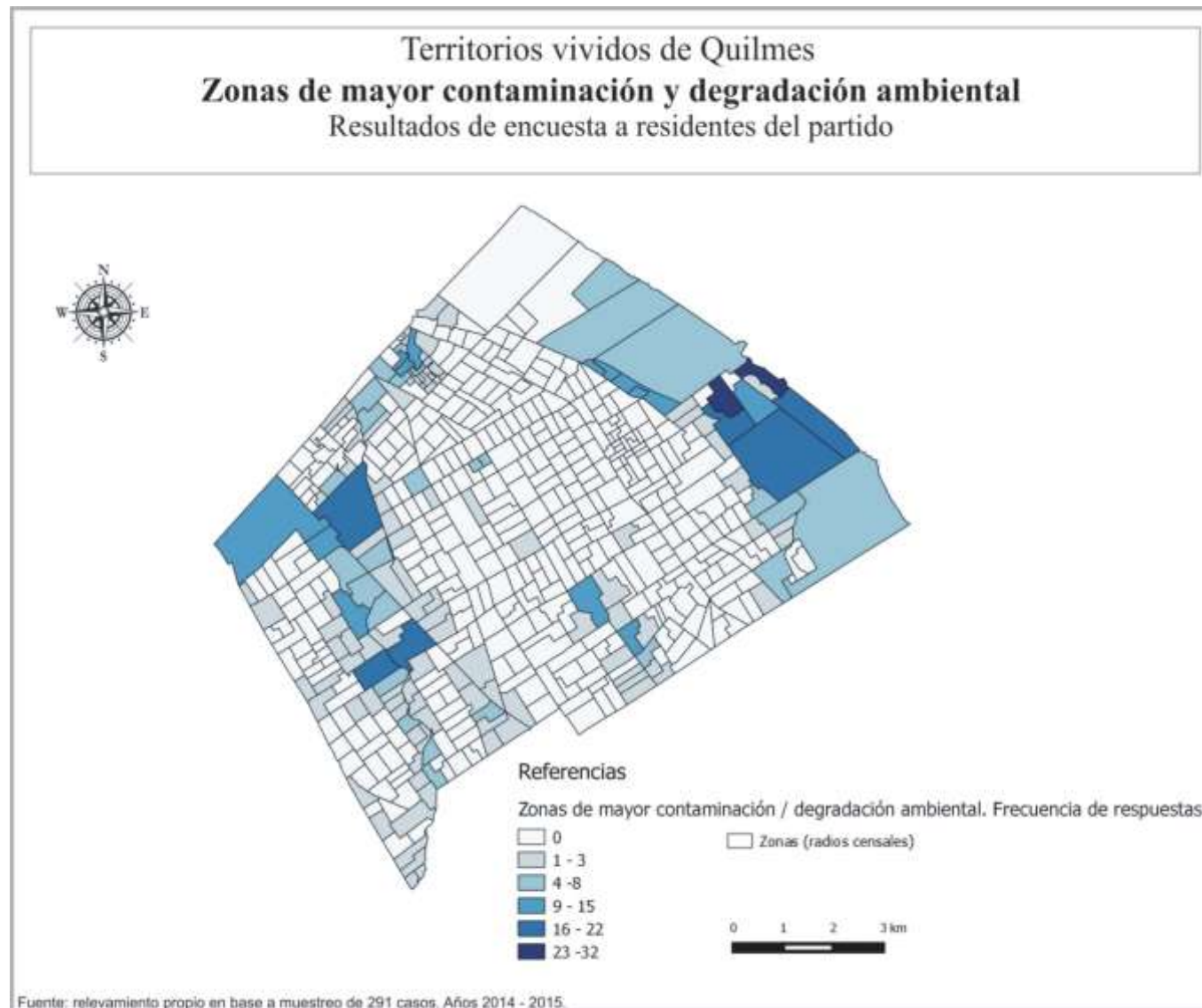
Mapa de Zonas (radios numerados)

### Mapa N°3.

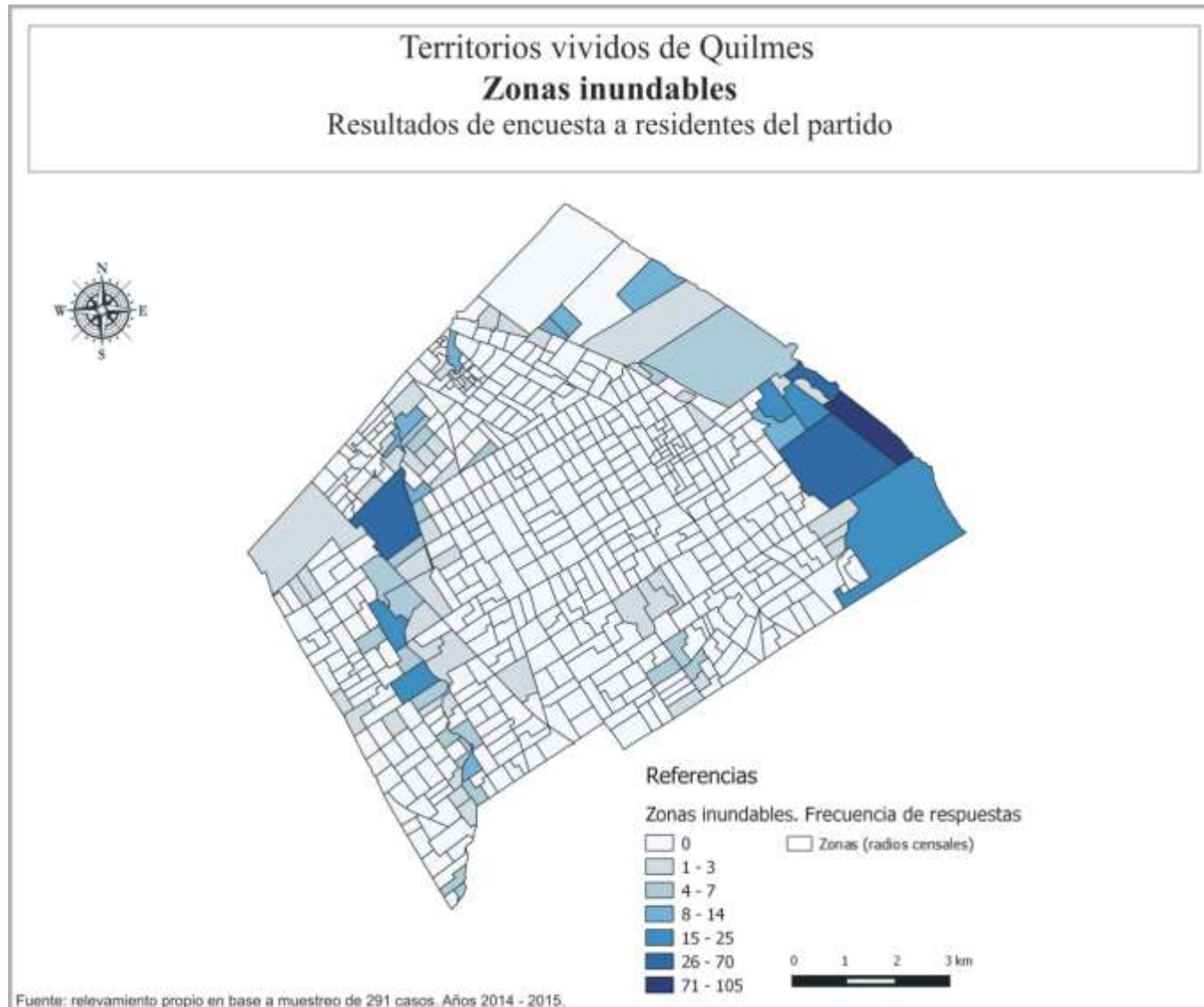


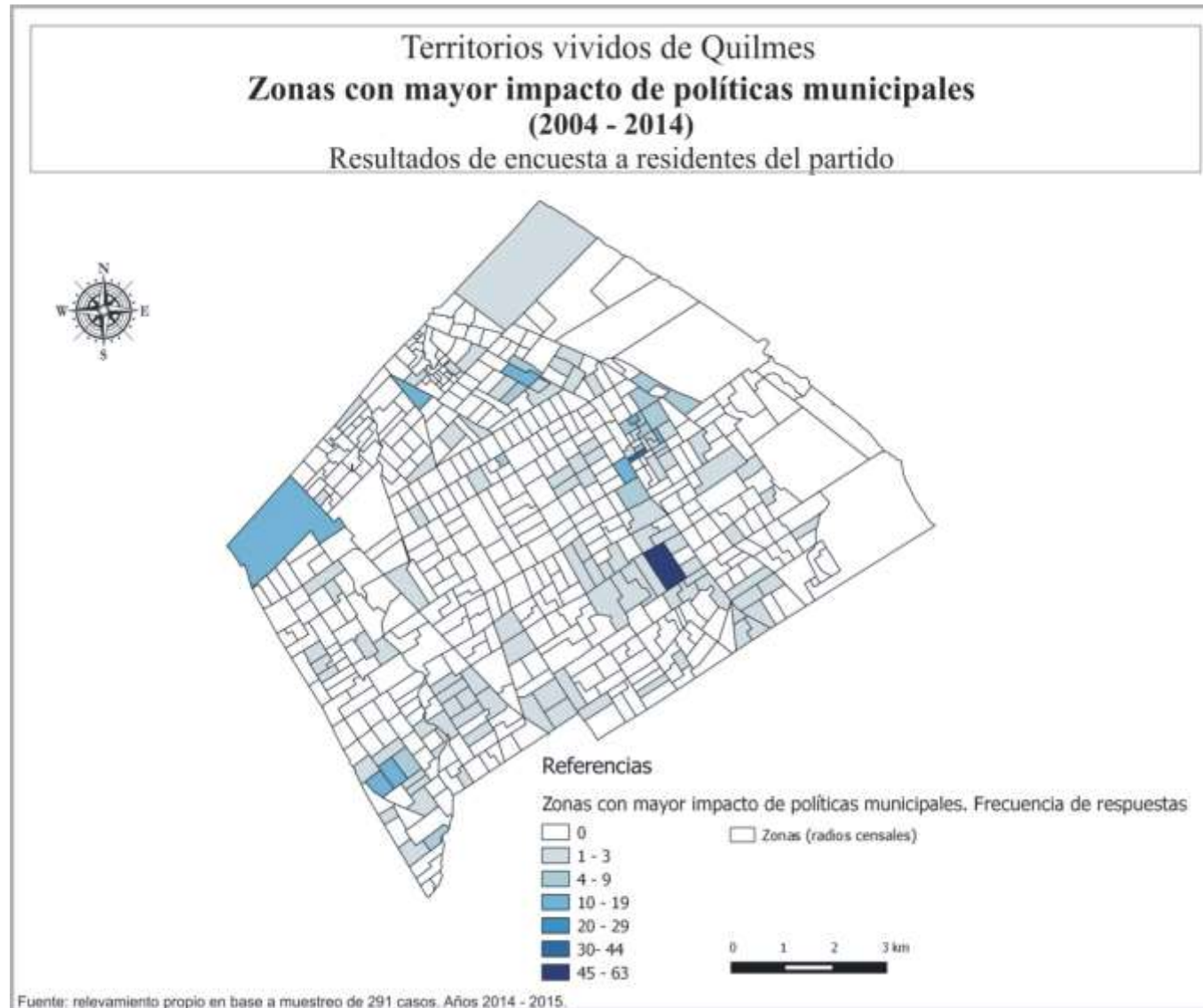
Fuente: Elaboración propia. Encuesta Territorios Vividos de Quilmes. <https://docs.google.com/forms/d/1loVkcckPx6-rG2CWOqc06nFhMHkLQbgYZmpJprEpAWos/viewform>

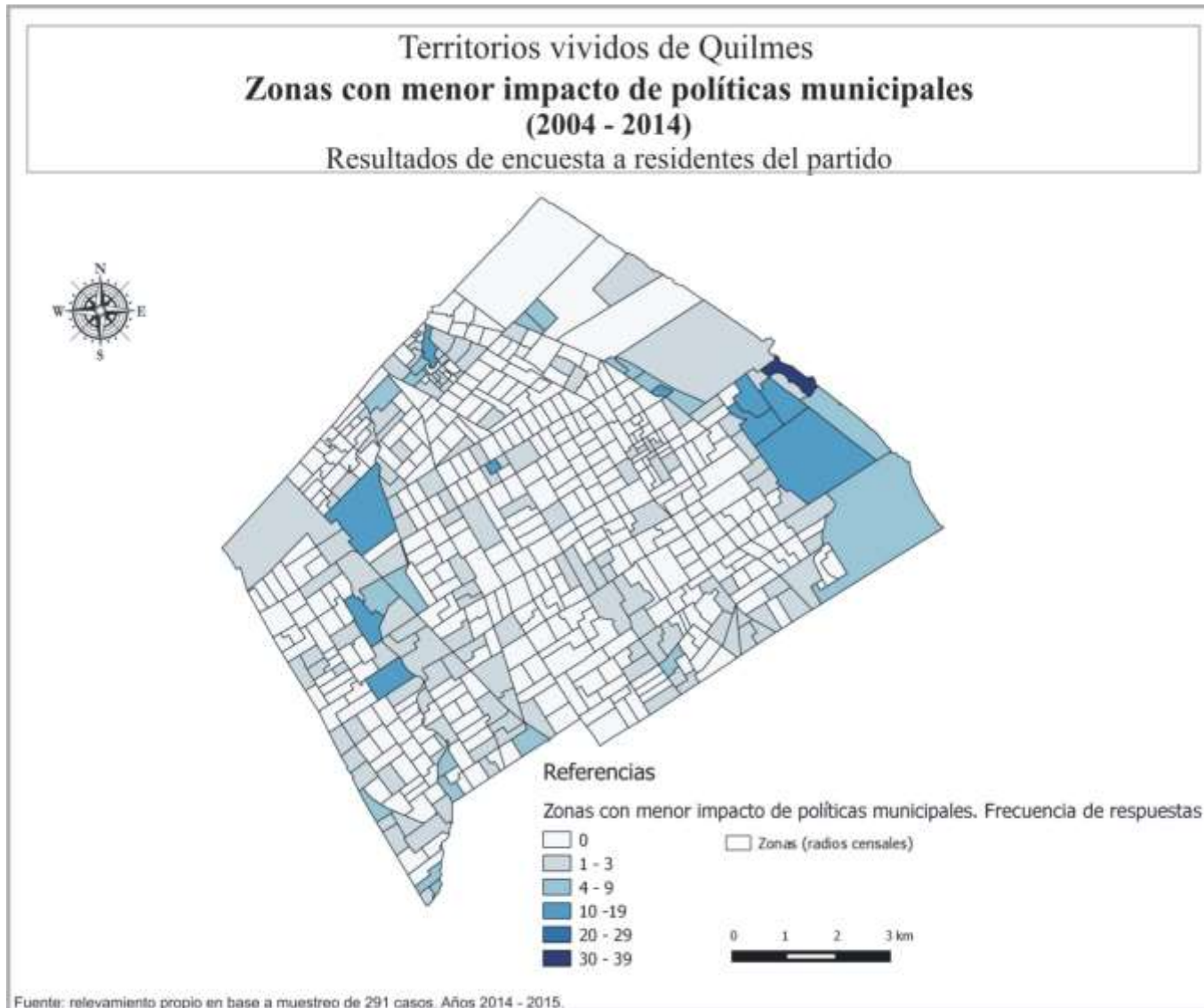


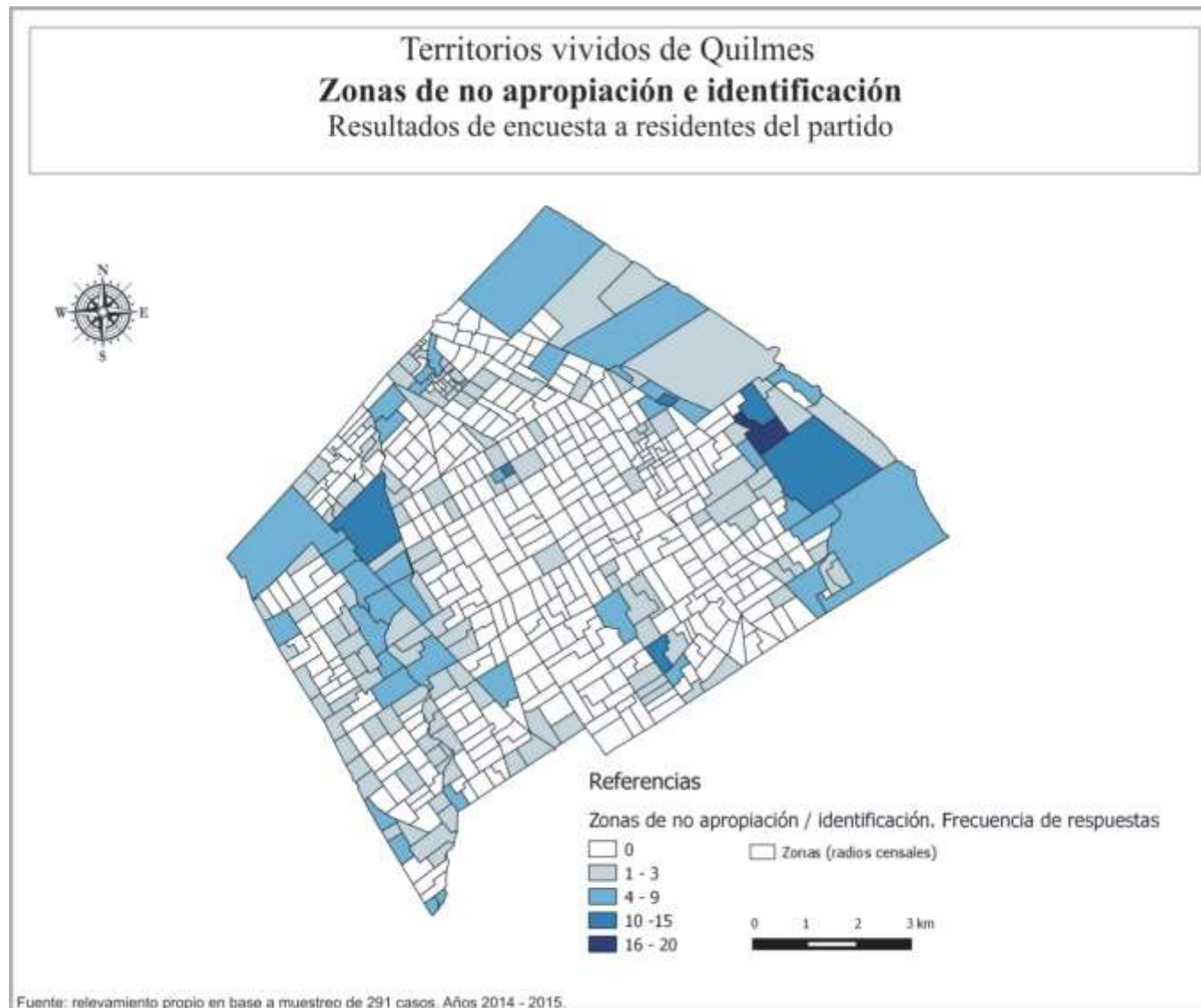


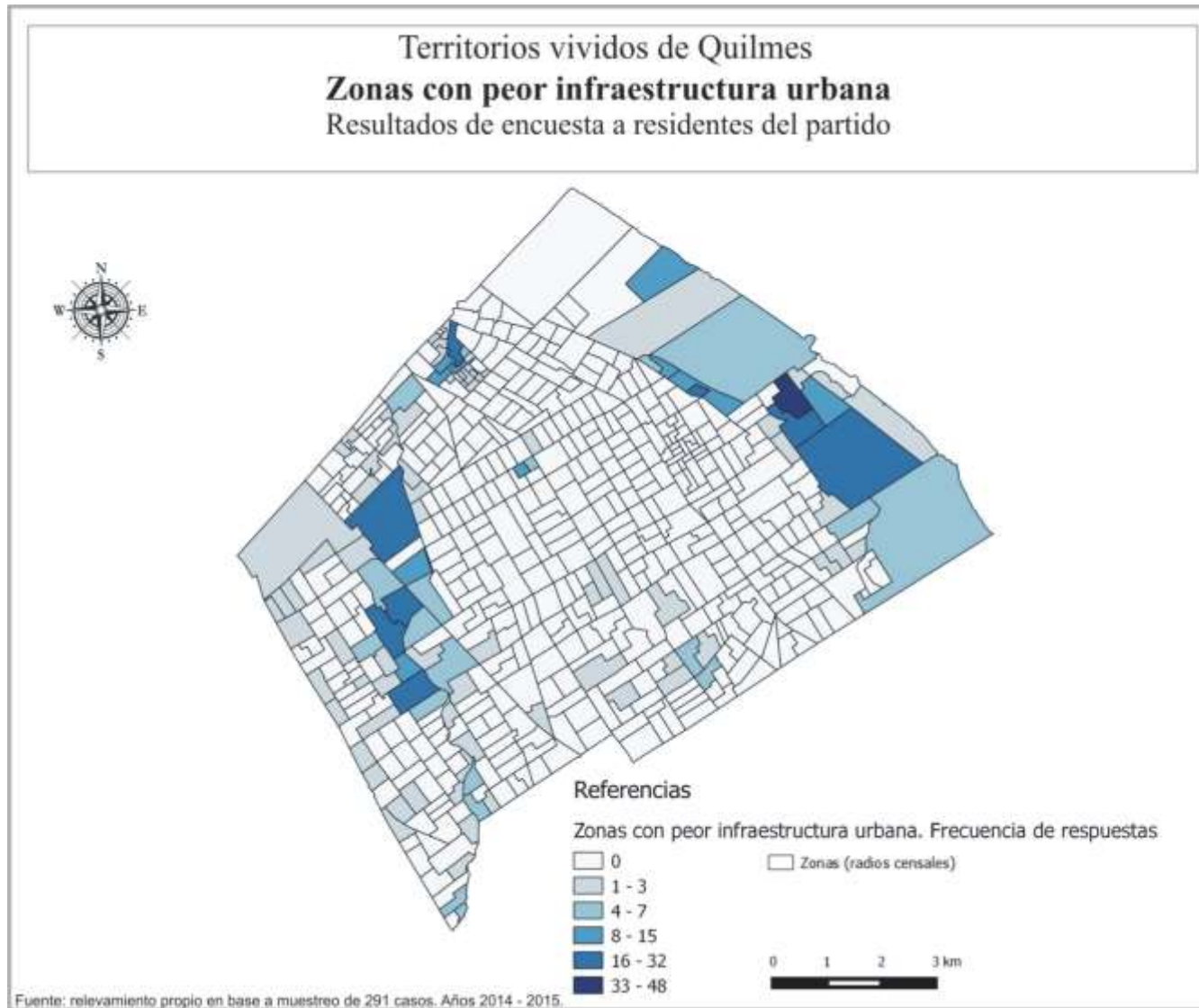


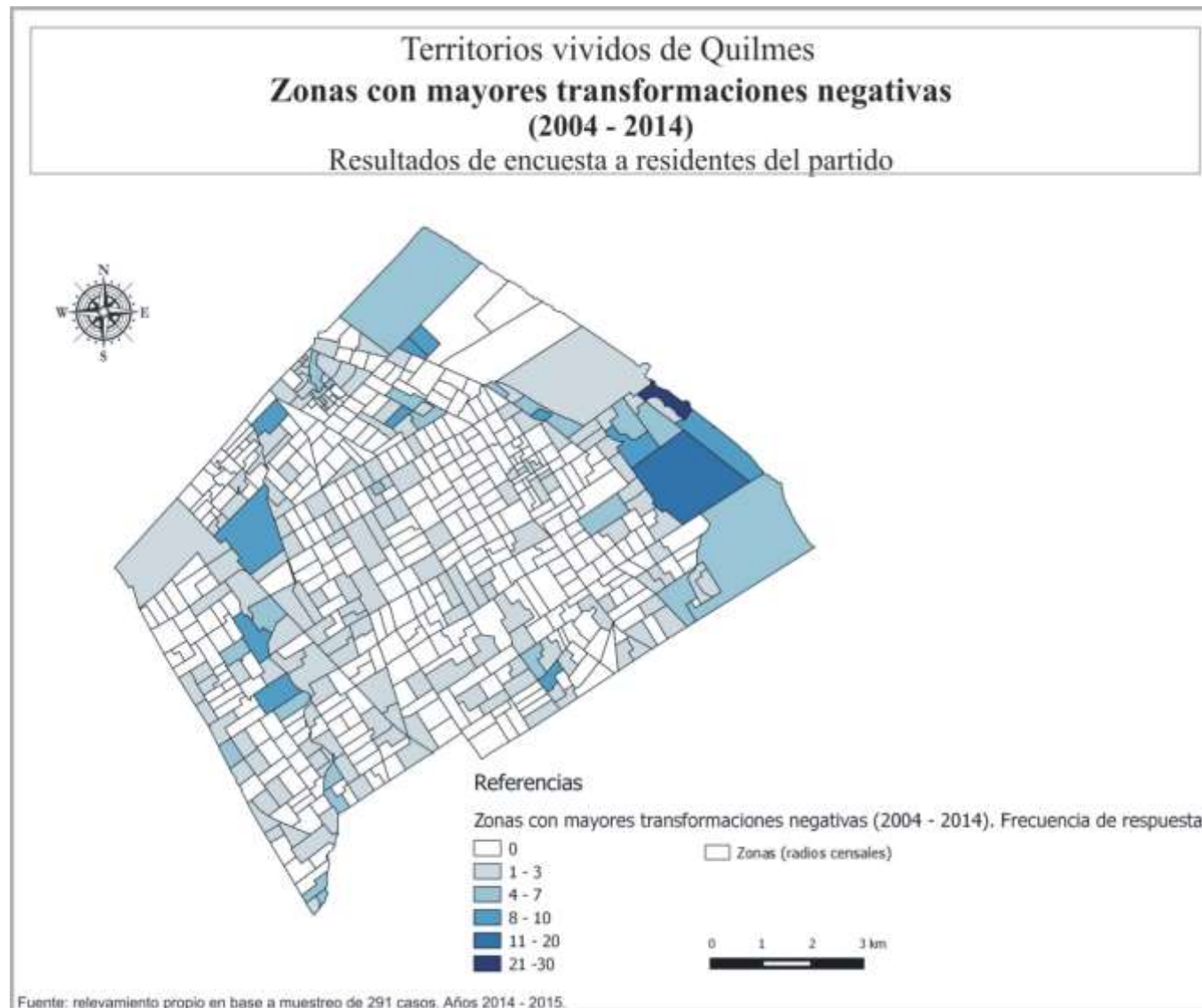


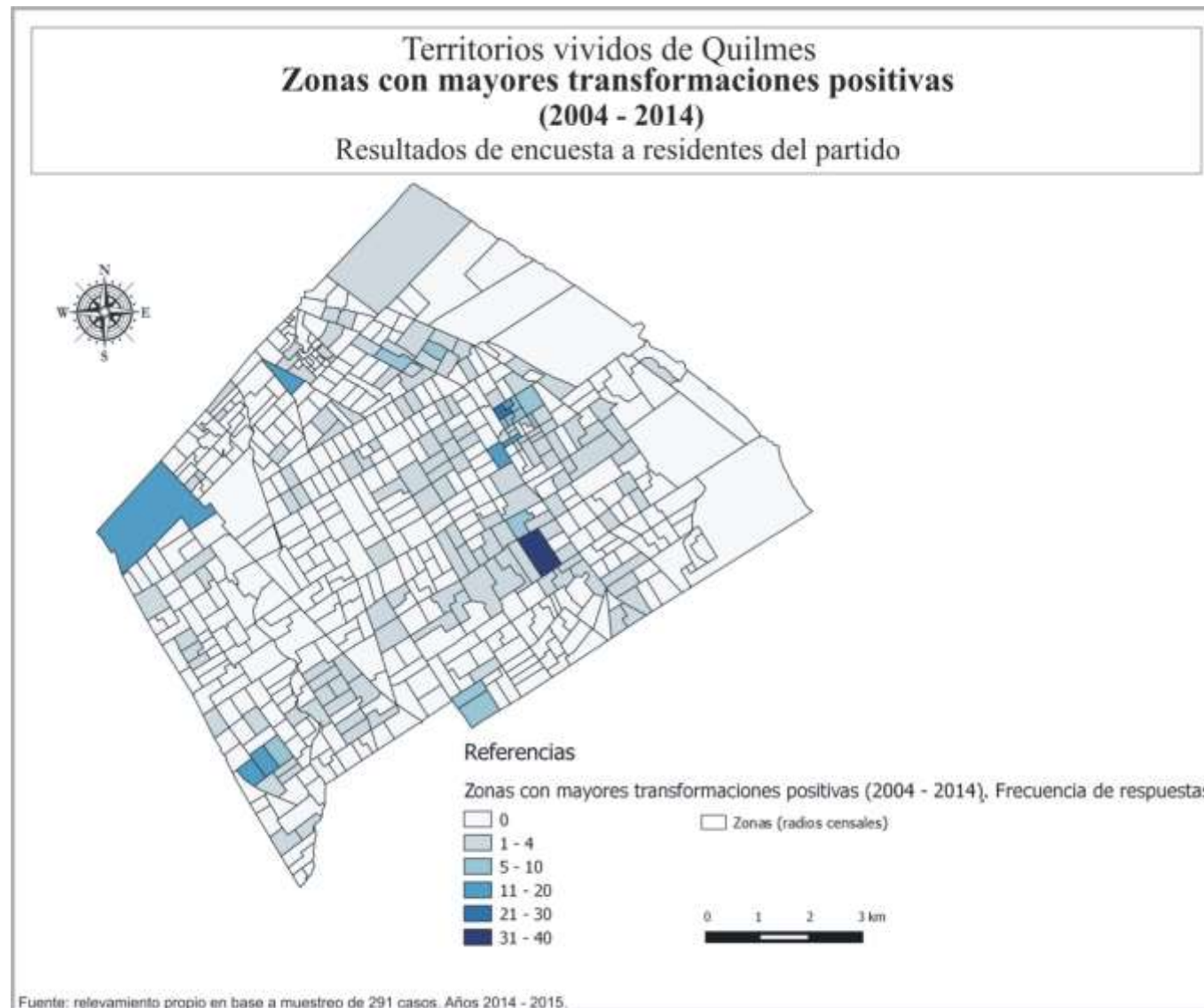


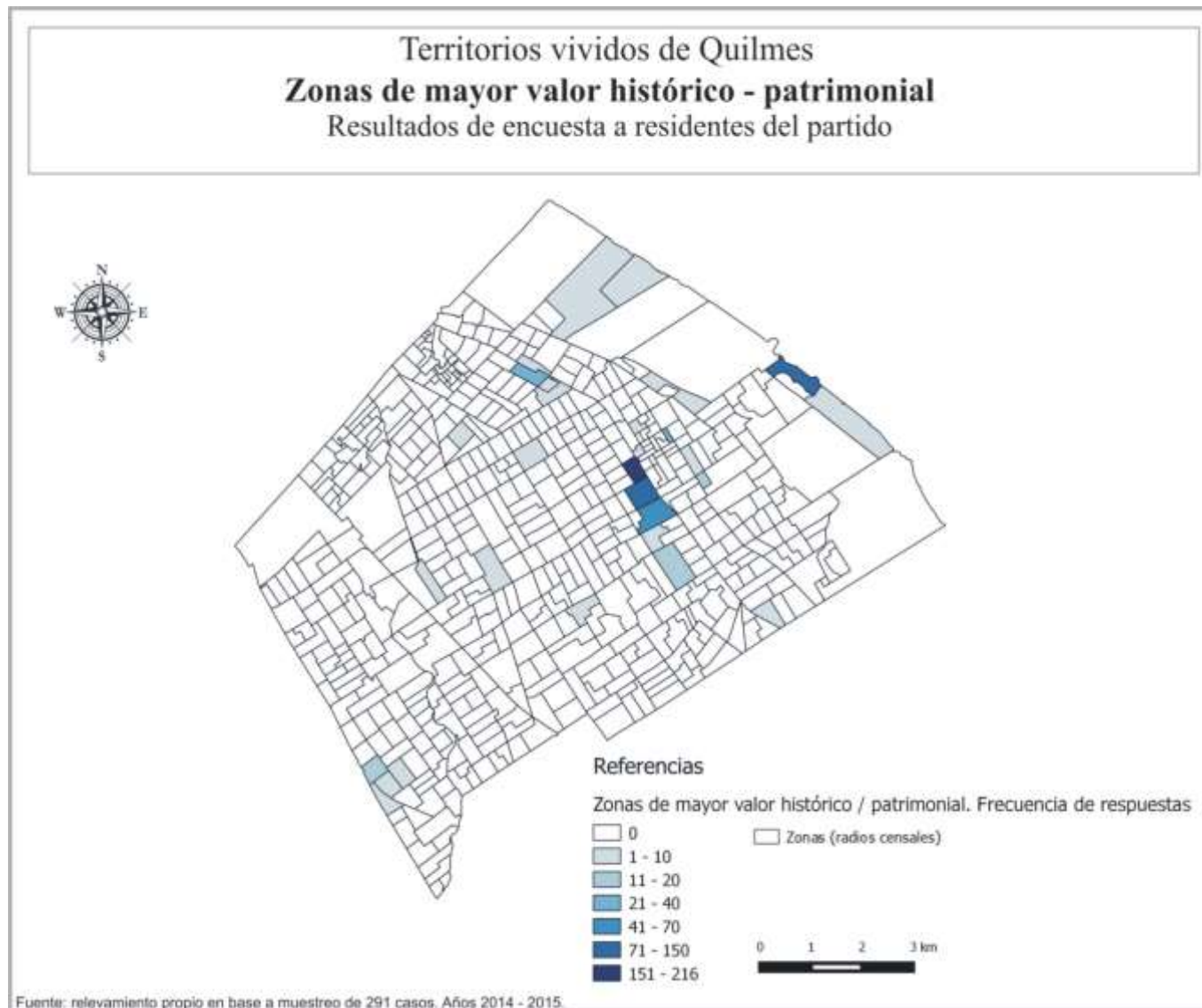




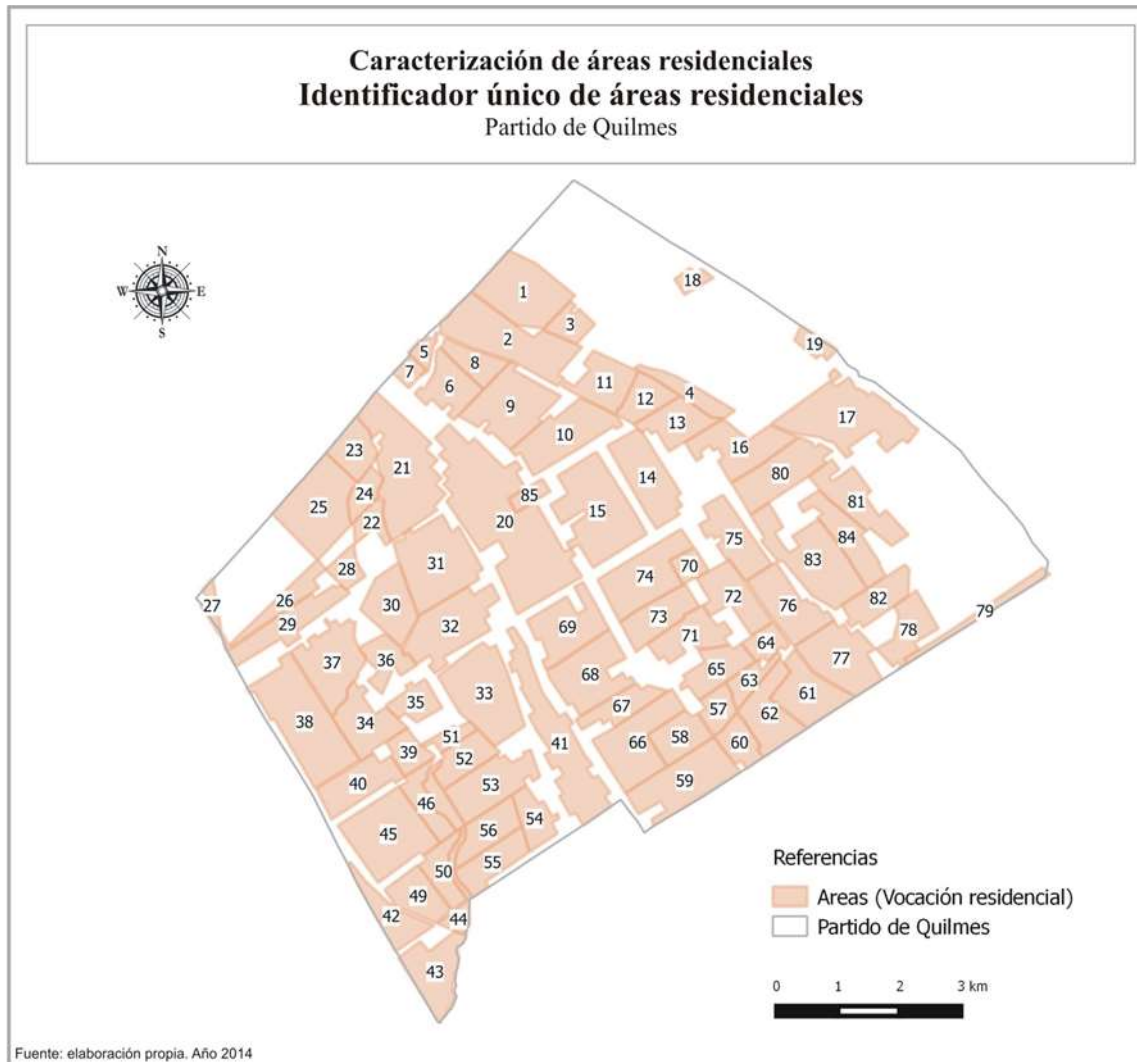


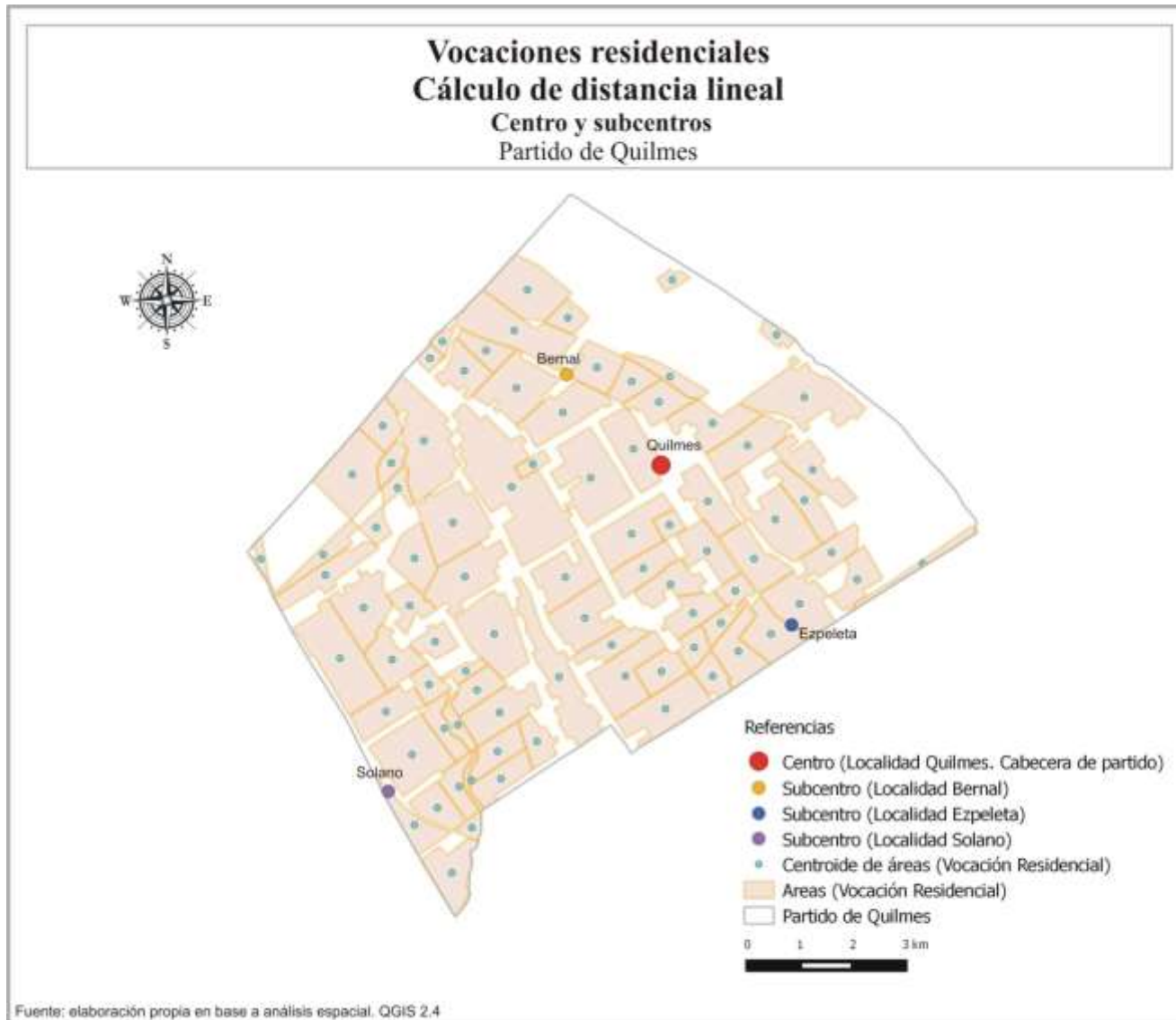


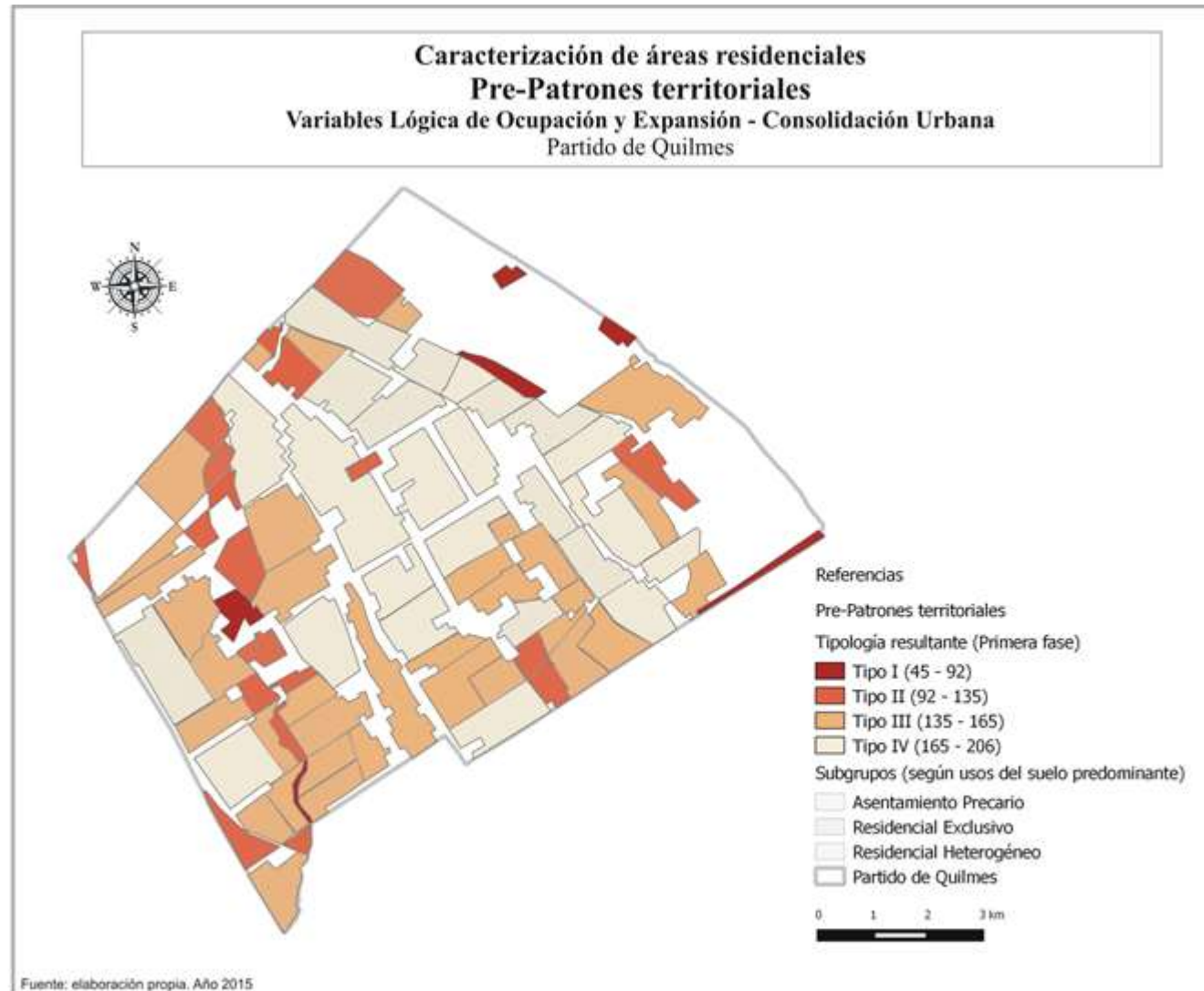


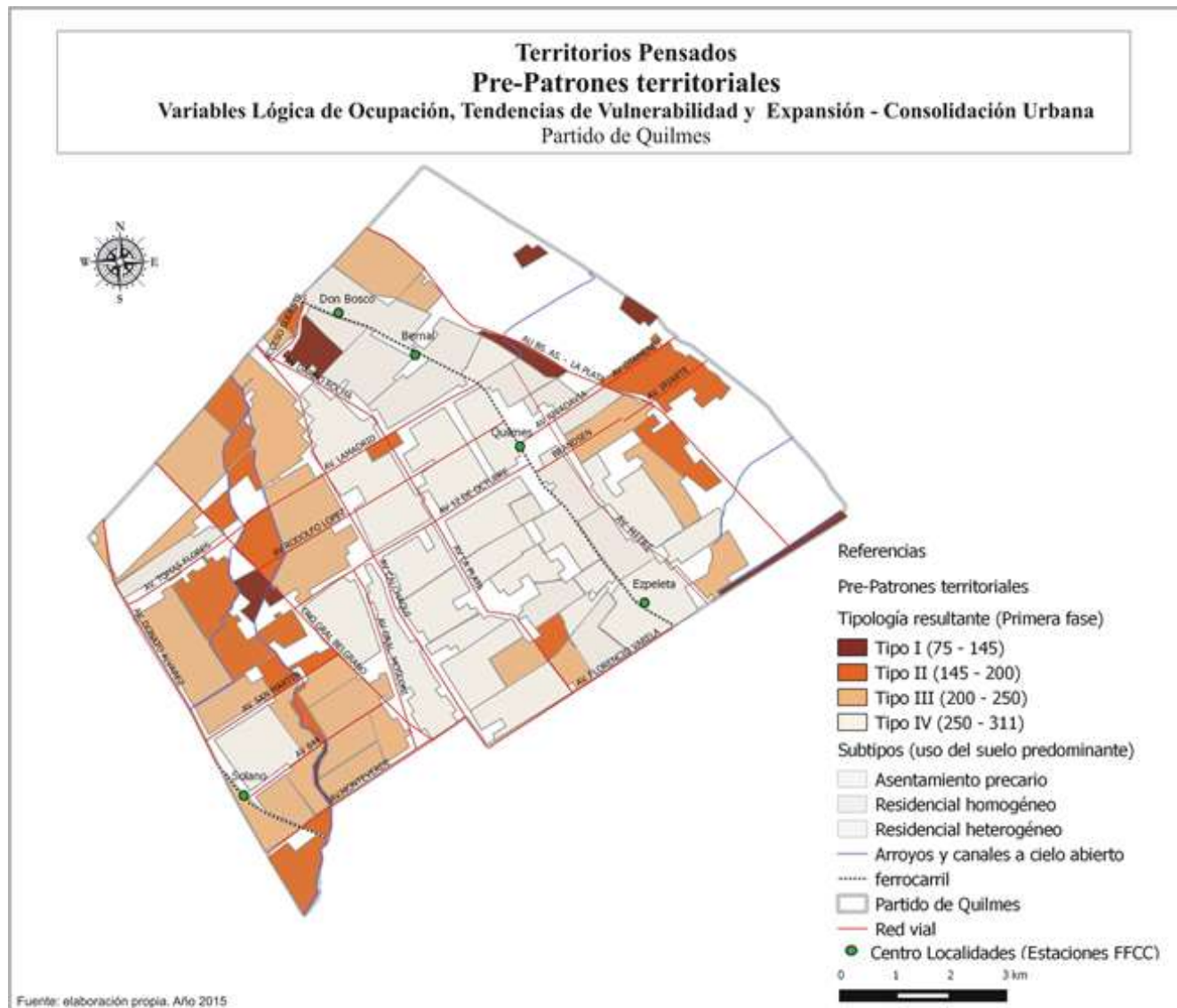


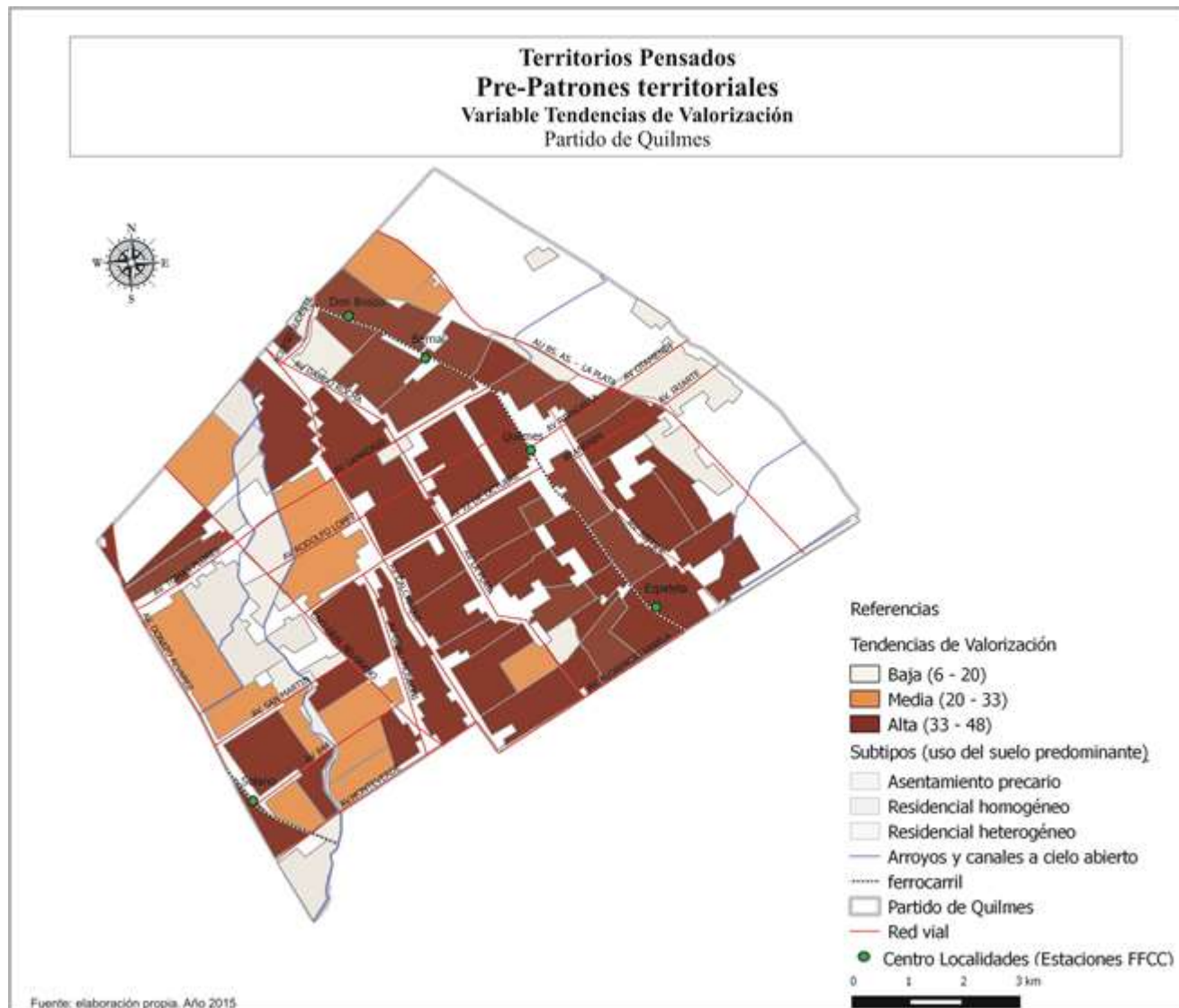


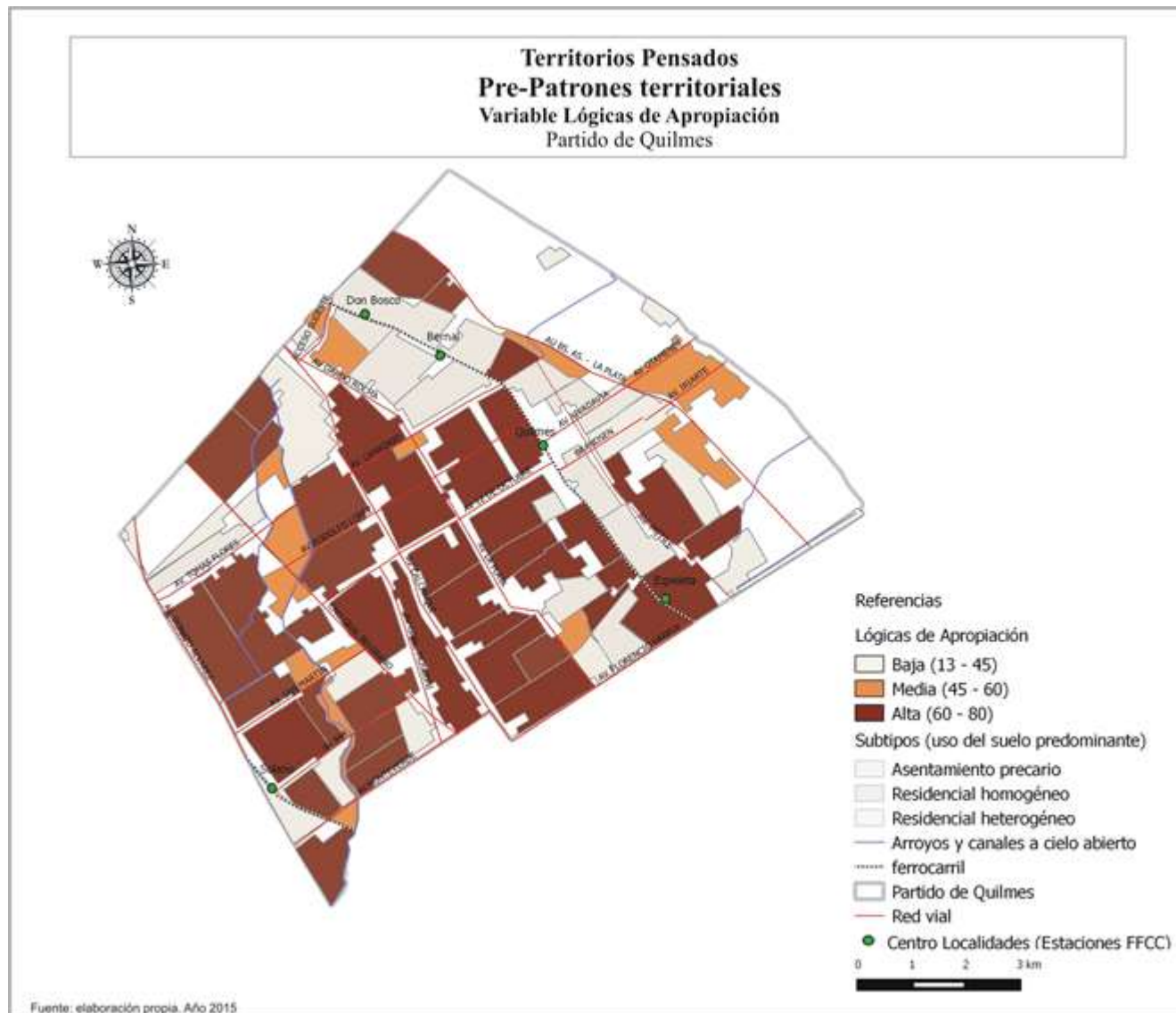


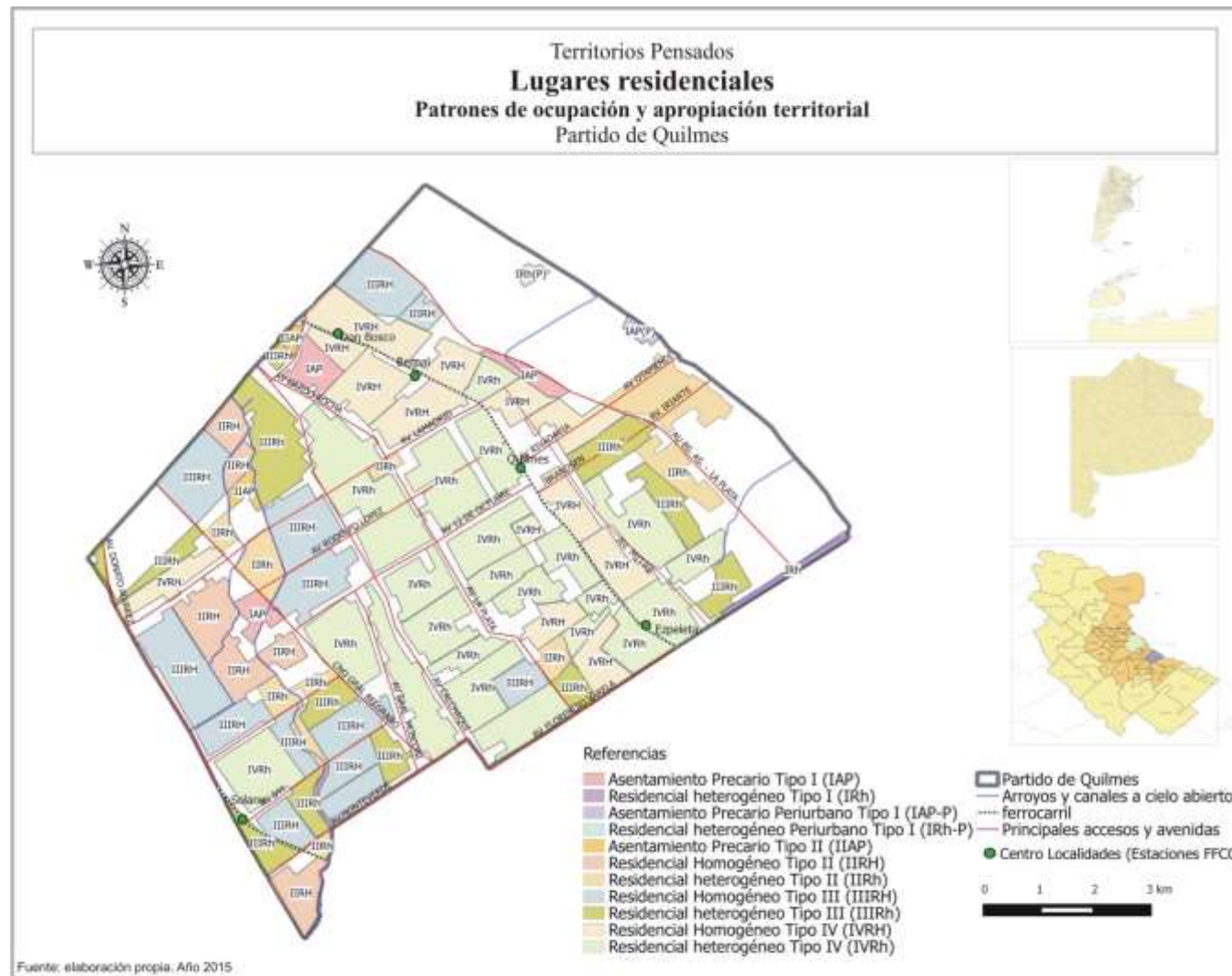


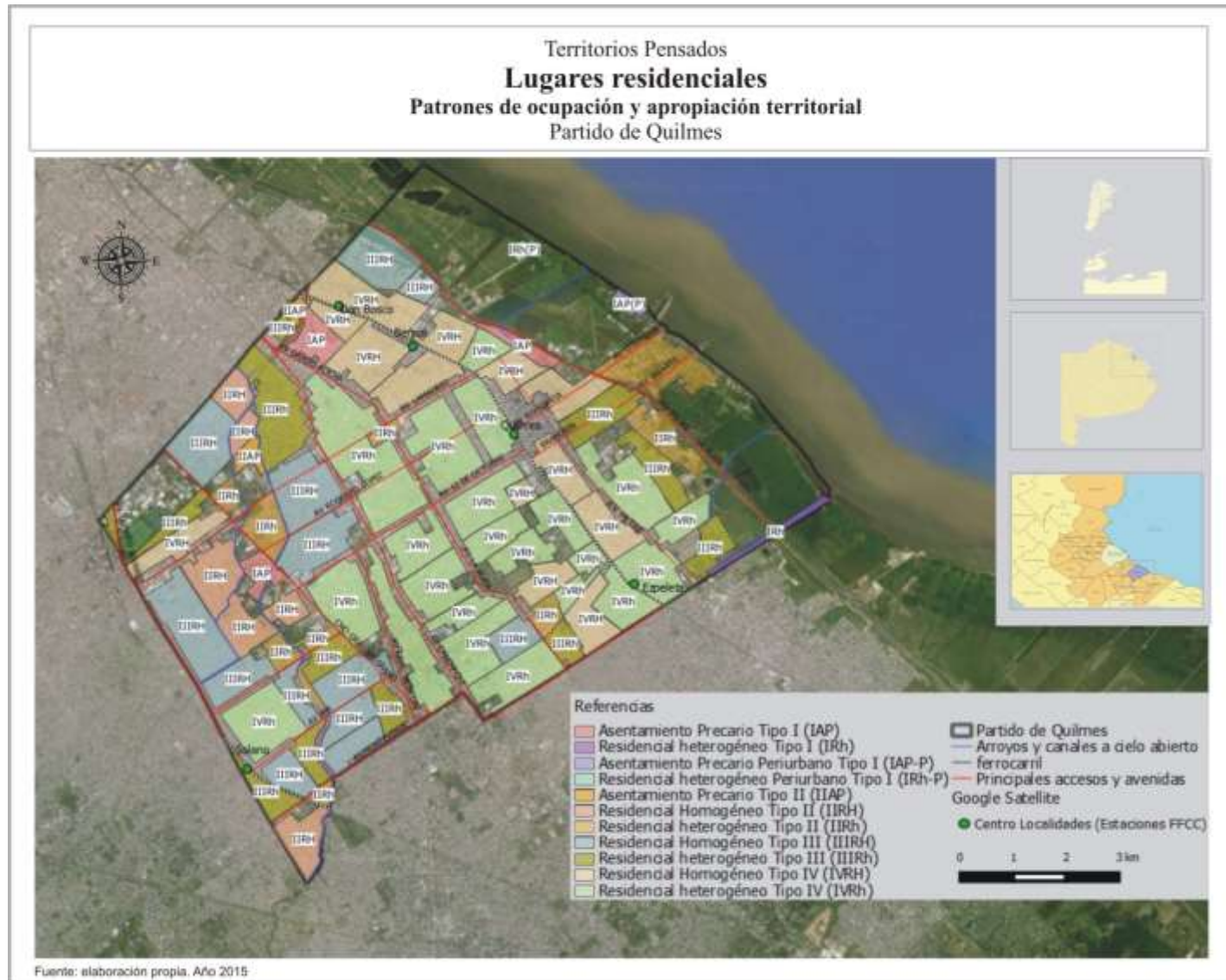














## **ANEXO N° 8. Sobre los métodos *Territorii* y *Stlocus***

En el presente anexo se expone de manera sintética la formulación original de los autores respecto a los dos métodos señalados, mostrando las etapas, conceptos e indicadores propuestos originalmente en dichos métodos. El material se constituye de una selección de textos extraídos del cap. 2 del libro *“Inteligencia Territorial. Teoría, métodos e iniciativas en Europa y América latina.”*:

**Cirio, G. (2012).** Principios metodológicos generales de la Inteligencia Territorial en América latina. Estado del arte de los medios de investigación de la Inteligencia Territorial en América Latina. Capítulo 2. En Bozzano *et al* (2012). *Inteligencia Territorial. Teoría, métodos e iniciativas en Europa y América latina*. 1° ed. La Plata. Edulp. Pp 190-219

El **método Territorii** (Bozzano: 2009b) se esgrime como una herramienta geográfica útil para reducir las distancias entre empiria y teoría en los trabajos de investigación nutriéndose para ello de criterios y conceptos operacionales. Los conceptos operacionales que orientan la aplicación del método responden a la posibilidad de discernir entre territorios reales, de lectura preferentemente descriptiva y naturaleza analítica, territorios vividos de fuerte base perceptiva y fenomenológica, territorios legales de orden prescriptivo, territorios pensados de naturaleza explicativa y sintética, y territorios posibles, de carácter propositivo orientado a la consecución de territorios más equitativos, menos excluyentes, más sustentables y sostenibles.

Los **territorios reales**, de naturaleza fundamentalmente analítica, dan cuenta de una instancia descriptiva que considera como variable fundamental a los usos del suelo reales, complementados por otras variables tales como la red vial, red hidrográfica, red de servicios e infraestructura, tamaño y disposición del parcelamiento urbano y/o rural, etcétera. Es interesante destacar que la elección de algunas variables en desmedro de otras supone la priorización de ciertos territorios reales por sobre otros<sup>203</sup>. “La teoría es el tamiz que clasifica los millones de datos, y sin ella, continuarían siendo un revoltijo sin sentido” (Burton Ian en Pickenhayn J. 1994: 27). Se asume, pues, una concepción constructivista respecto a la investigación y a la generación de las variables, indicadores y datos que nutren nuestra investigación. Siguiendo a Escolar, planteamos que durante el proceso de investigación se da una triple tensión entre la teoría, la subjetividad del investigador y la realidad que existe en forma independiente del proceso de investigación. “una selección de una parte de lo real a partir de una selección de una parte de la teoría y de los conceptos ordenadores que conforman el modelo teórico que sirve como orientador” (Escolar C. 2000:183). Es necesario, entonces, la debida fundamentación y explicitación de dichas elecciones dentro de la opción epistemológica elegida, haciendo referencia explícita a los supuestos teóricos y metodológicos que subyacen en la elección de variables que representen unos *territorios reales* particulares.

Los **territorios vividos** son aquellos percibidos por los ciudadanos, los cuales son resultados de visiones subjetivas de base perceptiva, psicológica y fenomenológica, sobre los territorios que se experimentan en forma cotidiana desde una perspectiva de la construcción intelectual y sensorial que el sujeto realiza de su entorno. En ese sentido, los territorios vividos muestran importantes puntos de contacto con la propuesta de Vila Valentí sobre la existencia de una *Geografía Personal*,

---

<sup>203</sup> Dicha priorización y jerarquización supone en forma incipiente una intención explicativa.

donde las vivencias subjetivas de cada individuo cobran protagonismo, y la conducta ambiental y las nociones topológicas y proyectivas son subjetivas y particulares (Vila Valenti, Joan, en Pickenhayn J. 1994:144)

Se trata de una instancia donde prevalecen los elementos subjetivos que refieren a la percepción sensorial, intuitiva, artística, emocional, simbólica e interpretativa, entre otras posibles. De esta manera se detectan necesidades, problemas, intereses o expectativas por parte de quienes viven los territorios, los cuales son espacializados de acuerdo a la construcción subjetiva de cada individuo. No obstante el carácter individual de las percepciones, el método propone en esta etapa aprehender aquellas percepciones que un gran número de sujetos comparte sobre un territorio determinado.

Los **territorios legales** se refieren a aquellos territorios de orden prescriptivo. Son aquellos que interpretan y espacializan, a partir de la priorización de criterios técnicos y racionales, la manera en que el territorio debe ser. Nos referimos aquí a aquellos territorios establecidos según ordenanzas con carácter legal, que establecen límites político-jurisdiccionales, usos permitidos y usos prohibidos, jurisdicciones viales, sanitarias, entre otros. En general se trata de construcciones elaboradas como herramientas legales procurando establecer un orden normativo en el territorio. Los territorios legales pierden sentido y eficacia en la medida que no guardan relaciones con los territorios reales y los vividos, constituyendo una interesante dimensión para el abordaje en la investigación, de manera de establecer grados de incompatibilidades e incongruencias entre los distintos tipos de territorios.

Los **territorios pensados** surgen de la correlación y síntesis de distintos territorios reales y vividos precedentes, así como de la incorporación de lógicas, vocaciones y tendencias no necesariamente territoriales, en una instancia donde predominan los elementos explicativos. Es posible asumir que existen tantos territorios pensados como sean explicados y fundamentados desde diferentes perspectivas teóricas. Es por eso que los territorios pensados se establecen como una etapa del método *Territorii* que muestra un importante componente sintético, incorporando los desarrollos precedentes, cuyas particulares elecciones ya fueron fundamentadas. De esta manera, recorriendo un sendero que propone cinco grandes etapas<sup>204</sup> es posible arribar a una construcción intelectual que define lugares signados por particulares combinaciones entre territorialidades, racionalidades dominantes, vocaciones, procesos, tendencias, actores y lógicas, que en mayor o

---

<sup>204</sup> Las mismas serán tratadas en detalle al referirnos al método *Stlocus*

menor medida están presentes desarrollando relaciones *cooperativas, complementarias y contradictorias* (Santos, M:2000)

Los **territorios posibles** responden a una intención propositiva que, reconociendo los elementos rescatados en el proceso de investigación, intenta integrar lo real, lo vivido y lo pensado en función de ofrecer alternativas territoriales superadoras. Se procura que los territorios posibles, partiendo del reconocimiento de tendencias y lógicas del presente, se proyecten al futuro en busca de generar territorios más equitativos, menos excluyentes, más sustentables y sostenibles. Los territorios posibles son significativos en la medida que aportan elementos viables para producir cambios o transformaciones durables en los territorios que se investigan, y donde se pretende intervenir. Para ello, es necesario que la propuesta incorpore los elementos explicativos, perceptivos, legales, y tendencias diagnosticados, articulándolos con los escenarios potenciales más deseables y de mayor consenso en las sociedades locales. Los conceptos de inteligencia territorial y de desarrollo territorial son de gran utilidad en esta instancia de trabajo.

Actualmente, en el marco de una tesis doctoral en desarrollo, se investiga acerca de una posible nueva etapa del método denominada **Territorios proyectados**<sup>205</sup>, referida a las obras e intervenciones territoriales planificadas a un plazo temporal determinado y con relativa certeza de concreción (planes quinquenales, obras con expediente, grandes emprendimientos inmobiliarios en desarrollo, etc.). A diferencia de los territorios posibles, que refieren a alternativas territoriales superadoras y deseables, los "territorios proyectados" darían cuenta de los planes que los actores (sobre todo del estado y el empresariado) tienen sobre una forma de intervenir en el territorio y sobre sus posibles impactos.

La última fase de *Territorii* . de reciente incorporación, se denomina **territorios inteligentes** y su definición, tanto conceptual como operativa, se encuentra en proceso de investigación básica y aplicada desde hace tres años, nutrida de las experiencias y fundamentos de la IT.

El concepto de *Territorios inteligentes* -controversial, polisémico y complejo- ha sido motivo de un amplio desarrollo conceptual en diversas disciplinas y perspectivas epistemológicas que abordan las relaciones entre economía y territorio. En ocasiones ha sido caracterizado desde visiones preferentemente economicistas, desde perspectivas tecnológicas - arquitectónicas, (*smartlands*) y en otras, desde perspectivas socio territoriales vinculadas a la competitividad territorial en el

---

<sup>205</sup> Cirio, Gastón. 2012

marco del enfoque del desarrollo endógeno y el proceso de globalización. En la primera de las conceptualizaciones adquieren relevancia para la determinación de los *territorios inteligentes* los procesos de innovación (tecnológica y de gestión) y la incorporación de conocimiento (Florida, 1995; Morgan, 1997; Jambes, 2001; Komninos, 2002; Martínez Fernández, 2004)

En las vertientes más vinculadas a aspectos socio territoriales es posible reconocer “...la importancia de conceptos subjetivos como el arraigo, la identidad o el reconocimiento, cuestiones éstas que cualifican y dan sentido pleno a la idea de sostenibilidad ambiental y desarrollo territorial” (Caravaca Barroso y García García: 2009). Son ilustrativos de esta perspectiva de los *territorios inteligentes* los trabajos de Marina (1993), Caravaca-González-Silva (2005), García-Ojeda-Torres (2008), entre otros.

El concepto es también abordado desde visiones ligadas a la competitividad global y a distintos tipos de capacidades. En este marco, Estaba define a los *territorios inteligentes* como *una etapa superior y regional del desarrollo endógeno*, tratándose de territorios con *capacidades territoriales suficientes para responder, de manera coherente y mantenida en el tiempo, a los cambios que imponen el dinamismo y la creación de empleos, productividad y competitividad de los sistemas de ciudades y regiones privilegiados en los mercados internacionales*. (Estaba: 2008). Asimismo, el concepto es trabajado también desde la perspectiva del urbanismo y la planificación urbana. En este contexto, Vegara y De las Rivas (2005) proponen los *territorios inteligentes* como modelos que se nutren de los aspectos e ideas de mayor proyección y éxito en las ciudades globales.

En el método *Territorii* los ***territorios inteligentes*** no coinciden necesariamente con las caracterizaciones brevemente presentadas en los párrafos anteriores, aunque exhiben algunas vinculaciones con las aristas identitarias y culturales de algunos de los planteos socio territoriales mencionados. Así, un *territorio inteligente*<sup>206</sup> es aquel donde se verifican tendencias y/o procesos de reducción de la vulnerabilidad social y de la vulnerabilidad ambiental en el marco de logros colectivos mediante la concreción de proyectos en el corto, mediano y largo plazo; en la micro, meso o macro escala territorial. En este sentido, los *territorios inteligentes* pueden ser concebidos

---

<sup>206</sup> La condición de *territorio inteligente* varía notablemente en función de su escala y de su complejidad: en cuanto a su escala puede tratarse de un caserío rural, un lugar rural productivo, un pueblo, un barrio urbano, una ciudad, una metrópolis o una región; en cuanto a la complejidad, la misma varía según se trate de territorios con mayor o menor número de vocaciones y a su vez con mayor o menor presencia de procesos conflictivos: centrales, residenciales, turísticas, industriales, agropecuarias, forestales, mineras, portuarias, equipamientos u otras. Por ejemplo una metrópolis latinoamericana tendrá una notable dificultad en transformarse en un territorio inteligente, a diferencia de un pequeño lugar urbano o rural; influirá asimismo su heterogeneidad y potencial conflictividad en la convivencia de vocaciones.

como *resultado* de un proceso de Inteligencia territorial. La verificación de reducción de vulnerabilidades y de concreción de grados de *transformación*, supone un monitoreo y comparación de situaciones. Los territorios inteligentes, tal como se los plantea desde el enfoque de la IT son indagados mediante la combinación de tres medios de investigación: *Skypa*, *OIDTe*, y *Stlocus*<sup>207</sup>. Mientras *Stlocus* aporta la dimensión más territorial, *Skypa* refiere a la dimensión preferentemente social y *OIDTe* permite comparar, monitorear, verificar y motorizar grados crecientes de concreción de *territorios inteligentes*. Es mediante la triangulación de estos tres medios donde es posible reconocer *territorios inteligentes*. Una de las hipótesis en desarrollo actualmente, plantea que el territorio posee capacidades para convertirse en *inteligente* cuando se verifica cualitativamente que se cumplen al menos cuatro de los criterios de *Skypa*.

Al pensar la aplicabilidad del Método *Territorii* a cada investigación surgen tres cuestiones muy importantes a considerar: En primer lugar es necesario ser lo suficientemente riguroso y flexible para aplicar el método a lo que se considere territorial, excluyendo otras cuestiones no territoriales: se trata de una tarea compleja pero útil y necesaria; hay investigaciones preferentemente sociales, políticas o de otra naturaleza donde lo territorial está presente pero ocupa un lugar secundario, en definitiva es necesario tener claro la naturaleza de cada objeto. En segundo lugar hay que ser consciente que el peso de cada tipo de territorios es variable: en ocasiones territorios legales son poco significativos, en otras son eje central, del mismo modo ocurre con territorios vividos o con otros territorios; sin embargo es necesario ser consciente del peso de cada uno, pudiendo ocurrir que alguno/s de los territorios no se justifique en una investigación dada; y por último, considerar que la teoría que cada investigador elija será determinante de los territorios que seleccione: así en una teoría preferentemente neoclásica, los territorios serán bien diferentes de una teoría crítica; igualmente ocurrirá con una concepción fenomenológica u otra.

De esta manera, es posible pensar la aplicación de *Territorii* con el objeto de avanzar en la normalización y sistematización de resultados respecto a las dimensiones territoriales de los proyectos de investigación e intervención en que profesionales de diversas disciplinas se desenvuelven., generando criterios que permitan incrementar los niveles de transferencia y comparabilidad de los proyectos.

---

<sup>207</sup> Los dos últimos son expuestos en párrafos subsiguientes en este mismo capítulo

El **método *Stlocus***, (Bozzano y Resa; 2009) consiste en un método de identificación de patrones de ocupación y apropiación territorial en la micro-escala que constituye una construcción teórico-metodológica desarrollada durante más de dos décadas de trabajo en proyectos diversos de investigación e intervención con fuertes componentes territoriales. El método se refiere a la posibilidad de sistematizar y definir *lugares*, entendiendo por este concepto al “patrón de ocupación y apropiación territorial en la micro y/o meso escala donde actores ponen en marcha continuamente -de manera conflictiva y solidaria- acontecimientos jerárquicos, homólogos y complementarios, resignificando conciencias, acciones y objetos de manera perpetua en instancias de un proceso de organización territorial. El lugar se redefine siempre.”(Bozzano, Resa; 2007:11). El Lugar, entonces, se refiere a la interacción dialéctica y dinámica que se establece entre las acciones sociales y las manifestaciones materiales en ámbitos espaciales delimitados.

El desarrollo y aplicación de este método supone el tránsito por distintas etapas estructuradas con rigor científico, pero que no por ello carecen de la flexibilidad necesaria para aplicarlas de manera que permitan enriquecer el análisis, generando una dinámica donde cada uno de los pasos sucesivos permite replantear, pulir y mejorar el precedente. (Tabla 1)

**Tabla 1**

**Matriz analítica orientada a entender el lugar en términos de un objeto de estudio**

CATEGORIAS	CONCEPTOS	VARIABLES
Concepto categorial o concepto sustantivo	Concepto operacional	Noción operacional <sup>208</sup>
←	NEXO TEORICO-EMPIRICO	→ MAYOR PESO EMPIRICO
	Territorialidades	Territorialidad urbana Territorialidad periurbana

<sup>208</sup> Cada noción operacional se aplica mediante datos que son procesados con técnicas y procedimientos diversos y obtenidos a través de diversas fuentes.

Territorio		Territorialidad rural Territorialidad natural
	Vocaciones	Vocación residencial Vocación de centralidad Vocación recreativa Vocación industrial y afines Vocación para equipamiento Vocación productiva intensiva Vocación agropecuaria extensiva Vocación minero-extractiva Vocación portuaria Vocación de reserva natural Otra vocación (especificar)
	Racionalidades	Racionalidades ambientales Racionalidades económicas Racionalidades sociales
	Procesos	Procesos sinérgicos Procesos conflictivos
	Tendencias	Tendencias de valorización Tendencias de vulnerabilidad Tendencias de accesibilidad
Lugar <sup>209</sup>	Actores	Actores públicos Actores privados Ciudadanos

<sup>209</sup> La posición dispar de los conceptos territorio y lugar en esta matriz obedece a que, en términos de concepto categorial, el territorio tiene mayor peso teórico que el lugar



	Espacialidades	Espacialidad absoluta Espacialidad relativa Espacialidad relacional
--	----------------	---------------------------------------------------------------------------

Fuente: Bozzano – Resa (2007)

Siguiendo a Bozzano y Resa, (2007,2009) a continuación se ofrece, una breve síntesis de las etapas del método *Stlocus* haciendo mención a los conceptos operacionales<sup>210</sup> y las técnicas y fuentes principales, pero no excluyentes, que se aplican en cada una de ellas. La aplicación de este método se organiza en 5 etapas: 1) territorialidades y territorios. 2) vocaciones y pre- lugares. 3) racionalidades, procesos, tendencias y actores. 4) mapeo de lugares. 5) matriz síntesis: “Lugares, conceptos y variables”.

En la **primera etapa** referida al **territorio** y las **territorialidades** a escala meso, se investiga y mapea de manera preliminar cuatro territorialidades: urbanas, periurbanas, rurales y naturales. Durante esta etapa, el trabajo se realiza con el análisis e interpretación de imágenes satelitarias de alta resolución, con aerofotos, con cartografía catastral y observación directa; las fuentes que complementan son el código de ordenamiento urbano y territorial, entrevistas a referentes locales e informes técnicos.

**Conceptos operacionales.** Por territorialidad urbana se entiende al perímetro territorial integrado por manzanas o unidades espaciales equivalentes,<sup>211</sup> espacios de uso público (circularios y verdes) y a todas las fracciones mayores a la manzana que queden englobadas entre manzanas (intersticios urbanos), donde se verifica la combinación de dos grupos de usos del suelo dominantes : uso público del espacio, generalmente abierto (plazas, parques, calles, aceras, etc) y uso privado del espacio, con mayor grado de construcción (residencia, comercio, servicios, industrias, etc). Por territorialidad periurbana se entiende al perímetro territorial contiguo al límite urbano integrado casi exclusivamente por parcelas rurales pequeñas<sup>212</sup> donde se verifica la combinación de al menos cuatro de los siguientes usos del suelo dominantes por parcela rural o

<sup>210</sup> Los mismo son tomados de Bozzano – Resa (2007)

<sup>211</sup> Comprende fracciones de conjuntos de viviendas en planta baja y/o en planta alta, así como asentamientos irregulares, tales como villas-miseria, favelas, callampas o semejantes

<sup>212</sup> El criterio de tamaño variará en función de los patrones de ocupación predominantes en la región objeto de estudio.

manzana, caracterizados por su dependencia funcional con la ciudad y expulsados de la misma por sus grados de incompatibilidad o por su escala : equipamientos (aeródromos, cementerios, unidades militares, etc), industrias y afines (fábricas, talleres, logística y distribución), esparcimiento público y semi-público (clubes, asociaciones y centros recreativos, etc), vivienda permanente o temporaria (vivienda permanente, casa-quinta en countries o loteo tradicional, etc), producciones intensivas (horticultura, floricultura, avicultura, granja, etc), lugares degradados (canteras, basurales, etc) y pequeñas fracciones subutilizadas o no utilizadas (especulación inmobiliaria). Por territorialidad rural se entiende al espacio integrado por parcelas rurales destinadas a actividades primarias, principalmente ganadería, agricultura, forestación y minería,<sup>213</sup> así como también a los parajes rurales, que no alcanzan la categoría de pueblo. Por territorialidad natural se entiende al espacio donde, con o sin presencia del estado, las legalidades naturales prevalecen sobre las sociales; se trata de reservas naturales, parques nacionales y de espacios de elevada fragilidad donde prevalece el medio natural sobre las actividades económicas de subsistencia.

Durante la **segunda etapa** se estudian **vocaciones** –central, residencial, industrial, agropecuaria y otras- con el propósito de espacializarlas de manera preliminar en la microescala. De esta manera se obtiene un mapa de “prelugares”, es decir, la definición preliminar de lugares en términos de patrones de ocupación y apropiación territorial identificando matices y variantes en cada vocación. En esta etapa se identifican los usos reales del suelo y los usos legales. Para ello se trabaja con aerofotos y/o imágenes satelitarias de alta resolución, con cartografía catastral, con observación directa y con el mapa del código de ordenamiento urbano y territorial como fuentes principales; las fuentes secundarias son, allí donde sea necesario, entrevistas a referentes locales, informes técnicos y mapas temáticos de variables ambientales (relieve, inundabilidad, riesgo, etc.), socio-demográficas (densidad de población, necesidades básicas, niveles de instrucción e ingreso, etc.) , y físico-construidas (equipamientos, redes de infraestructura, servicios)

**Conceptos operacionales.** Por vocación central se entiende al lugar donde predominan usos y funciones comerciales y de servicios sobre otras vocaciones, así como los flujos relacionados con dichas funciones; se trata, entre todos los lugares, de aquellos de máxima intensidad de ocupación. Por vocación residencial se entiende al lugar donde predominan usos y funciones destinadas a la vivienda de uso permanente o temporario sobre otras vocaciones, así como los

---

<sup>213</sup> La actividad minera tiende a generar territorialidades urbanas de características particulares, del tipo de los denominados campamentos o barrios.

flujos relacionados con dichas funciones. Por vocación recreativa se entiende al lugar donde predominan usos y funciones de esparcimiento y recreación público y semi-público, así como los flujos relacionados con dichas funciones. Por vocación industrial y afines se entiende al lugar donde predominan usos y funciones industriales, logísticas, talleres y mayoristas sobre otras vocaciones, así como los flujos relacionados con dichas funciones. Por vocación para equipamiento se entiende al lugar donde predominan usos y funciones de equipamientos diversos (educativos, sanitarios, comunicaciones, militares, cementerios, etc.), así como los flujos relacionados con dichas funciones. Por vocación productiva intensiva se entiende al lugar donde predominan usos y funciones destinadas a la horticultura, floricultura, fruticultura, avicultura y granja, así como los flujos relacionados con dichas funciones. Por vocación agropecuaria extensiva se entiende al lugar donde predominan usos y funciones destinadas a la agricultura y la ganadería extensivas sobre otras vocaciones, así como los flujos relacionados con dichas funciones. Por vocación minero-extractiva se entiende al lugar donde predominan usos y funciones destinadas a la minería en todas sus variantes (metalífera, no metalífera, rocas de aplicación), así como los flujos relacionados con dichas funciones. Por vocación portuaria se entiende al lugar donde predominan usos y funciones destinadas a la actividad portuaria y todas sus derivadas (estibaje, logística, distribución), así como los flujos relacionados con dichas funciones. Por vocación de reserva natural se entiende al lugar donde predominan usos y funciones destinadas a protección ambiental por parte del estado o de otro organismo o institución, así como los flujos relacionados con dichas funciones. Habida cuenta de la notable heterogeneidad de los lugares es posible y oportuno definir otras vocaciones.

En la **tercera etapa**: Se investiga sobre **racionalidades, procesos, tendencias y actores** presentes en cada “prelugar” o lugar preliminar; se elabora un registro provisorio donde se consigna la presencia y significación de cada concepto y cada variable en tres rangos: importante, secundaria y poco relevante o ausente. Se trabaja con bibliografía local (informes técnicos, estudios, historias y geografías locales), estadísticas locales, valores inmobiliarios, información periodística, entrevistas a referentes como principales fuentes, entre otras posibles.

**Conceptos operacionales:** Racionalidad es la lógica argumentativa que explica lo esencial del objeto de estudio; se trata de un ejercicio teórico-empírico donde lo que explica = el *explanans* (en este caso la racionalidad), intenciona la reflexión de lo que debe ser explicado = el *explanandum* (en este caso el lugar o patrón de ocupación y apropiación territorial). Todo lugar se explica, en

mayor o menor medida, por legalidades sociales, económicas y ambientales, cuya explicitación permite entender la razón de ser de las racionalidades; no solo es necesario discernirlas, sino reconocer aquellas que resulten dominantes. Existiendo otras, las más significativas son sociales, económicas y ambientales.

Proceso es el conjunto de fases sucesivas de fenómenos y hechos cuya legalidad natural y/o social puede resultar recurrente o progresiva, y conflictiva o sinérgica; se trata de un ejercicio teórico-empírico donde lo que explica = el *explanans* (en este caso la legalidad natural y/o social), intenciona la reflexión de lo que debe ser explicado = el *explanandum* (en este caso el proceso recurrente o progresivo y el proceso sinérgico o conflictivo)

Tendencia es la orientación a través de un proceso de determinada racionalidad; se trata de un ejercicio teórico-empírico donde lo que explica = el *explanans* (en este caso el/los proceso/s con determinada/s racionalidad/es), intenciona/n la reflexión de lo que debe ser explicado = el *explanandum* (en este caso las tendencias de valorización, vulnerabilidad, accesibilidad, degradación, transmutación, concentración y otras)

Actor es un individuo o un grupo de individuos representativo/s de un colectivo, agrupación u organización política, económica o ciudadana que desarrolla al menos cuatro capacidades: desarrolla intereses propios y/o colectivos, acumula recursos cognitivos y materiales, satisface necesidades y produce hechos;<sup>214</sup> se trata de un ejercicio teórico-empírico donde lo que explica = el *explanans* (en este caso el/los proceso/s con determinada/s racionalidad/es, y a su vez, racionalidad/es con determinada/s tendencia/s), intenciona/n la reflexión de lo que debe ser explicado = el *explanandum* (en este caso entender de los actores, quiénes son, qué y cómo hacen lo que hacen, y cómo se vinculan entre ellos)<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Este concepto se nutre básicamente de C.Mathus en su "Política, planificación y gobierno" (en J.Karol; 2004:3) quien define actor social como "...una agrupación humana o una organización que, en forma transitoria o estable, tiene capacidad de acumular recursos de distinta índole, desarrollar intereses propios y compartidos, definir y satisfacer necesidades e intervenir en una situación determinada produciendo hechos." En la actualidad investigamos en dos líneas de análisis complementarias: a) los cinco motivos de acción planteados por F.Savater (2003:52-56) y su relación con cuatro ejes de análisis de la teoría de la gestión: valorización, apropiación, organización y comunicación; y b) un análisis matricial cualitativo de actores que incorpora dos ejes: actitud de transformación-actitud conservadora y grados de influencia (por poder político, prestigio, poder económico u otros factores)

<sup>215</sup> Escribe Jorge Karol "Los procesos se encarnan en – y son protagonizados por – actores sociales, que hacen la ciudad participando en su gestión. Es preciso conocer: 1-¿quiénes son, cómo distinguirlos, cómo reconocer sus lógicas primarias de acción o de constitución?, 2-¿cómo lo hacen, de qué manera, a través de qué instrumentos y con qué capacidades?, y 3-¿qué vínculos - afinidad, oposición, armonización, conflicto, alianza - los ligan?" (Karol, J; 2003:3)

Vale decir que se trata de un ejercicio teórico-empírico donde, para entender procesos es necesario conocer previamente sus racionalidades dominantes; para identificar tendencias, es necesario saber que racionalidad/es y proceso/s les dan sentido; y por último para seleccionar y analizar los principales actores de cada lugar, es oportuno haber transitado la reflexión previa sobre racionalidades, procesos y tendencias.

La **cuarta etapa** se caracteriza por realizarse el mapeo definitivo de **lugares**, a partir de la elaboración previa de pre-lugares e incorporando las racionalidades, procesos, tendencias y actores definidos. Se realiza el mapeo final de los lugares y su definición de acuerdo a sus rasgos más significativos. En esta etapa se realizan ajustes finales, cuando sea necesario con referentes conocedores de la realidad local. Durante esta instancia se procede a realizar la espacialización de los resultados obtenidos en una cartografía-base con el parcelario urbano y rural, la red ferroviaria, la hidrografía y la toponimia más relevante. Se procede a digitalizar el mapeo manual de los lugares realizado en terreno y/o con el auxilio de todas las fuentes empleadas en las etapas previas.

El **concepto operacional** de lugar se obtiene de la articulación de la tercera y la cuarta etapa.

Durante la **etapa final**, se construye una **matriz**, (ejemplificada en la Figura 2) donde se sintetizan, en un eje todos los lugares, y en el restante, todos los conceptos y variables, precisando y ajustando el registro preliminar de la tercera etapa referido a la presencia y significación de cada concepto y cada variable en tres rangos: importante, secundaria y poco relevante o ausente. Esta matriz es interpretativa del proceso de investigación realizado y aporta elementos para definir el concepto operacional de cada lugar reconociendo sus características más salientes.

**Concepto operacional:** Lugar es el patrón de ocupación y apropiación territorial en la meso y/o microescala definido por la medición cuantitativa y cualitativa de una particular combinación de vocaciones, racionalidades, procesos, tendencias, actores y espacialidades.

Figura 2

**MATRIZ INTERPRETATIVA DE LUGARES O PATRONES DE OCUPACION Y APROPIACION TERRITORIAL. COLÓN**

La presencia y significación de cada dimensión de análisis se registra con tres rangos:

: importante,  secundaria,  poco relevante o ausente. Los actores sociales con presencia más significativa en cada lugar se valoran en forma cualitativa, motivo por el cual no aparecen en la matriz, siendo consignados en la definición de cada lugar.

Dimensiones	A rac amb	B rac ec	C rac soc	D voc res	E voc oen	F voc rec tur	G voc ind	H voc eq	I voc pro int	J voc agr ext	K pro sin	L pro con	M ten val	N ten vul	O ten acc	P ter urb	Q ter per	R ter rur	S ter nat	T esp abs	U esp rel	V esp ric
1)Act. prim.intensiva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2)Agrí extensivo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3)Gan.intensivo feedlot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4)Gan.-agri. expl. grandes y medio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5)Gan.-agri. Expl. pequeñas y medias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6)Gan. extensivo expl. grandes y medio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7)Gan. extensivo expl. pequeñas y medias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8)Exp. avícolas/granja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9)Bañados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10)Paraje/pueblo(El Arbolito,Sarasa,Pearson)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11)BordeurbParcelamiento urbano	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12)Bordeurbparcelamiento rural	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13)Product. inten.hortic.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14)Product mediano alto impacto territorial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15)Barrio aislado ámb. periurbano(prec. y déficit de servicios)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16)Barrio jardín	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fuente: Anteproyecto de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Municipalidad de Colon, Provincia de Buenos Aires (2008)

**Bibliografía citada en este anexo.**

Barrionuevo, Cintia (2011) "Técnicas de investigación social" Documento de cátedra: Metodología y técnicas de la investigación geográfica, FaHCE, UNLP

Bertin, Jacques. (1977) La graphique et le traitement graphique de Information. Flammarion, Paris. (Traducción al castellano: 1988. Taurus, Madrid)

Bourdieu, Pierre. (1985), "The Forms of Capital", en Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, ed. J. Richardson. N.Y., Greenwood

Bozzano, Horacio (1991) Introducción al Proceso Cartográfico. Elementos metodológicos. En: VIII Congreso Nacional de Cartografía. Instituto Geográfico Militar. Santa Fe

Bozzano, Horacio (2009a) Territorios posibles. Procesos, lugares y actores., Buenos Aires: Editorial Lumière.

Bozzano, Horacio. (2009b). Territories: The Territorii method. A territorial look a projects and investigations that are not always territorial. En International Conference of Territorial Intelligence ENTI Salerno

Bozzano, Horacio. (2009c) Cartography: The Portulano method. Clear and legible maps that justify working with maps. En International Conference of Territorial Intelligence ENTI Salerno 2009

Bozzano Horacio, Cirio Gastón (2011) "Regionalización con Inteligencia Territorial. Criterios teórico-metodológicos y propuesta de regionalización de la Provincia de Buenos Aires" En: "Evaluación de la Infraestructura social básica de la Provincia de Buenos Aires". Informe final. Proyecto de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires; UNLP, La Plata, Enero de 2012. Convenio de Asistencia Técnica. Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires y Universidad Nacional de La Plata

Bozzano Horacio y Karol, Jorge, Cirio Gastón (2009) EIDT - Entendimiento, Inteligencia y Desarrollo Territoriales. Una perspectiva metodológica de investigación e intervención. Inédito.

Bozzano, Horacio y Resa, Sergio. (2007), El lugar: Criterios teórico-metodológicos para su definición. Aplicación a General Belgrano, Buenos Aires. La Plata (Inédito)

Bozzano, Horacio. y Resa, Sergio. (2009). Places: The Stlocus method. Its usefulness in diverse intervention projects. En International Conference of Territorial Intelligence ENTI Salerno 2009

Canales Ceron, Manuel. (2006) Metodologías de la investigación social—1ª ed. – Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Caravaca Barroso, I. y García García, A. (2009) El debate sobre los territorios inteligentes: el caso del área metropolitana de Sevilla. EURE (Santiago) [online]. 2009, vol.35, n.105, pp. 23-45. ISSN 0250-7161. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612009000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612009000200002&script=sci_arttext) [consulta: 20 julio de 2012]

Caravaca, I.; González, G. y Silva, R. (2005). Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial. EURE, 31, 94, 5-24. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612005009400001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612005009400001&script=sci_arttext) [consulta: 20 julio de 2012]

Cirio, Gastón (2011) "Métodos, técnicas y herramientas espaciales - territoriales de investigación social" Documento de cátedra: Metodología y técnicas de la investigación geográfica, FaHCE, UNLP.

Estaba, R.M. (2008) Del caos a los territorios inteligentes. Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, vol. XIII, nº 800, 25 de octubre de 2008. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-800.htm>. [Consulta: 18 julio de 2012]

Escolar, Cora. (2000), La investigación en geografía. Epistemología de la construcción de datos. Pp 179-186 en Escolar P. (comp). Tipografía de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales. Buenos Aires, Eudeba.

Florida, R. (1995). Towards the learnings regions. Futures, 27, 5, 527-536. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/001632879500021N>. [Consulta: 18 julio de 2012]

García García, A., Ojeda Ribera, J. y Torres Gutiérrez, F.J. (2008). Hacia una nueva lectura de las ciudades y sus espacios: ausencias y emergencias en la ciudad inteligente. En A. García (Coord.), Espacios públicos, ciudad y conjunto histórico. Sevilla, IAPH. Disponible en: [http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:OtoXCwFjRh0J:scholar.google.com/+Hacia+una+nueva+lectura+de+las+ciudades+y+sus+espacios:+ausencias+y+emergencias+en+la+ciudad+inteligente+Espacios+p%C3%BAblicos,+ciudad+y+conjunto+hist%C3%B3rico&hl=es&as\\_sdt=0,5](http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:OtoXCwFjRh0J:scholar.google.com/+Hacia+una+nueva+lectura+de+las+ciudades+y+sus+espacios:+ausencias+y+emergencias+en+la+ciudad+inteligente+Espacios+p%C3%BAblicos,+ciudad+y+conjunto+hist%C3%B3rico&hl=es&as_sdt=0,5) [consulta: 18 julio de 2012]

García, R. (2006). Sistemas Complejos. Barcelona: Gedisa

Jambes, J.P. (2001). Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXI<sup>si</sup>ècle. París: L'Harmattan.

Joly, Fernand. (1982) La Cartografía. Ariel, Barcelona

Komninos, N. (2002). Intelligent cities: innovation, knowledge systems and digital spaces. Londres: Sponpress. Disponible en: <http://uwforum.org/upload/board/intel-cities-overview-city-college-2008.pdf>. [Consulta: 19 julio de 2012]

Madoery, Oscar. (2008): Otro Desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones. Colección Ciencias Sociales, Serie Desarrollo y Territorio. Ediciones UNSAM.

Marina, J.A. (1993). Teoría de la inteligencia creadora. Madrid: Anagrama

Marradi, Alberto, Archenti, Nélica y Piovani, Juan Ignacio (2007) Metodología de las Ciencias Sociales. Buenos Aires: Emecé.

Martínez Fernández, M.C. (2004). La capacidad innovadora de las redes de desarrollo regional: El valor añadido de la colaboración, la competitividad y la difusión del conocimiento. Información Comercial Española, 812, 55-69. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=821000> [consulta: 20 julio de 2012]

Max-Neef, Manfred (2004) Fundamentos de la transdisciplinariedad. Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile Agosto, 2004. En:

[http://www.max-neef.cl/download/Max\\_Neef\\_Fundamentos\\_transdisciplinariedad.pdf](http://www.max-neef.cl/download/Max_Neef_Fundamentos_transdisciplinariedad.pdf) [consulta 21-05\_2011]

Montoya Suárez, Omar. (2008) De la Techne griega a la técnica occidental moderna. Scientia et Technica Año XIV, No 39, Septiembre de 2008. Universidad Tecnológica de Pereira

Morgan, K. (1997). The learning region: institutions, innovation and regional renewal. Regional Studies, 31, 5, 491-503. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343409750132289>. [Consulta: 18 julio de 2012]

Morin, Edgar. (1984). Ciencia con conciencia. Barcelona: Anthropos.

Pickenhayn, Jorge. (1994), Epistemología y geografía, Editorial Plus Ultra.

Santos, Milton. (1996) La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Editorial Ariel, Barcelona, 1996 (2ª edición 2000)

Sautu, Ruth et al (2005) Manual de metodología. Articulación entre teoría, objetivos y método. Buenos Aires: FLACSO Editores.

UNLP Informe final. (2011) Transporte Ordenamiento y desarrollo Territorial de la Provincia de Entre Ríos. Convenio de colaboración entre la Secretaria de Planeamiento e Infraestructura de la provincia de Entre Ríos y la Universidad Nacional de la Plata. UNLP No de expediente: 100-1274/09. Septiembre 2011. Bozzano, H. y equipo.

Valles, Miguel. (1997), Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis.

Vasilachis De Gialdino, Irene (2006). Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa.

Vergara, A. y De las Rivas, J. (2005) Territorios Inteligentes. Ed. Fundación metrópoli. Disponible en: [http://www.euroresidentes.com/libros/varios/territorios\\_inteligentes.htm](http://www.euroresidentes.com/libros/varios/territorios_inteligentes.htm). [consulta:18 de julio de 2012]