

**Andrea Catenazzi** | [anovick@ungs.edu.ar](mailto:anovick@ungs.edu.ar)

**Alicia Novick** |

**Estela Cañellas** |

**Viviana Colella** | [vcolella@ungs.edu.ar](mailto:vcolella@ungs.edu.ar)

**María Eugenia Jaime**

**Daniela Jaime**

Instituto del Conurbano.

Universidad Nacional de General Sarmiento.

Buenos Aires, Argentina

## PROCESOS DE PLANIFICACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES 2000-2013. ACTORES, ESCALAS E INSTRUMENTOS.

### RESUMEN

A diferencia de los muchos estudios e investigaciones que examinan y evalúan los alcances de los programas habitacionales y sociales destinados para el Área Metropolitana de Buenos Aires durante la última década, este trabajo se propone caracterizar los instrumentos de ordenamiento territorial – considerando en términos amplios los planes, los proyectos y las normativas, mediante las cuales la política urbana intenta regular e intervenir sobre el territorio- y que no han sido suficientemente ponderados. Se parte del supuesto que estos instrumentos constituyen un interesante objeto de estudio pues permite iluminar las

modalidades según las cuales se piensa y se opera sobre el territorio. ¿Cuál es el rol que les cabe en la toma de decisiones?, ¿Qué relaciones se establecen entre estos instrumentos y las numerosas y variadas transformaciones territoriales de nueva generación? Estas son algunas de las preguntas que están por detrás de esta investigación de la cual se presentará en esta instancia, algunas reflexiones preliminares. Metodológicamente se propone trabajar a dos escalas. Por un lado, se traza un panorama amplio mediante el relevamiento y el análisis de planes, proyectos, normativas y transformaciones territoriales en los 24

municipios del AMBA. Por el otro, se desarrollan estudios de caso en profundidad a los efectos de dar cuenta de las relaciones que se dirimen en los diferentes municipios. Se presentarán resultados preliminares, dando cuenta de la problemática de la planificación en el AMBA y en particular, de los municipios de San Fernando y San Miguel.

**PALABRAS CLAVES:** PLANIFICACIÓN URBANA;  
PROYECTOS URBANOS; ÁREA METROPOLITANA  
DE BUENOS AIRES

## ABSTRACT

*Contrary to many studies and researches that examine and evaluate the scope of housing and social programs for the Metropolitan Area of Buenos Aires during the last decade, this work aims to characterize the land-planning tools-considering the plans, projects and regulations, whereby the public power tries to control and operate the territory-that were made and have not been sufficiently weighted. We assume that these tools are an interesting subject of study because it reflects the way in which the territory is thought and operated. Which is their role in making decisions processes regarding the territory? What*

*relationships exist between these instruments and the several new generation territorial changes? These are some of the questions of this research, and, in this instance, we will present some preliminary thoughts. Methodologically we intend to work at two scales. On the one hand, we attempt to draw a comprehensive overview by the study and analysis of plans, projects, regulations and territorial transformations in the 24 municipalities of the AMBA. On the other hand, we develop case studies in order to accounting for the relationships that resolve on the different municipalities. We present very preliminary*

*results accounting for the problem of planning in the AMBA and the study cases of San Fernando and San Miguel.*

**KEYWORDS: URBAN PLANNING; URBAN PROJECTS; METROPOLITAN AREA OF BUENOS AIRES**

En fecha reciente, una serie de estudios intentaron caracterizar la emergencia de nuevas territorialidades con metáforas tales como “ciudad archipiélago”, “difusa”, “dual”, en oposición a las imágenes de “ciudad continua” y “ciudad integrada”. Estas transformaciones presentan dificultades para su comprensión, pues se fundan en situaciones sociales y espaciales inéditas y en tanto, los instrumentos conceptuales y metodológicos utilizados no siempre son pertinentes para dar cuenta de ellas. Esas dificultades para comprender y operar, comunes a las ciudades metropolitanas, se pone de manifiesto en la Argentina de la última década. Luego de la reactivación económica posterior a la crisis del 2001, y en el marco de un progresivo desarrollo del mercado inmobiliario, el fortalecimiento del Estado se plasmó en una creciente inversión en las políticas de vivienda y en la for-

mulación de una amplia gama de instrumentos de planificación y gestión que contrastaron con las escasas iniciativas de la década anterior. Es ilustrativo mencionar que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda registra entre el 2003 y junio del 2014, más de 795.000 soluciones habitacionales terminadas. En correlato, junto con una diversidad de obras públicas y programas sociales, se fueron generando propuestas de planificación a diversos niveles de gobierno. Además, del Plan Estratégico Territorial de nivel federal que intentó recuperar las iniciativas locales –incluyendo los Lineamientos Metropolitanos elaborados desde la Provincia de Buenos Aires- la mayoría de los 24 partidos del AMBA formuló planes, normativas, proyectos y encaró obras de transformación territorial. A nivel interjurisdiccional, las costas del río de la Plata y las cuencas de los ríos Matanza -Riachuelo y del río

Reconquista se transformaron en territorios pertinentes de proyectos.

Ahora bien, a diferencia de los muchos estudios e investigaciones que examinan y evalúan los alcances de los programas habitacionales y sociales, la esfera de los instrumentos de ordenamiento territorial –considerando en términos amplios los planes, los proyectos y las normativas mediante las cuales las políticas urbanas intentan regular e intervenir sobre el territorio- no han sido particularmente ponderados. Sin embargo, estos instrumentos constituyen un interesante objeto de estudio que permite iluminar las modalidades según las cuales se piensa y se opera sobre el territorio. ¿Quiénes y según qué criterios formulan los instrumentos de planificación y gestión?, ¿Cuál es el rol que les cabe en la toma de decisiones acerca del territorio?, ¿Qué relaciones se

establecen entre estos instrumentos y las numerosas y variadas transformaciones territoriales de nueva generación? Estas son algunas de las preguntas que están por detrás de la investigación marco, de la cual se presentan en esta instancia algunas reflexiones preliminares. En efecto, es necesario aclarar que estas notas son el punto de partida de la investigación, pues se está lejos de poder ofrecer conclusiones finales. Se trata de una primera puesta a punto de materiales y de hipótesis de trabajo que requieren aún de desarrollo.

### **A LOS EFECTOS DE ORGANIZAR LA PRESENTACIÓN, SE DIFERENCIAN TRES APARTADOS:**

En **primer lugar**, en “Los instrumentos urbanísticos como objeto de estudio” se diferencian los nuevos instrumentos respecto de los pretéritos, junto con los criterios conceptuales y metodológicos que organizan el estudio. Se trata de caracterizar el alcance de esos instrumentos, de poner de manifiesto el interés de su estudio y de informar acerca de las fuentes y la estrategia metodológica a varias escalas que se propone.

En **segundo lugar**, en “Elementos para un panorama de planificación de los 24 municipios del AMBA”, se presentan algunos resultados de un relevamiento que se propuso identificar los tipos de instrumentos formulados y las combinaciones desarrolladas en cada municipio. Sobre esa base, se efectúan algunas reflexiones sobre sus alcances a fin de formular hipótesis de trabajo capaces de guiar las próximas etapas de la investigación.

En **tercer lugar**, en “Notas sobre San Miguel y San Fernando”, se presenta el resultado de las primeras etapas de estudios de caso en profun-

dad. En dos situaciones contrastadas, la de un municipio costero que cuenta con tradición urbanística y la de otro municipio con nuevos límites resultado de la subdivisión de 1994. Se identificaron los planes, proyectos y normativas en relación con las modalidades de gestión local. Resta por trabajar, en instancias posteriores, qué transformaciones territoriales se tomaron en cuenta y cuáles se soslayaron.

### **1. LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS COMO OBJETO**

Los planes, proyectos y las normativas son algunos de los instrumentos que, desde los orígenes del urbanismo, se reformulan con el objetivo de regular e intervenir sobre el territorio desde la administración pública, si bien sus contenidos y sus alcances fueron variando a lo largo del siglo XX, tal como lo muestra la bibliografía. (Cfr entre otros: Duhau, 2000; Fernández Guell, 2006; Hall, 1996; Levy, 1997; Novick, 2011 y 2012; Valladares y Prates Coelho, 2003)

Desde fines del siglo XIX, en el contexto de surgimiento de los organismos especializados dentro del Estado, cuando las municipalidades ampliaban sus competencias, se gestaron los primeros reglamentos de edificación que sistematizaron las anteriores ordenanzas higiénico-sanitarias y de seguridad que permitieron una primera ampliación del poder público sobre el espacio privado. Sobre esa base, en las primeras décadas del siglo XX, el ideario del urbanismo –que promovía planes dotados de diagnósticos, es decir, de un expediente urbano que resultaba de estudios especializados a diferencia de los planos de extensión decimonónicos- apuntaba a aumentar capacidades estatales de control e intervención. En ese marco, desde la racionalidad técnica se intentaba especificar las actividades sobre el territorio,

establecer modos de ocupar y edificar la parcela, diferenciar las áreas urbanas desde ideas sobre cómo debía ser la ciudad. Con esos componentes, los códigos urbanísticos, que permitían la zonificación y la planificación del uso del suelo, fueron algunas de las principales herramientas por las cuales, los grandes planes regionales de la segunda posguerra intentaron transformar y reequilibrar el territorio nacional. De este modo, se proyectaban los conjuntos de vivienda, los equipamientos regionales, las zonas de promoción forestal y los sistemas jerarquizados de centros cuyo objetivo era estructurar el territorio. El *Plan Director* (1968-72) y el *Esquema Director* para el Año 2000 (1968) elaborado en el marco de la CONADE en el ciclo desarrollista –que deviene el organismo planificador de la dictadura militar de 1966- así como los planes que se elaboran para los municipios del AMBA, ilustran este conjunto de ideas del ciclo de la segunda posguerra en nuestro medio y marcan el fin de un ciclo que se inicia con los planes quinquenales del primer peronismo.

Luego de ese momento, asociado con el ciclo del Estado de Bienestar, que asume diferentes características según los países- cuando las políticas públicas intentaron transformaciones territoriales y sociales de amplio alcance, la planificación fue severamente cuestionada por sus escasos resultados. En efecto, desde fines de los años sesenta, el cambio de tendencias que caracterizó el nuevo ciclo de la ciudad “post-industrial” cuestionó las bases más profundas del ideario planificador desde factores contextuales y nuevos enfoques epistemológicos. El freno del crecimiento, las transformaciones productivas por un lado, los movimientos sociales y la teoría de la dependencia basada en la sociología crítica de origen marxista, por otro, así como las nuevas ideas sobre el am-

biente, pusieron en crisis el planeamiento de esos años de posguerra. Los planes y el resto de los instrumentos fueron visualizados como una herramienta al servicio de las nuevas formas que asumía el capitalismo en la región y, en la vereda opuesta, considerados como obstáculos rígidos que impedían el desarrollo urbano, tal como lo desarrollan los textos de Peter Hall, Jean-Pierre Gaudin y François Ascher. En esa instancia, se fueron ponderando los procesos de participación, las experiencias de autogestión del hábitat, así como proyectos urbanos que apuntaban, al contrario de los principios tecnocráticos y centralizados de la planificación pretérita, a asegurar operaciones de pequeña escala, pero realizables. A partir de esta multiplicidad de referencias se fueron promoviendo formas participativas y descentralizadas de toma de decisiones –mientras los gobiernos se transformaban en el contexto de una economía que se globalizaba-, se iniciaban operaciones de rehabilitación patrimonial y las ciudades existentes se visualizaban como un dato para formular nuevos proyectos.

En torno del AMBA, la década del 70 muestra cómo se combinan en la historia del planeamiento nuevas y viejas formas de hacer. A nivel de normativa, el Decreto-Ley de ordenamiento y usos del suelo 8912 de la Provincia de Buenos Aires, fue una suerte de parteaguas, pues si bien fue promulgado por la dictadura, se trata de un resabio de las ideas de planeamiento de las décadas anteriores, que apuntaba a regular las condiciones mínimas de acceso a los servicios básicos de los nuevos loteos suburbanos pero, sin articulación con los procesos reales de urbanización. La construcción de las autopistas

metropolitanas también resulta de una idea pretérita que aprovechó la coyuntura para implementarse de modo autoritario, al igual que la feroz expulsión de habitantes de *villas miserias*. En contracara, el cinturón ecológico o las políticas de rehabilitación patrimonial, más allá de sus formas de implementación, dan cuenta de los tópicos de las nuevas agendas urbanas. Estas transiciones se pueden identificar en los documentos de urbanismo que se gestan en el interregno democrático 1973-76, tales como el SIMEB (iniciado en 1975 y publicado en 1978) que considera al mismo tiempo el ambiente y los recursos no renovables, las condiciones de hábitat de los sectores de bajos ingresos pero, en relación con los lineamientos del Esquema Director de 1968.

A mediados de los ochenta, con el regreso de la democracia (1983), en un contexto de fuerte crisis económica, se fue colocando “lo local” en el centro de las transformaciones, tanto como principal receptor de la crisis, como el lugar de nuevas experiencias de desarrollo. En ese marco, se fue desplazando el foco de la investigación académica desde las perspectivas estructuralistas a los estudios de caso y a las metodologías cualitativas. Si a mediados de los años cincuenta el problema era el crecimiento “descontrolado” de las ciudades, y la solución, una confianza plena en la planificación para ordenarlas; desde fines de los años ochenta, la noción de un desarrollo sustentable comenzó a imprimir otra dimensión de análisis e intervención para abordar los problemas urbanos. A nivel de documentos de planificación, el plan trienal de la Provincia de Buenos Aires, el pro-

yecto 90 que propone una planificación metropolitana por proyectos, o las políticas para la ciudad de Buenos Aires de 1989, ilustran el cambio de rumbos. En efecto, a nivel de Buenos Aires capital, las políticas urbanísticas de fines de 1980 formulan simultáneamente las macro intervenciones, como Puerto Madero, la regularización dominial de las villas, la operación social y patrimonial de la manzana de San Francisco y del Padelai, junto con las reformas puntuales al Código de Planeamiento, mientras se convocan foros públicos de debate. Palabras clave como descentralización, participación, patrimonio y proyecto urbano están por detrás de una multiplicidad de proyectos que no se formalizan en un plan. Las nociones de “espacio público” y de “proyecto urbano” tomaron presencia hegemónica en un momento de disolución de las bases del planeamiento. Se planteó como alternativa al Plan y en respuesta a la dificultad de la anticipación se orientó a un conjunto de programas abiertos y acciones concretas, abriendo el juego a una multiplicidad de actores urbanos. Junto con el auge de la noción de espacio urbano -entendido como conjunto de calles, plazas y tejido- los temas habitacionales y de equipamiento social se fueron desplazando. **El proyecto urbano se presentaba como una herramienta capaz de operar, desde un fragmento y dando forma al espacio construido, sobre el conjunto de la ciudad, como una herramienta de negociación entre diferentes actores y en tanto materialización de una imagen futura capaz de construir consensos.** En ese punto, se incorporó al repertorio de los instrumentos urbanísticos a los efectos de recuperar y rehabilitar sectores precisos. Varias aproximaciones los entienden desde su capacidad de articular y operar como mediadores entre diferentes actores urbanos, como

oportunidades para la captación de plusvalía, pero no están aún saldados los debates entre quienes los ponderan y quienes los visualizan como una manifestación más del marketing y la inequidad urbana.

El debate plan-proyecto entró en consonancia con el clima de la década del noventa argentina, la privatización de los servicios públicos, el protagonismo de los organismos internacionales de crédito y el ingreso irrestricto de capitales, en lo que se denominó neoliberalismo. Las políticas urbanas entraron en resonancia con el nuevo “referencial” del mercado, según el cual la ciudad es factor de competitividad en tanto sede de inversiones. En ese marco, los planes estratégicos, tributarios de los modelos que utilizaban las grandes empresas privadas, fueron el marco de referencia. En Argentina, estas experiencias de planificación estratégica también son resultado de las premisas de la planificación estratégica y situacional –Método PES de Carlos Matus– ampliamente difundida en la región. Muchos de sus lineamientos fueron adoptados por los gobiernos locales como formas de actuación participativas, generalmente concertada con el sector privado, actuando sobre la realidad urbana. Se trataba no sólo de aflojar el corsé de las reglamentaciones y el control público, sino de fortalecer el rol de los gobiernos locales para llevar a cabo intervenciones de carácter transformador y revitalizador, capaces de aumentar el atractivo y la competitividad de la ciudad. Las nociones de espacios de oportunidad, construcción de escenarios, responder a las incertidumbres, los análisis FODA- que ponderan las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas - se fueron incorporando al léxico. Muchos de esos documentos se proponían evitar la oposición plan vs. proyectos mediante una

ecuación superadora. **Al plan le cabe asegurar los lineamientos estratégicos amplios, sobre la base de construcción de consensos, en correlato con una cartera de proyectos de diferentes escalas, posibles de ser materializados en tiempos cortos, medianos y largos.**

Los resultados de la política de los noventa tuvieron su desenlace en la crisis del 2001, que abrió una instancia de reformulación de políticas públicas. La paulatina salida de esa crisis posibilitó el financiamiento de obras de infraestructura y transporte de alcance regional, la implementación de planes y programas federales de promoción social, empleo, hábitat y de mejoramiento ambiental. En sintonía con el Plan Estratégico Territorial (publicado en 2008), la elaboración de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (2005), desarrollado en la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, así como una amplia gama de planes municipales, en algunos casos apoyados por financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, parecen inaugurar un nuevo ciclo. Los Lineamientos metropolitanos, además del diagnóstico y de la metodología propuestas, se organizan según matrices y escenarios alternativos; el estudio tuvo el mérito de hacer visible lo menos visible. Pues si en las últimas décadas del siglo XX el foco estuvo puesto en la recuperación de los centros urbanos, los Lineamientos apuntan a comprender aquellas lógicas, más opacas, que estuvieron por detrás de esas periferias cada vez más extendidas y más desestructuradas (o sólo estructuradas por el mercado inmobiliario). **Las ideas de planes urbanos o territoriales, fundados en las características materiales del territorio, apuntan entonces a conocer lo que existe, a los efectos de proponer cambios via-**

**bles. En ese punto, su clave es el conocimiento exhaustivo del territorio, no solo para conocer lo que hay, sino para examinar las nuevas configuraciones que no son visibles desde los instrumentos conceptuales y metodológicos corrientes.** No obstante, se complementan con planes estratégicos, proyectos y normativas de nueva generación.

La incipiente pero sostenida incorporación a la agenda pública de propuestas legislativas referidas al hábitat y al desarrollo territorial, articula el debate y la movilización social alrededor del derecho a la ciudad. La ley de Acceso Justo al Hábitat (ley 14.449) de la provincia de Buenos Aires, aprobada en 2012 y recientemente reglamentaba, forma parte de ese proceso. La Ley discute los modos tradicionales de construir el problema habitacional, porque no trata exclusivamente sobre la vivienda social, sino que define directrices sobre planificación y gestión urbana, regulación fiscal y regularización de la propiedad informal, y promueve la participación social en las acciones y en los presupuestos destinados a ampliar el acceso al hábitat. En ese sentido, también revisa las formas habituales de hacer planificación urbana que, aún hoy, mantienen los problemas que se resuelven mediante la autourbanización en los márgenes de su agenda, desligados de los desarrollos inmobiliarios.

En síntesis, en la secuencia de planes que se presentan, en un contexto poco lineal, se han identificado algunos momentos clave del planeamiento que, más que sucederse, se fueron superponiendo a lo largo del tiempo. Pues de los grandes planes – fundados en diagnósticos que imaginaban proyectos y normativas subordinados -, se transitó a una gestión por proyectos y, más tarde en la década de 1990, a los planes estratégicos que consideraron los pro-

yectos como piezas claves. Más recientemente, se fue reformulando la idea del plan urbano, menos retórica que en los planteos desarrollistas, pero también centrada en el conocimiento exhaustivo del territorio, en un contexto de cambios profundos de sus configuraciones. En ese punto, pareciera que actualmente más que oponer planes urbanos tradicionales y estratégicos, acciones de conjunto y acciones puntuales, el desafío parece apuntar a trabajar a varios niveles y a varios tiempos. En ese sentido, planes, proyectos, normativas, en su formulación, informan de las ideas en danza, de quiénes se ocupan de llevarlos a cabo, pero ¿Cuál es su correlato con las decisiones e intervenciones? ¿Cuáles son sus vinculaciones con las transformaciones del territorio? Si bien no se va a responder en esta instancia a esos interrogantes, interesa precisar por qué se seleccionaron como objeto, qué cuestiones interesa iluminar y cómo se propone llevar a cabo el estudio.

En tanto supuestos, tributarios de investigaciones anteriores, se plantea a) que **los instrumentos de urbanismo, más allá de su correlato con el espacio construido, pueden ser concebidos como un observatorio a los efectos de indagar acerca de los temas considerados problema, los actores y herramientas cognitivas y conceptuales en juego.** (Novick, 2009, 2011); b) que **en su relación con los procesos de transformación territorial, es posible iluminar los múltiples procesos que intervienen en la producción del espacio construido, abriendo interrogantes acerca del rumbo de las políticas públicas.** (Catenazzi, 2009, 2011). Asimismo, en tercer lugar, tal como interesa mostrar en esta investigación, c) que identificando cuáles son los territorios que son objeto de planificación, es posible ponderar el alcance de los instru-

mentos, pues se formula la hipótesis según la cual, **las nuevas configuraciones territoriales no siempre pueden ser aprehendidas por los instrumentos conceptuales y metodológicos tradicionales.**

Para construir estos instrumentos como objeto de estudio, se propone trabajar a dos escalas. En primer lugar, se efectuó un relevamiento acerca de los planes, las normativas, los proyectos y las transformaciones territoriales en los 24 municipios del AMBA. A nivel documental, se construyó una tipología de combinaciones de instrumentos de planificación en función de una grilla de análisis que consigna actores, problemas, escalas, metodologías, instrumentos y financiamiento. En segundo lugar, se están efectuando algunos estudios de caso en profundidad. Desde esa estrategia metodológica, se trata de trazar un panorama general y, al mismo tiempo, de detectar algunas de las especificidades en juego.

## **2. ELEMENTOS PARA UN PANORAMA DE PLANIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL AMBA**

Tres precisiones preliminares respecto de este capítulo. Se han respetado las denominaciones de planes estratégicos, de gobierno, urbano y/o ambientales y de proyectos urbanos y/o de embellecimiento que encabezan los documentos, aún cuando están atravesadas de múltiples ambigüedades que en un futuro habrá que dilucidar. Si bien no se trata de categorías, sino de nociones históricamente construidas, hay ciertas características de cada enfoque que, con el avance de la investigación, nos comprometemos a iluminar. En ese sentido, tampoco damos cuenta aún de cómo los planes se entrelazan con los procesos decisivos de la acción política

local; ni de las relaciones que se establecen entre los diagnósticos y las propuestas. No obstante, es posible efectuar algunas líneas interpretativas.

Sobre la base de un primer relevamiento, que resulta de visitas a cada uno de los municipios, análisis de sus páginas web y revisión de los registros de la biblioteca del Ministerio de Economía<sup>1</sup> se puede trazar un panorama que permite plantear una serie de relaciones y preguntas capaces de guiar el proceso de investigación (Ver figura 1 - pág siguiente).

Una primera caracterización del conjunto de planes, normativas y proyectos formulados durante el periodo 2000-2013 en los 24 municipios del AMBA, pone de manifiesto la diversidad, pero también cierto grado de estandarización de las experiencias: (a) el instrumento urbanístico más difundido es el proyecto, 16 de los 24 municipios tienen previstas intervenciones, aunque de escalas dispares y resta por conocer si se trata de “proyectos urbanos” en los alcances que precisamos con anterioridad; (b) 13 municipios han formulado planes estratégicos y/o urbanos desde el año 2000, sin embargo, las entrevistas revelan que poco menos de la mitad los utilizan actualmente; (c) de los 8 municipios que tienen códigos urbanos actualizados, más de un tercio están aprobados por los concejos deliberantes municipales, pero no han sido convalidados por el poder ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, tal como se establece en el artículo 83 del DL 8912.

Una segunda caracterización da cuenta de la peculiar combinación de instrumentos que cada municipio desarrolla. La combinación más difundida es la de planes urbanos y proyectos urbanos sin propuestas de actualización de sus códigos urbanos (6 municipios). Luego, tanto la combinación que articula planes (estratégicos

**Cuadro 1**  
Instrumentos de planificación urbana y Municipios del AMBA según ejes y coronas de urbanización.

	Eje Norte					Eje Noroeste					Eje Oeste					Eje Sudoeste					Eje Sur				
Primera Corona	Viente López			Pr	Co	General San Martín	PE	PU	Pr		Morón	PE		Pr	Co						Avellaneda	PE		Pr	
	San Isidro			Pr	Co	Tres de Febrero					Ituzaingó		PU								Quilmes	PE		Pr	
	San Fernando	PE	PU	Pr	Co s/a						Hurlingham										Lanús	PE	PU	Pr	
																	La Matanza	PE	Pr			Lomas de Zamora			Pr
Segunda Corona	Tigre			Pr		Malvinas Argentinas		PU	Pr	Co	Moreno	PG		Pr	Co						Berazategui			Pr	
						San Miguel			Pr	Co s/a	Merlo										Florencio Varela			Pr	Co s/a
						José C. Paz		PU													Almirante Brown		PU	Pr	
																						E. Echeverría			
																						Ezeiza			

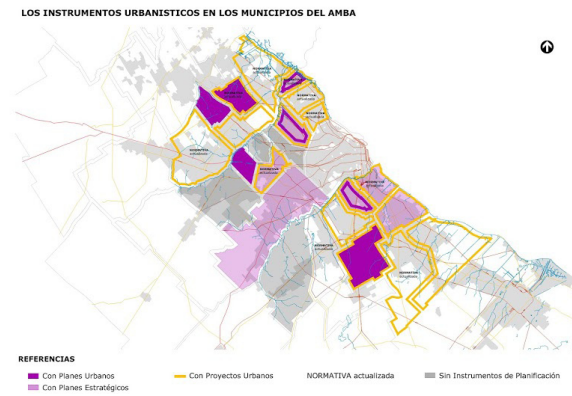
**Referencias**

PE: plan estratégico PG: plan de gobierno PU: plan urbano Pr: proyecto urbano Co: Código urbano s/a sin aprobación provincial  
 Combinación de instrumentos: **plan + proyecto urbano + normativa** / **proyectos urbanos + normativa** / **planes y proyectos urbanos**

**Figura 1-** Instrumentos de planificación urbana y Municipios del AMBA según ejes y coronas de urbanización.  
**Fuente:** Elaboración propia

y urbanos) con proyectos y códigos urbanos actualizados, como la que articula sólo proyectos con códigos urbanos actualizados, fueron combinaciones elegidas por 4 municipios. Solamente cuatro municipios carecen de instrumentos actualizados, el resto ha desarrollado instrumentos aislados. (Figura 2)

En términos amplios, retomando lo planteado en el capítulo anterior, se podrían señalar algunos énfasis al momento de caracterizar los diferentes planes. Los planes estratégicos, más allá de su emergencia -ya expuesta-, expresan la visión técnico-política del municipio y están asociados a los planes de gobierno. En general son instrumentos utilizados como parte de procesos de “modernización” de la gestión municipal, y se presentan como instrumento para priorizar acciones mediante procesos participativos, si bien es necesario seguir indagando acerca de los resultados e impactos de estos instrumentos. A modo de ejemplo, General San Martín (2003), Morón (2005), La Matanza (2004) y San Fernando (2007) encararon procesos de planificación estratégica, incluyendo la realización de numerosos talleres participativos. En algunos de esos casos, el plan estratégico se presenta como un informe de gestión, como es el caso de San Fernando, que durante la gestión anterior fue utilizado como un registro de las acciones realizadas y de los alcances de la participación ciudadana en el seguimiento de proyectos. De igual modo, el Plan Estratégico 2010 de San Martín es, a la vez, un informe de gestión de lo realizado en el ciclo 2003-2010, presentado junto con el Plan Estratégico 2020, que resume las propuestas futuras -las cuales no fueron continuadas por el siguiente gobierno local-. Por su parte, el Plan Anual de Gobierno de Moreno también podría inscribirse en esta categoría de “plan/informe de activida-



**Figura 2.** AMBA. Instrumentos de planificación en 24 municipios. Resultados preliminares **Fuente:** Elaboración propia sobre relevamiento efectuado en los municipios, el BID y el Ministerio de Economía

des” en sentido amplio, aunque explícitamente el municipio no le otorga esta denominación; a diferencia del Plan Estratégico de Quilmes que sólo incluye un planteo disparador de las principales cuestiones del municipio.

En otra serie, tanto el Plan Estratégico 2020 de Avellaneda (2006) como el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial de Lanús (2012), se destacan por tratarse de estudios que expresan un conocimiento muy particularizado del territorio y una metodología innovadora, pero queda por analizar si se incorporaron o se van a incorporar a la acción de gobierno, al menos desde su cualidad de construir conocimiento útil para tomar decisiones sobre el territorio.

Los planes estratégicos presentan una metodología similar que incluye en todos los casos un eje o una dimensión urbano – territorial; territorial – productivo, urbano – ambiental que permite identificar una colección de proyectos urbanos los cuales pueden abarcar desde una obra de pavimentación hasta una intervención compleja. Finalmente, se puede mencionar que los planes estratégicos de La Matanza, Avella-

neda y Lanús han sido financiados por el BID y el resto mediante el presupuesto municipal. Por su parte, los planes de ordenamiento y desarrollo urbano también incluyen una diversidad de componentes. Por un lado, los planes de desarrollo urbano de Malvinas Argentinas (2006) y San Fernando (2008) incluyeron la actualización del código urbano en el mismo proceso de formulación. Por otro lado, el plan de ordenamiento ambiental de José C. Paz (2008) y el Plan Urbano de Ituzaingó (2008) aparecen como piezas aisladas con escasa articulación con otros instrumentos de la acción política local. En tanto, respecto a su elaboración, los planes urbanos de General San Martín (plan urbano ambiental) y de Lanús (plan de ordenamiento urbano) fueron desarrollados por los equipos técnicos locales, mientras los planes ambiental y urbano de José C. Paz e Ituzaingó recibieron recursos del BID.

Con respecto de los proyectos urbanos tuvieron como principales objetivos (a) la renovación integral de espacio público (área central de Adrogué y avenida Espora en Almirante Brown; remodelación y puesta en valor de la avenida 9 de julio en el Este del distrito de Lanús), (b) la construcción o renovación de actividades urbanas (construcción de ciudad judicial en San Isidro; parque industrial de Avellaneda); (c) la extensión u ordenamiento de redes de transporte (rehabilitación y construcción de la estación fluvial en Tigre; construcción del centro intermodal de transferencia de pasajeros en la estación de General San Martín); (d) la urbanización de asentamientos informales o desarrollo de loteos (consolidación y desarrollo urbano integral de la zona oeste en Florencio Varela; reordenamiento urbano del barrio San Jorge en San Fernando) y (e) la rehabilitación o construcción de espacios verdes (parque lineal



Perdriel en General San Martín; rehabilitación de la plaza Mitre en San Fernando).

Asimismo, los proyectos se pueden clasificar según su localización en (a) áreas de borde (desarrollo urbano ampliación del paseo ribereño y de infraestructura costera en Quilmes; desarrollo Villa La Nata y Dique Luján en Tigre), (b) áreas de centralidad (remodelación del entorno de la estación Lomas de Zamora), áreas internas (parque lineal avenida Unidad Nacional en San Isidro; corredor aeróbico en San Miguel). De igual modo que en el caso de los planes, se identifican proyectos financiados por los municipios, o financiados en articulación entre el Municipio y algún otro nivel del Estado y/u organismo internacional, como por ejemplo aquellos relacionados con desarrollo de loteos y urbanización de villas y asentamientos informales.

Con respecto a las normativas urbanas, a partir de la implementación del Decreto Ley 8912/77, la totalidad de los municipios cuentan con zonificaciones preventivas que en todos los casos han incorporado sucesivas modificaciones parciales, pero sólo algunos han promovido actualizaciones integrales. Avellaneda y Tigre han actualizado sus códigos urbanos durante la década del noventa; los municipios de Vicente López, San Isidro, Morón, Moreno y Malvinas Argentinas tienen códigos recientemente convalidados por la Provincia de Buenos Aires y finalmente, San Fernando, San Miguel y Florencio Varela cuentan con nuevos códigos aprobados por sus consejos deliberantes a la espera de convalidación.

### **¿Existe una relación entre la localización de los municipios y la combinación de los instrumentos?**

La clásica descripción del área metropolitana según coronas (primera y segunda) y ejes de

urbanización (norte, noroeste, oeste, sudoeste y sur), constituye un modo de caracterizar la dinámica de crecimiento que define una serie de problemas urbanos y ambientales comunes. Sin embargo, una primera sistematización de los instrumentos de planificación vigentes no permite correlacionarlos. Aun así, se avanzó en la identificación de algunas tendencias.

En el Eje Norte, en los municipios costeros, predomina la combinación proyectos y códigos urbanos actualizados (Vicente López, San Isidro y Tigre). San Fernando amplió su caja de instrumentos urbanísticos con la formulación de planes estratégicos y de desarrollo urbano durante la gestión 1995/2011, mientras Tigre aprobó recientemente un Plan de Manejo para el Delta, donde lo que aparece como preocupación central es intervenir sobre las transformaciones costeras. Algunos estudios argumentan que esa combinación de instrumentos –utilizados de modo diferente según cada municipio– operan de modo contradictorio, pues por un lado se plantean como herramientas para asegurar nuevos espacios públicos, al tiempo que libran tierras al mercado inmobiliario para nuevos emprendimientos. El Plan de San Fernando que apuntó a resolver estos dilemas perdió vigencia (al menos en lo que se refiere a la costanera de uso público que auspiciaba el resultado de un Concurso Nacional de Ideas y Croquis preliminares para la costanera).

En el eje Noroeste, Malvinas Argentinas es el único municipio que tiene un plan, proyecto y código urbano actualizado. Por su parte, General San Martín ha desarrollado planes y proyectos, pero sin un código urbano actualizado. En tanto, el plan de José C. Paz –al menos el que hemos registrado en el relevamiento– se restringe al arbolado y a los espacios públicos,

mientras San Miguel ha desarrollado instrumentos aislados. No es de soslayar que el instrumento más actualizado de Tres de Febrero es el código urbano de 1985, situación similar a Hurlingham, que también carece de instrumentos actualizados.

En el eje Oeste se contemplan situaciones muy diferenciadas. Por un lado, Morón y Moreno combinan planes y actualización normativa que, además fueron y son importantes insumos para la gestión. En contracara, Ituzaingó tiene un Plan Ambiental pero no aparece mencionado entre las acciones municipales, y Merlo, utiliza un código urbano que data de 1982. En el eje SO, La Matanza ha desarrollado un plan estratégico y actualmente está formulando un plan urbano.

En el eje Sur predomina la combinación plan y proyecto sin normativa actualizada (Quilmes, Lanús, Almirante Brown). En tanto, Avellaneda ha desarrollado una combinación más amplia de instrumentos, al incluir la formulación de un plan estratégico y Florencio Varela ha desarrollado la combinación proyecto urbano junto con actualización del código urbano.

En el mismo sentido, no es posible identificar tendencias entre los municipios de la primera y segunda corona, que presentan un comportamiento muy heterogéneo, desde sólo una zonificación preventiva de mediados de los años setenta hasta la combinación de instrumentos actualizados. A modo de consideraciones preliminares, aun cuando un primer análisis de la combinación de los instrumentos urbanísticos vigentes no permite correlacionarlos directamente con la clásica descripción metropolitana en ejes y coronas de urbanización, es posible reconstruir otras relaciones asociadas con los territorios de costa del río de La Plata y de las cuencas de los ríos Matanza – Riachuelo y el

río Reconquista. En particular, la vinculación entre municipios costeros y proyectos urbanos, que en el eje norte se refuerza con la actualización de los códigos urbanos, y la vinculación entre municipios pertenecientes a las cuencas y proyectos urbanos. Este panorama diverso y heterogéneo de la planificación en los municipios del AMBA que proponemos continuar estudiando, plantea la conveniencia de realizar estudios en profundidad. En idéntica lógica preliminar, se han seleccionado los municipios de San Miguel y San Fernando que ilustran dos tipos de combinaciones de instrumentos urbanísticos.

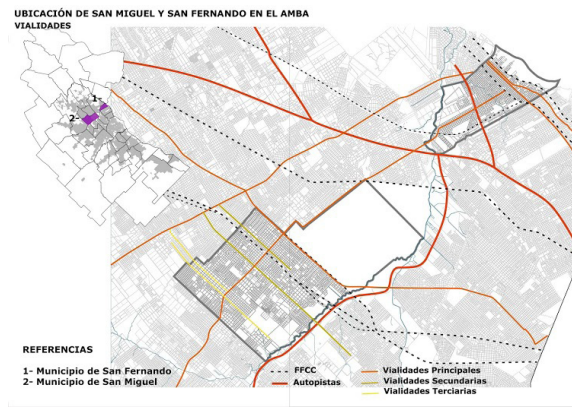
### 3. NOTAS SOBRE SAN MIGUEL Y SAN FERNANDO

Los municipios seleccionados, San Miguel y San Fernando, son parte de la cuenca del río Reconquista; el primero pertenece al corredor noroeste y el segundo al corredor norte, pero ambos se localizan en la segunda corona del AMBA; están conectados a través de la ruta provincial 23. Como se mencionó, se analizan de manera exhaustiva a fin de dar cuenta de todas las intervenciones urbanas, no sólo las que resultan de procesos de planificación, sino también de aquellas que permiten reconstruir otras formas de operar y gestionar el territorio. En ese sentido, San Miguel ha desarrollado intervenciones urbanas aisladas y recientemente ha propuesto una actualización integral de su normativa. En tanto, San Fernando es un municipio con amplia tradición en la utilización de instrumentos urbanísticos en la gestión municipal. (Figura 3).

#### SAN MIGUEL

El municipio de San Miguel se localiza en el eje noroeste, a unos 30 Km de la Ciudad de

Buenos Aires, limitando con los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Tigre, San Martín, Tres de Febrero, Ituzaingó y Moreno. Su conectividad se realiza a través de las rutas provinciales 23 y 8, las avenidas Perón, Gaspar Campos y Remigio López. Asimismo, la Autopista del Buen Ayre, que se despliega paralela a la margen derecha del río Reconquista, límite del partido, es el nexo principal con las autopistas Panamericana y del Oeste. Por otra parte, dos líneas ferroviarias lo atraviesan permitiendo la conexión con la Ciudad de Buenos Aires y el oeste de la RMBA. Cuenta con una superficie de 82,80 km<sup>2</sup> y una población de 281.120 habitantes (INDEC, 2010). Resulta de la división territorial de 1994, cuando el antiguo partido de General Sarmiento se subdivide y San Miguel reúne bajo su jurisdicción a la antigua cabecera y tres localidades: Bella Vista, Muñiz y Ciudad Santa María, de reciente creación.<sup>2</sup> En esa subdivisión permanecieron las áreas residenciales, los equipamientos, servicios y comercio del centro consolidado pero, se perdieron las áreas industriales y rurales que fueron adjudicadas a los otros municipios.



**Figura 3.** Plano de ubicación: San Miguel y San Fernando en el AMBA. Fuente: Elaboración propia sobre base de Partidos del AMBA-Laboratorio SIG-UNGS

En consecuencia, se reforzó definitivamente su perfil como comercial, con servicios terciarios. En el período estudiado, el municipio estuvo bajo gobiernos de diferentes alianzas del Partido Justicialista: Aldo Rico, (1997-2003); Oscar Zilocchi (2003- 2007); Joaquín de la Torre (2007-2011; 2011-actual)

#### El crecimiento

En sus orígenes, San Miguel y Bella Vista surgieron como un proyecto inmobiliario de valorización del territorio rural. Las plantas urbanas, dentro del amplio territorio rural, se relacionaban entre sí a través de una avenida, que luego sería ocupada por el trazado de las dos líneas ferroviarias y seguiría un proceso histórico de estructuración socio-urbana similar al de muchos municipios del AMBA. Las mayores transformaciones ocurrieron en torno a la estaciones ferroviarias y los viales adyacentes, es decir, la ruta 23 y la calle Senador Morón en Bella Vista, mientras el resto del territorio, hasta bien entrada la mitad del siglo XX, estaba ocupado por grandes fracciones rurales dedicadas a la agricultura, ganadería, tambo y chacras, así como al uso militar, propio de la guarnición militar de Campo de Mayo. Hasta fines de los años setenta, la expansión se organizó por la subdivisión de fracciones rurales bajo el modelo de producción de loteos populares y barrios parque, alentados por un proceso de migración interna y políticas estatales diversas (Clichevsky, Prévôt-Schapira y Schneier, 1990; Torres, 1993); entre ellas, un marco normativo con bajísimos estándares, propio de la época. La ocupación se extendió de forma discontinua y estructurada mayormente por el mercado inmobiliario, conformando barrios en casi todo el partido, excepto en el sector sudoeste, que presentaba algunas áreas anega-

dizas o inundables en las inmediaciones del río Reconquista. De esta manera, se conformó un tejido de baja densidad sobre una trama urbana que, en muchos casos, muestra las huellas de las fracciones originarias yuxtapuestas a la morfología parcelaria de los posteriores loteos. En consonancia, las áreas más consolidadas de San Miguel fueron concentrando el equipamiento de mayor complejidad y las redes de servicios urbanos, en tanto un centro comercial cada vez más potente se iba desarrollando en torno al área conformada por la estación, la plaza y la ruta 23. El resto del territorio, especialmente entre la Av. Gaspar Campos y el límite con Moreno, fue históricamente el menos urbanizado. A partir de la aplicación del Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento y Uso del Suelo y mediante el Código de Zonificación Preventiva y Código de Edificación, las grandes fracciones rurales comienzan a desarrollarse en base a nuevos patrones de urbanización residencial, aprovechando la conectividad que ofrece la Autopista del Buen Ayre y el control de las inundaciones posibilitado por la presa Roggero. Entonces, clubes de campo y barrios cerrados constituyeron un tejido urbano de bajísima densidad y uso residencial uniprovisito de todos los servicios, próximos a los barrios de autoconstrucción y villas y asentamientos precarios, cada vez más densos y extendidos.

Por último, desde fines de los noventa, en base a una serie de cambios de la normativa, se pusieron en marcha distintos procesos de densificación sobre amplios sectores del municipio, destacándose la transformación de su centro.<sup>3</sup>

### **¿Qué instrumentos se formulan?**

Para hablar de planeamiento en este municipio es necesario dar cuenta de la existencia de una

Dirección de Planeamiento, dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, algunos de cuyos profesionales han tenido continuidad desde el antiguo General Sarmiento y que han estado últimamente a cargo de la elaboración un nuevo código urbano en interacción con instituciones y entidades de la zona. Sin embargo, desde 2007 y a partir de la gestión del territorio de la Sub-Secretaría de Gestión de Gobierno se consolidó una Secretaría de Coordinación de Políticas Territoriales (2011), que encabeza una red de 27 coordinaciones barriales, y cuyo rol ha sido actuar transversalmente con el resto de las Secretarías. Su posición relevante respecto de las operaciones urbanas se consolidó luego de ser unificada con la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (Secretaría de Obras Públicas y Coordinación Territorial). Este cambio de organigrama dio lugar a acciones que trataron de responder a las problemáticas socio-urbanas de todos los barrios y que no necesariamente son encuadradas por los funcionarios como resultado de un proceso de planificación. Más bien, responden al conocimiento pormenorizado del territorio y de sus necesidades y a unas prioridades y lógicas de intervención no explícitas, bajo la consigna de abordar con la ejecución de obra pública todo el territorio.

En principio el crecimiento urbano del municipio se rige por un Código de Zonificación Preventiva (Ordenanza 448/79) y un Código de Edificación (Ordenanza 595/82) destinados a ser las primeras herramientas que regulan las pautas de urbanización y edificación, en el marco de las directrices del Decreto - Ley 8912/77. Sin embargo, el proceso estipulado por dicha normativa –zonificación preliminar, plan urbano, planes de sector- no se completó. En cambio, diversas modificaciones al Código

de Zonificación han posibilitado cambios relevantes en la configuración del territorio. A medida que el tejido urbano se fue completando y consolidando, sucesivos cambios de la normativa expresaron el objetivo de densificar diversas áreas, dado el escaso suelo urbano vacante y la posibilidad de aprovechar más eficiente de la infraestructura y el equipamiento urbano. Efectivamente, a través de ordenanzas modificatorias se promueve la densificación a través de tres mecanismos: a) la extensión del área microcentro (MI) (principalmente comercial y habitacional multifamiliar con tipología edificio entre medianeras o edificio exento), sobre tejido mayormente residencial con tipología vivienda unifamiliar; b) cambios de indicadores urbanísticos para las zonas Comercial (C) y Residencial Mixta (Rmi), con la incorporación de la figura de la vivienda mancomunada y c) subdivisión en propiedad horizontal de terrenos de grandes dimensiones, manteniendo el uso vivienda unifamiliar y lotes mínimos para las zonas Rme (Residencial media) y Rma (Residencial extraurbano de baja densidad).<sup>7</sup> Paralelamente, procesos de extensión de características contrastantes, tuvieron lugar sobre la base de los procedimientos que permiten la habilitación de barrios cerrados y la conformación del Fondo Municipal de Tierras y Vivienda, que promueve un banco de tierras destinado a vivienda social.

De esta forma, se propone un centro urbano compacto con altas densidades y alturas, rodeado de barrios con parcelas densas pero con edificaciones de no más de dos plantas, y una periferia compuesta, principalmente, por viviendas unifamiliares en parcelas que mantienen las superficies mínimas de sus zonas respectivas. (Figura 4)

### Relaciones entre instrumentos, acción de gobierno y transformaciones territoriales

Como se mencionó, las pautas para el crecimiento urbano dentro del parcelario están dadas por los dos códigos con los que cuenta el municipio y sus modificatorias. Efectivamente, aunque la respuesta del mercado no fue inmediata, desde fines de los noventa esas modificaciones fueron centrales para impulsar proyectos inmobiliarios en terrenos vacantes y desarrollos (López Camacho, 2006) de tejidos construidos. Es así que comenzaron a proliferar, no sin conflicto con los antiguos vecinos, torres de vivienda tanto en el área microcentro original como en la extendida, siempre de forma aislada y discontinua sobre el tejido de baja densidad (Tella et al, 2011), así como comercios y servicios asociados a la nueva demanda (Soria et al, 2012). El correlato de estos conflictos fue la suspensión temporaria de obras en el microcentro y la convocatoria a una reunión de instituciones del distrito para estudiar el caso, instancias que fueron un antecedente para la formulación del nuevo código urbano. De la misma manera, en las áreas Rmi y C, el tejido de baja densidad y grandes parcelas se fue modificando con la incorporación de viviendas mancomunadas, tanto en terrenos vacantes como construidos y en las zonas Rme y Rma recién han comenzado a constatar algunas subdivisiones. Asimismo, procesos informales de densificación tienen lugar en villas y asentamientos precarios. Como correlato, se fueron conformando tres subcentros en constante crecimiento. Finalmente, una cantidad creciente de urbanizaciones cerradas y conjuntos de vivienda social en marcha definen la extensión del tejido urbano sobre grandes fracciones.

### MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL. ZONIFICACIÓN

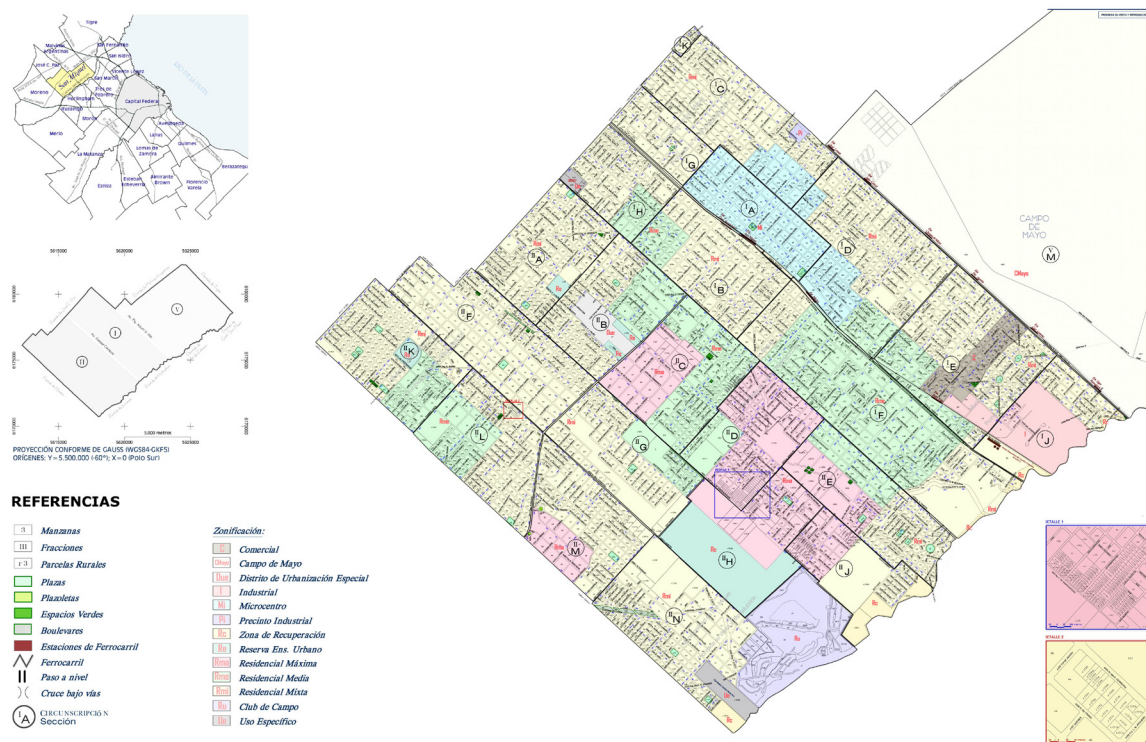


Figura 4 San Miguel. Zonificación. Fuente: Municipalidad de San Miguel. Sitio: <http://www.msm.gov.ar/sig/>

En tanto, se puede advertir que existieron cronológicamente dos mecanismos de intervención pública en la ciudad dentro del período de estudio, pero que responden a una cierta continuidad respecto de los temas que enfocan. En un primer período, hasta el año 2007, las operaciones territoriales resultan de la implementación de una serie de intervenciones de obra pública que se llevaron a cabo desde la Secretaría de Obras y Servicios. En términos generales apuntaron a la renovación del espa-

cio público del centro, la definición de una serie de espacios verdes y la conectividad de las redes de transporte. En ese sentido, se revitalizó el área central mediante la remodelación de las plazas Bartolomé Mitre y de las Carretas y la peatonalización de una cuadra de Av. Belgrano; se definió un Corredor Aeróbico y algunas plazas barriales; y se construyó un túnel para facilitar la comunicación a ambos lados de las vías férreas y ordenar el transporte. La estrategia de consolidación del centro persistió luego

del cambio de gestión con algunas variantes. Sobre esos lineamientos, a partir de 2007, se trabajó tanto ejecutando obra pública, como elaborando algunos instrumentos de planificación que guiaran las transformaciones del territorio. En ese sentido, se produjeron cambios normativos y una serie de iniciativas que fueron anunciadas por el Intendente en cada apertura de sesiones del Concejo Deliberante. En ese marco, se puso primeramente el énfasis en distintas intervenciones en las áreas interiores y al final de la gestión se anunció la formulación de un proyecto de renovación del área central y la elaboración de un nuevo código urbano.

Es decir, que en particular hasta 2010, en el marco del creciente protagonismo de la Subsecretaría de Gestión de Gobierno, prevalecieron las intervenciones en áreas internas, a través de obras concretadas con aportes de diferentes niveles de gobierno. Por un lado, se organizó una red de equipamientos (de salud primaria, de cultura y deporte) mediante la construcción, mejora o ampliación de los edificios existentes; y simultáneamente se intervino el espacio público en los barrios mediante la construcción o rehabilitación de plazas y la mejora o asfaltado de calles, al tiempo que el ensanche de la ruta provincial 23 facilitaba el ordenamiento del tránsito del sector oeste del partido. El panorama se completa con una serie de obras hidráulicas destinadas a aliviar las inundaciones y la construcción de una nueva planta de tratamiento de efluentes, que permitió extender la red de cloacas, fundamentales para el proceso de densificación.

Mientras se seguía interviniendo en esos sectores, el área central fue objeto de un proyecto a partir de 2010. Se trató de la renovación integral del espacio público con el objetivo vincular el denominado Paseo Comercial San

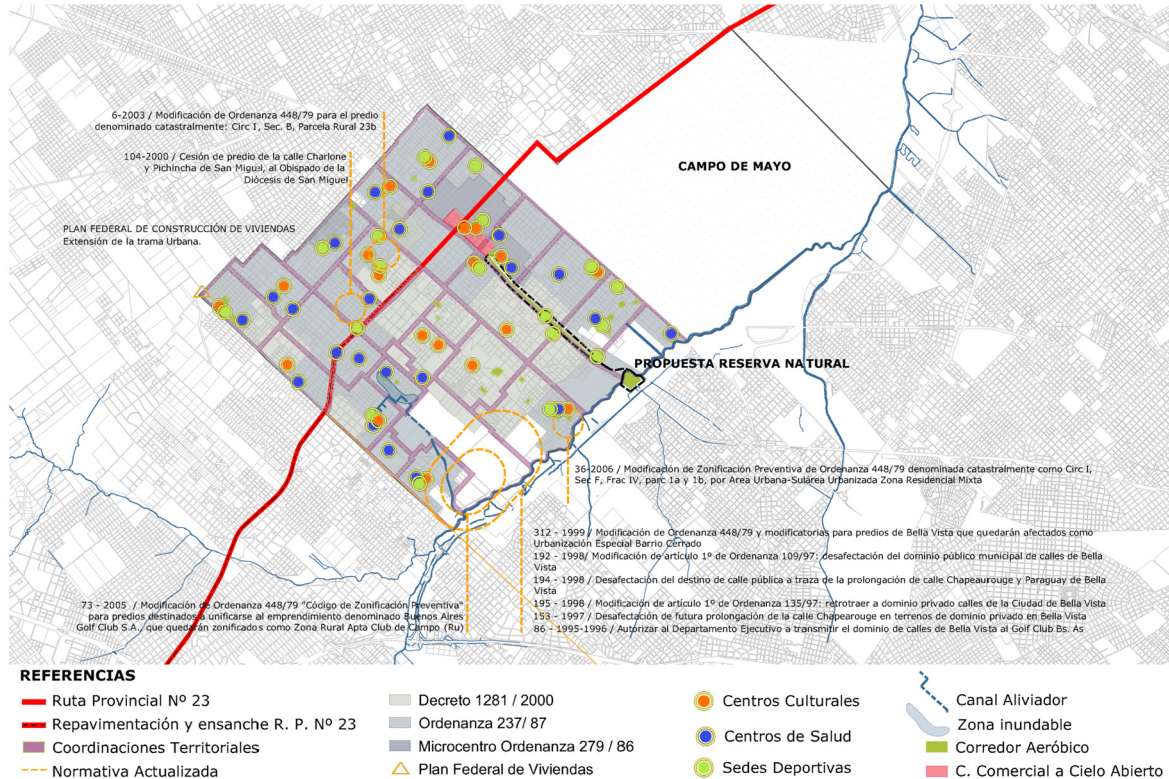
Miguel con el Corredor Aeróbico a través de la plaza de las Carretas, para rematar con una intervención de borde sobre el río Reconquista, consistente en la construcción de un espacio verde, en clave de reserva ecológica. En cuanto a las acciones desarrolladas, se rehabilitó el paseo aeróbico (antiguo proyecto de espacio verde destinado a las tierras remanentes entre las vías del ferrocarril San Martín y las del ferrocarril Urquiza) y se configuró el Paseo, un proyecto de revitalización del centro comercial que aportó a reorganizar el tránsito y el espacio público. La remodelación fue resultado de una conjunción de recursos municipales y nacionales, gestionada en colaboración con el Cámara de Comercio e Industria de San Miguel y Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME). Los ecos de esta obra en las áreas interiores se traducen en pequeñas intervenciones en las veredas y el mobiliario urbano en los tres sub-centros, con una estética similar. Finalmente, se remodeló nuevamente la plaza de las Carretas, convertida en el lugar central de actividades culturales del Partido, y se inició la construcción de la Reserva. Simultáneamente, se ejecutaron obras de infraestructura de diversa índole donde jugaron un rol importante las inversiones de la Nación y la Provincia. La remodelación y traslado de la Estación, con el objetivo de mejorar la interrelación de los vehículos y transeúntes con el servicio ferroviario, es un proyecto de la Administración de Infraestructura Ferroviaria que el gobierno local incluye como un componente del proyecto de renovación del centro; asimismo, parte de las infraestructuras viales, de saneamiento y de vivienda social contaron con esos recursos, pero también se sumaron recursos propios del municipio, como en el caso de las obras hidráulicas para prevenir

inundaciones. (Figura 5)

En síntesis, el municipio de San Miguel, sin elaborar planes estratégicos y/o urbanísticos, utiliza dos estrategias complementarias: por un lado, mediante el código urbano y sus modificaciones regula el tejido y las obras particulares, en una lógica que se fortalece con la formulación de un nuevo código aún sin convalidar por provincia. En contrapunto, la acciones públicas se realizan tanto bajo el modelo de ejecución de obra pública, que depende de las oportunidades de financiamiento de distintos niveles de gobierno, como la de la planificación a través de proyectos, que en gran parte costea el municipio. En este marco, hay tres tipos de intervenciones públicas, las que tuvieron como objetivo la renovación de los espacios públicos y áreas verdes en el área central, la que enfocaron en las áreas internas y se propusieron generar una red territorial de equipamientos, y las de mayor magnitud, a nivel de viviendas e infraestructuras, que se llevan a cabo con el concurso de los fondos nacionales y provinciales, que apuntan a resolver los problemas de transporte y redes de servicios. (Figura 6)

Desde la organización institucional, a la tradicional estructura de la Dirección de Planificación se suma el desarrollo de una herramienta de acción territorial con una nueva Secretaría. En este caso, la carencia de un plan se expresa en la carencia de una visión de conjunto del territorio y de un esquema sistematizado de las intervenciones que sean producto de un proceso colectivo, aunque es posible inferir la existencia de diversos “planes” no explicitados por detrás de las iniciativas en marcha. El trabajo en profundidad permitirá profundizar el análisis de estas primeras notas.

## RELACIONES ENTRE INSTRUMENTOS, ACCIÓN DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIONES TERRITORIALES



**Figura 5.** San Miguel. Normas, proyectos y obras.  
**Fuente.** Elaboración propia en base a Plano Orientativo del Municipio de San Miguel y Digesto de Ordenanzas



1 - Paseo San Miguel, 2 - Centro de Atención Primaria, 3 - Corredor Aeróbico, 4 - Plaza barrial

**Figura 6.** Algunas intervenciones en San Miguel.  
**Fuente.** Imágenes propias

## 3.2. SAN FERNANDO

El municipio de San Fernando se ubica en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), a 27 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), limitando con los municipios de Tigre y San Isidro. Se divide en tres localidades, San Fernando, Virreyes y Victoria. Está compuesto por dos áreas. Una insular de 900 km<sup>2</sup>, que forma parte del delta del Río de la Plata y otra continental de 23 km<sup>2</sup> con un total de 163.462 habitantes (Censo 2010). Su infraestructura de conectividad está representada por la avenida del Libertador, la ruta provincial 23 y la Autopista Panamericana, ramal Tigre, así como también el tendido ferroviario de las líneas Mitre, de la Costa y TBA que permiten conectar con la ciudad de Buenos Aires y los partidos vecinos. Durante el período de estudio estuvieron a cargo del gobierno Osvaldo Amieiro (1995-2011 (con un breve intermedio entre 2002 y 2003 cuando asumió como Jefe de Gabinete de la Provincia) y Luis Andreotti (2011 a la actualidad).

### El crecimiento

El pueblo surge en 1805 como consecuencia de las graves inundaciones del Puerto de las Conchas (Tigre). Con el fin de trasladar a la población y habilitar un nuevo puerto se traza el Nuevo Pueblo (San Fernando) y el del Canal (actual Canal de San Fernando), que consistía en una planta de 15 por 5 cuadras con su lado mayor paralelo al Río de la Plata (que por entonces y antes del crecimiento del delta bañaba esas costas) y en relación a los caminos del Alto y del Bajo que comunicaban Tigre con la Ciudad de Santa María de los Buenos Ayres. En el centro se trazaba la plaza Mayor (Plaza Mitre) frente a la que se establecía un solar para la Iglesia (actual Palacio Municipal), la cárcel y el cementerio. Las funciones productivas que se prefigu-

ran en el trazado eran tierras para agricultura y fábricas de ladrillo. A fines del siglo XIX se construyeron los tres ferrocarriles que surcan su territorio y el taller ferroviario de Victoria, por lo que la mancha urbana se consolidó en el área central extendiéndose en forma paralela al Río Luján, hacia el canal y hacia la estación de Victoria. Ya entrado el siglo XX en la costa del Luján comenzaron a aparecer los primeros clubes náuticos y balnearios y a fines de siglo se sumaron marinas, barrios cerrados y algunas villas. Recién a mediados del siglo XX con las fuertes migraciones internas y la difusión de loteos baratos, el eje de crecimiento cambió hacia la actual localidad de Virreyes. Con estos pobladores atraídos por la actividad industrial se localizaron una serie de villas en la zona de bañados lindante al arroyo Cordero, siendo una de ellas la más grande del AMBA con sus 12000 habitantes. Al igual que en San Miguel, la sanción del Decreto-Ley 8912/77 puso fin al fraccionamiento de nuevas parcelas sin previa provisión de infraestructura de servicios, situación que junto a una política de erradicación de villas y expulsión de sus habitantes en la Ciudad de Buenos Aires, desencadenó un período de gran crecimiento de villas y asentamientos en el Municipio. Posteriormente, con el trazado del ramal Tigre de la Panamericana y la ejecución de las obras de contención de las inundaciones del Reconquista, en el sector oeste, que ya contaba con el aeródromo de San Fernando, comienzan a transformarse a través de tejido industrial acompañado de tejido residencial destinado a sectores populares.

### ¿Qué instrumentos se formulan?

El crecimiento del tejido urbano del municipio se rige por el Código de Zonificación y Edificación (Ord. 3603/91, convalidada por decreto

provincial 2788/96), sin embargo a posteriori se realizaron una serie de modificatorias a esta normativa para facilitar el desarrollo de barrios cerrados (Figura 6)

Adicionalmente, entre 1995 y 2011 el equipo del intendente elaboró planes de gobierno para cada período donde se estipulaban los compromisos asumidos según los resultados de las encuestas y reuniones con vecinos. Entre estos compromisos, en 1999 se anunció la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano y una modificación del Código de Ordenamiento Urbano. De esta forma, se daba continuidad al proceso de planificación previsto en el Decreto Ley 8912, que recién pudo concretarse en 2004, a partir de la creación de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano, Tierras y Vivienda. Esta dependencia contaba con una relevante jerarquía, pues de ella dependían las direcciones de Obras Particulares, Planeamiento Urbano, Catastro y Reordenamiento Urbano. Por su parte, la Secretaría de Obras e Infraestructuras Públicas quedó a cargo de temas de Hidráulica, Residuos Sólidos Urbanos y el Delta. A nivel institucional, la preeminencia de la figura del Subsecretario de Planificación se tradujo en la centralización de la toma de decisiones sobre todos los proyectos que significaran la transformación del territorio, aunque no se logró desarrollar una articulación eficiente con las diversas áreas.

El plan, llevado adelante por la nueva Secretaría, se realizó con participación ciudadana y en base a la identificación de problemas se confeccionó un diagnóstico donde se proponía una lectura clasificando el territorio en cuatro áreas con características similares paralelas a la costa del Río Luján.<sup>12</sup> En líneas generales, en este documento se concluye que la calidad socio-espacial decrece desde la costa del río Lu-

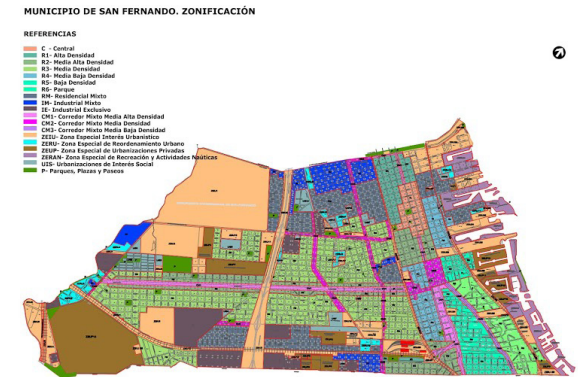


Figura 7. San Fernando. Zonificación. Fuente Municipio de San Fernando

ján hacia el río Reconquista. Sobre ese esquema preliminar se identificaron los núcleos de problemas y se determinaron líneas estratégicas y proyectos urbanos que fueron presentados en audiencias públicas para ser sometidos a la opinión de los vecinos. (Figuras 7 y 8)

En paralelo con la ejecución del Plan de Desarrollo Urbano se realizó un proyecto de cambio de normativa urbanística que fue aprobado por el Concejo Deliberante municipal, pero no fue convalidado por el Ejecutivo Provincial. Estas modificaciones afectaban particularmente las alturas e índices urbanísticos para el área central del Municipio. Por otro lado, la misma gestión elaboró un Plan Estratégico desarrollado por el equipo municipal junto a una “consultora en gobiernos locales” y puesto a consideración ciudadana. Si bien los funcionarios coinciden en la existencia de este plan desde su primer gobierno, aparece en forma escrita y publicada en la web del Municipio en el año 2007 y luego actualizado en el 2008.

Después de este período de intenso trabajo de planeamiento y de obras, que requirieron de

amplios consensos, la nueva gestión, que asumió en 2011, no reconoce la existencia de un plan urbano previo. Actualmente, la Subsecretaría que había tenido tanta relevancia se dividió en dos, conformando las Subsecretarías de Reordenamiento Territorial, Tierras y Vivienda y la de Planeamiento, mientras que la planificación y gestión de proyectos quedó a cargo del Área de Proyectos e Inspección de Obras e Infraestructura Pública que depende directamente de la Secretaría de Obras e Infraestructura Pública. Las modificaciones realizadas al Código de Zonificación se manifiestan en el territorio a partir de los cambios de uso en la costa y las áreas interiores, donde tejido recreativo e industrial pasaron a residencial con tipología urbanizaciones cerradas. Asimismo, el área central de San Fernando muestra alguna densificación sobre sus arterias principales.

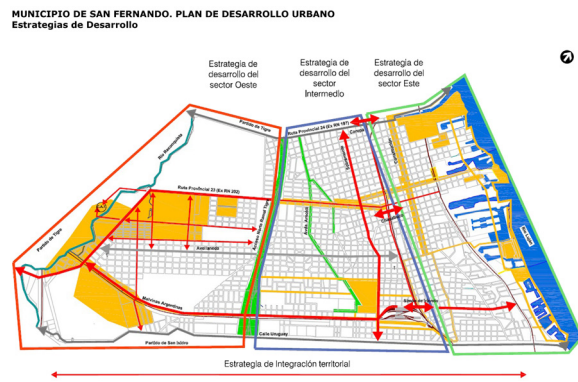
En cuanto a las acciones públicas, una serie de estrategias generales y áreas de intervención se concretaron dentro del marco del Plan a partir de 2005. Entre otras, cabe mencionar, para las áreas de borde, la rehabilitación o construcción de espacios verdes (pública sobre el

río Luján) y la urbanización de asentamientos informales (entre otros, barrio Alsina y Alvear y San Jorge); en las áreas de centralidad se concretaron proyectos de rehabilitación o construcción de espacios verdes (plazas Sarmiento y Mitre) y de renovación integral del espacio público (centros comerciales a cielo abierto de las calles Constitución, Avellaneda y Santamarina). En tanto, en las áreas interiores se rehabilitó una red de espacios verdes de escala barrial y se realizó una serie de obras públicas que permitió mejorar la conectividad este-oeste y reordenar el tránsito. A pesar de la cantidad y variedad de obras ejecutadas, las previsiones del Plan no terminaron de materializarse en su totalidad. Es así que la propuesta para el borde del río Lujan, que preveía la apertura de espacios para uso público recreativo que estaban totalmente “privatizados” por las marinas y los equipamientos cerrados, encontraron una importante oposición y resistencia en los actores involucrados, de la misma manera que la disminución de las alturas permitidas para el centro. De todas formas, la implementación del Plan Urbano hizo posible articular diversos finan-

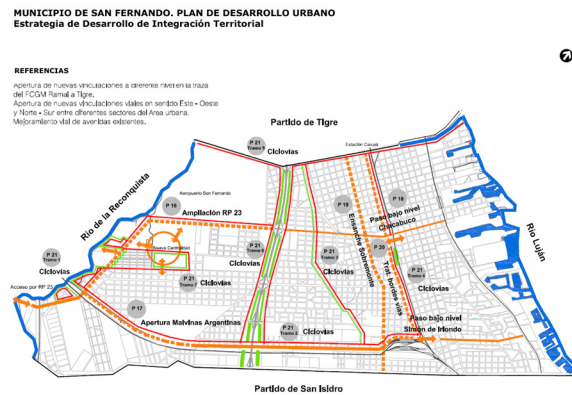
ciamientos provenientes de distintas fuentes públicas y de organismos nacionales e internacionales, capitalizando estos recursos para realizar intervenciones en las zonas delimitadas como susceptibles de transformación por el propio Plan. En efecto, las intervenciones integrales de los espacios de centralidad se materializaron con financiamiento de la CAME, de los propios comerciantes y del municipio; la recuperación de espacios verdes se realizó con fondos municipales y nacionales, mientras que las redes e infraestructuras recibieron recursos provinciales y nacionales. Finalmente, la urbanización de barrios informales se hizo con fondos nacionales y de organismos internacionales.

Con el cambio de gestión, a partir de 2011, se continuó el desarrollo de los centros comerciales a cielo abierto y se incorporó la localización de equipamiento de salud, deportivo y de seguridad en diversos centros barriales sin estar bajo el marco del plan. Asimismo, la actual gestión firmó un acuerdo con el Municipio de Tigre para la realización de una propuesta conjunta para el Canal de San Fernando, que si bien no son las definidas por el Plan, invocan el mismo sector como susceptible de intervención. El set de herramientas propuestas por el Plan de Desarrollo Urbano buscaba darle a San Fernando una impronta particular de gestión del territorio, promoviendo una inversión pública en las zonas periféricas relacionadas con urbanización de asentamientos informales y mejoras de la conectividad interna, y dinamizando el sector privado en las zonas de centralidad relacionadas con renovación del espacio público, en particular en centros comerciales a cielo abierto, cercano a las estaciones de ferrocarril. (Figura 10)

La nueva gestión, que asumió en 2011, no 10



**Figura 8.** San Fernando. Estrategias de desarrollo.  
**Fuente.** Plan de Desarrollo Urbano. Municipalidad de San Fernando



**Figura 9.** San Fernando. Estrategias de Integración Territorial  
**Fuente.** Plan de Desarrollo Urbano. Municipalidad de San Fernando



## A MODO DE CIERRE

En tanto resultados muy preliminares, pues se trata como se informó de un estadio inicial de la investigación-, es posible caracterizar (a) la emergencia de una serie de léxicos específicos, vinculados con temas problemas que cambian a través del tiempo, (b) una diferenciación y combinación de tipos de planes –estratégicos, urbanos, de gobierno-, proyectos y códigos urbanos que muestran una diversidad pero también cierta estandarización de los instrumentos, y (c) la multiplicidad de escalas que se entrelazan entre responsables de la ejecución y las fuentes de financiamiento -las de los instrumentos financiados por organismos internacionales, los programas nacionales y las iniciativas locales-.

Si bien estos primeros análisis sobre la combinación de instrumentos urbanísticos en cada municipio, no permiten correlacionarlos directamente con la clásica descripción metropolitana en ejes y coronas de urbanización, es posible reconstruir algunas relaciones entre instrumentos –en especial, proyectos urbanos- y transformaciones territoriales asociadas con la costa del río de La Plata y de las cuencas de los ríos Matanza – Riachuelo y el río Reconquista.

Asimismo, una primera sistematización de los estudios de caso revela que sólo una parte de las intervenciones en el territorio son etiquetadas por los funcionarios como acciones de planificación urbana. Existe un repertorio mucho más amplio de intervenciones (obras públicas de mejoramiento barrial, algunos equipamientos sociales como los centros de salud) que resultan de procesos de decisiones que involucran sólo parcialmente a las áreas de planeamiento. Así como al inicio, el estudio se interroga sobre cómo los instrumentos urbanísticos captan las transformaciones territoriales de



1 - Centro Comercial, 2 - Guardería municipal, 3 - Costanera pública, 4 - Conjunto de viviendas sociales

**Figura 10.** Algunas intervenciones en San Fernando.

**Fuente.** Imágenes propias y del Municipio de San Fernando

nueva generación, sería interesante ampliar la mirada sobre el conjunto de intervenciones en el territorio que no son categorizadas por los propios funcionarios como acciones de planificación urbana, ¿qué se reserva entonces para esa denominación?

## BIBLIOGRAFÍA

- Ascher, f (2004). *Los principios del nuevo urbanismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Cañellas, e (2007). "El Proyecto Parque San Miguel. Un acercamiento desde la perspectiva cultural". Mimeo Catenazzi, a (2011). El territorio como entrada a los proyectos integrales. Ministerio del Interior. Gestión municipal y proyectos integrales. Entre lo estratégico y lo cotidiano.
- Catenazzi, a (2009). Universalidad y fragmentación urbana bajo el prisma de la concesión del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires. P. Pérez. Buenos Aires, la formación del presente (pp. 219-238).
- Duhau, e (2000). "Estudios urbanos: problemas y perspectivas en los años noventa".
- *Sociológica*, n°42 (año 15)
- Fernandez Güel, j m (2006). *Planificación estratégica de ciudades*, Barcelona, Gustavo Gilli. Garay, f, et al. (1998). *El conurbano bonaerense*, Buenos Aires, Ministerio de Interior.
- Hall, p (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Barcelona, del Serbal.
- Levy, j (1997). *Contemporary Urban Planning*, New Jersey, Prentice Hall.
- Novick, a (2009). "Las dimensiones de la ciudad bajo el prisma de los planes y proyectos. Historias, palabras y libros". *Registros*, UNMdP, pp. 85-105
- Novick, a (2011). Los proyectos territoriales en perspectiva. M. Charriere (dir.). Planes, proyectos e ideas para el AMBA (pp. 35-47).
- Novick, a (2012). Del urbanismo a la planificación en Buenos Aires. Actores, instituciones e instrumentos. C. Sambricio (editor). Ciudad y vivienda en América Latina. 1930-1960 (pp. 145- 173).
- Prévôt Schapira, m f (2001). "Fragmentación social y espacial. Conceptos y realidades". *PPerfiles Latinoamericanos* N° 19.
- Soria, l; Goldwaser, b; Flores, n; Rodríguez, m (2012). "La dinámica territorial en el espacio urbano y periurbano metropolitano de Buenos Aires. Dos estudios de caso". *Mundo urbano*, N° 40.
- Tella, g; Cañellas, e; Muñoz, m; Natale, d (2011). "Importando la torre al barrio. Procesos de densificación intensiva en la periferia metropolitana de Buenos Aires". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* N° 3, Santiago, Chile, pp. 175-199.
- Valladares, l y Prates Cohelo, m. (2003). La investigación urbana en América Latina. Tendencias actuales y recomendaciones. Recuperado el 18 de junio de 2014, del sitio web <http://www.unesco.org/most/vallspa.htm>