

Mesa 1: Ordenamiento Territorial y Gestión Urbana.

## **INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN URBANA EN LOS TERRITORIOS MULTIJURISDICCIONALES**

Autores: Arq. Magister PUR Daniela Szajnberg, Arq. PUR Christian Cordara, Arq.

Nicolás Cambón, Florencia Atadía, Guillermina Jauregui, Gastón Ludovico.

Secretaría de Investigaciones - Programa Urbanismo y Ciudad (PUC) - FADU - UBA

e-mail: danielaszajnberg@yahoo.com

### **1. RESUMEN:**

Aunque para el común de la población, las políticas de Ordenamiento Territorial resultan intangibles, tanto los decisores políticos como los profesionales que intervienen en los diversos territorios municipales, conocen y vivencian su incidencia de manera tangible. Más aún, cuando se trata de territorios multi-jurisdiccionales.

La normativa urbanística es tan sólo uno de los factores determinantes del devenir de este tipo de territorios, donde confluyen procesos de producción de espacio urbano formal e informal. Territorios donde la huella de intervenciones públicas intangibles como puede ser este tipo de normativa, resulta tangible a través de los conflictos que se multiplican día a día, y de las oportunidades que se aprovechan o desperdician.

Este trabajo reflexiona sobre las cuestiones precedentemente enunciadas, a través de la presentación de uno de los casos de mayor nivel de conflicto en cuanto a su gestión urbana, y de gran diversidad y superposición jurisdiccional, la Cuenca Baja Matanza-Riachuelo (CBMR) en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Y lo hace centrándose en uno de los desajustes y dilemas que acontecen en dicho territorio: la proliferación de “inconsistencias” entre los usos del suelo reales y los previstos o promovidos desde la normativa urbanística.

*Palabras clave:* Ordenamiento Territorial, Gestión Urbana, Normativa Urbanística, Inconsistencias normativas.

### **2. INTRODUCCIÓN: ENFOQUE DESDE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA GESTIÓN URBANA**

El Ordenamiento Territorial se estructura a través de una serie de reglamentaciones de peso legal, cuyo objeto es determinar, disponer y controlar la organización de los usos del suelo y la intensidad de ocupación que sobre el mismo puede darse.

Así, define entre otras variables, cómo y con qué puede ocuparse el territorio, qué sitios no son aptos para determinados usos, de qué forma se da el proceso de urbanización, cuáles son las posibilidades de los modelos urbanos prevalecientes y emergentes, las responsabilidades y limitaciones a los procesos productivos de la propia ciudad, etc. La Gestión Urbana (G.U.) no siempre va ligada en la praxis al O.T., aunque a nivel disciplinar del Urbanismo y la Planificación Urbana, se prescriba esta articulación como necesaria y recomendable. De hecho, es muy común encontrar normativas urbanísticas legalmente instauradas, sin que un Plan Urbano ni un planteo desde el O.T. las legitime, y a la inversa, numerosos Planes Urbanos e incluso Proyectos de menor porte, que pasan por alto las normativas urbanísticas y de O.T. vigentes, o simplemente, son el canal para modificarlas por vía de excepciones o normas especiales. Lo que se agudiza si consideramos territorios multi-jurisdiccionales como el de la CBMR, ya que a los diversos intereses sectoriales, se le adiciona la complejidad de los múltiples intereses jurisdiccionales, los cuales pueden ser concurrentes o divergentes entre sí, al igual que acontece con los intereses sectoriales de los distintos actores y agentes que producen, usan, se apropian, significan y re-significan el espacio urbano, ya sea uni o multi-jurisdiccional.

El O.T. tiene como condición indelegable el deber ser conducido desde las agencias estatales públicas, orientando desde allí las prácticas urbanas.

Así, puede entenderse al O.T. como un puente que va conduciendo a través de las regulaciones, en tanto de un lado se relaciona con las recomendaciones que emanan de la disciplina urbanística, mientras del otro lado manifiesta la acción pública y condiciona las prácticas del mercado formal y los sectores informales que de manera espontánea también accionan sobre el territorio, produciendo el espacio urbano.

Todo este andamiaje procedimental tiende a estar condicionado por una serie de factores que son los que definen las características intrínsecas del propio proceso. Dependiendo del modelo de gestión adoptado, el marco jurídico-legal, la forma de construcción de legitimidad que sostengan los procesos históricos, las condicionantes geo-políticas, las consideraciones de los contextos epocales, la disponibilidad de recursos, entre otras circunstancias, van conformando diferentes configuraciones, con mayor o menor grado de inclusión y equidad socio-territorial.

El O.T. es un proceso de carácter complejo, tanto desde su concepción, implementación y materialización, resultando en consecuencia un procedimiento multitemporal, multidimensional y multiescalar, de naturaleza política, jurídica y técnica.

Siguiendo ese camino, una construcción epistemológica bastante común, define que la disciplina urbanística y el Ordenamiento Territorial se correlacionan de algún modo con el posterior diseño e implementación de las políticas públicas acordes al modelo deseado, aplicando luego los instrumentos de gestión que accionan la transformación del espacio urbano en ese sentido. Los modos de pensar la ciudad marcan la agenda y delimitan el modelo deseado, desde allí se incide sobre los modos de accionar sobre la ciudad a través de las políticas públicas urbanísticas, finalmente se despliegan los modos de hacer la ciudad desde la lógica privada (formal e informal) y mediante la obra pública.

Las posiciones críticas respecto de esta correlación de hechos, si bien han sido puestas en crisis por la propia disciplina urbanística, no han sido lo suficientemente profundas en su acepción. En general las críticas se han configurado como resultado de explorar y advertir los efectos indeseados de la urbanización, contrastados contra un modelo ideal de ciudad que hubiera debido devenir de la articulación simbiótica y naturalmente compatible de unos determinados procedimientos. En ese plano los cuestionamientos surgen escindidos, recayendo sobre la planificación o sobre la política o bien sobre las prácticas urbanas, mayormente en forma aislada. De igual forma, otros posicionamientos se muestran descontextualizados, resultando tanto ascéticos como dogmáticos, con una escasa incidencia sobre la promoción de ajustes sobre los mismos procedimientos que cuestionan. *“A la vista de las contradicciones entre los modos de pensar (la planificación), los modos de hacer (los usos) y los de accionar sobre la ciudad (la gestión), resulta evidente que la condición de desarrollo territorial a través de un Plan de Ordenamiento y su consecuente determinación de Usos del Suelo y Lineamientos de Actuación es un tarea compleja.”* (Szajnberg, Cordara, Bories; 2010). En ese marco esa construcción mencionada al inicio ha sido escasamente refutada, sobre todo por la ausencia del reconocimiento de la necesaria articulación de las variables y el no reconocimiento de complejidad y la incertidumbre inherentes a los procesos y su devenir histórico.

En la ciudad se han venido alternando diferentes formas de producción, uso y apropiación del espacio urbano, delineados a través de las políticas públicas y perfilados desde la disciplina urbanística, manifestados en códigos o planes urbanos con escasa incidencia en la configuración espacial y los usos del suelo. Como resultado de ello se manifiestan lógicas y actividades replicadas mediante la producción informal de y en la

misma ciudad, independientemente de los preceptos emanados de las oficinas de planificación y por fuera de los mecanismos de control de los organismos públicos. La producción informal de la ciudad no es entendida aquí como una práctica directamente relacionada con grupos sociales vulnerables o con zonas de la ciudad en las que se manifiestan inconsistencias territoriales vinculadas con la pobreza urbana, sino que el término es atendido en toda su implicancia y alcance. Cualquier proceso de producción “en la ciudad” y “de la ciudad” que se manifieste por fuera del cumplimiento de las regulaciones y reglamentos, como pueden ser todos los procesos productivos industriales que no cumplimentan, solo a título de ejemplo, con las normativas ambientales, o con la factibilidad de su localización relacionada con la condición de la materia prima que elaboran, o también como en los casos que serán analizados a continuación, cuando no se verifica un correlato entre los usos reales y los usos legales del suelo, en cualesquiera de estos y otros tantos casos similares, la ciudad también produce y reproduce patrones de informalidad en su producción.

Llegados a este punto podemos entender la existencia de una encrucijada. Sumado al hecho de la imprevisión y el ajuste disciplinario de las técnicas urbanísticas que deben servir como plafón para el diseño y la implementación de las políticas públicas urbanísticas, existe una gran porción de la ciudad que se produce por fuera de los diseños planificados. Si a ello se añade que el panorama del control sobre los efectos no deseados de la urbanización suele manifestarse casi en forma excluyente en las posibilidades de ajuste sobre la producción formal del espacio urbano, desconociendo por lo tanto las implicancias que la producción informal acarrea en las prácticas urbanas cotidianas, el panorama es más complejo si cabe, con vistas a que las mismas prácticas urbanas puedan encausarse dentro de algún destino planificado.

Entonces, si bien es a través de las políticas públicas desde donde se incide en los procesos de producción, uso y apropiación del espacio urbano, no siempre esta relación responde a esa linealidad de consignas concatenadas. En general, al observar la huella territorial de esos procesos, la misma dista de los lineamientos derivados del O.T., en particular cuando éste se aplica unívocamente a través de uno de sus instrumentos de gestión y planificación más utilizados y difundidos, la normativa urbanística.

Se producen así una serie de contradicciones entre lo que se pretende que la ciudad sea respecto de lo que la ciudad acaba siendo. A estas contradicciones podemos denominarlas “inconsistencias” y expresan desajustes entre los usos legales propuestos

en las codificaciones urbanas y los usos reales del suelo, que resultan la expresión acabada de la forma en que se produce la ciudad.

### **3. METODOLOGÍA: LAS INCONSISTENCIAS NORMATIVAS EN UN TERRITORIO MULTIJURISDICCIONAL, LA CUENCA BAJA DEL RÍO MATANZA RIACHUELO (CBMR)**

El punto de partida de este estudio, son los antecedentes de investigación desarrollados en el año 2010 y 2011 en el marco del Programa Urbanismo y Ciudad de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

Parte entonces de un trabajo más vasto, aquí presentamos avances que se centran en el objetivo de presentar y analizar inconsistencias territoriales en un territorio compuesto por múltiples jurisdicciones, ubicado en la zona sur de la RMBA: la Cuenca Baja del Matanza – Riachuelo (CBMR). Para el desarrollo de esta investigación hemos establecido este recorte territorial específico, y desde allí el conjunto de parcelas ribereñas a ambos márgenes del curso de agua superficial, que es el caso que exponemos específicamente en este trabajo.

Para ello se han desarrollado las siguientes tareas:

- Se han entrecruzado los usos reales del suelo con los legales determinados por la normativa urbanística vigente en el territorio del caso anunciado.
- Se han identificado inconsistencias surgidas del entrecruzamiento, tanto en las áreas formales como las informales, y se las ha analizado a la luz de las tendencias actuales del proceso de urbanización.
- Se ha reflexionado sobre las causas y los impactos de este tipo de situaciones, particularizando el contexto de los territorios multi-jurisdiccionales y la posibilidad de su ordenamiento y gestión como una unidad territorial integral.

Para contribuir a la comprensión del recorte territorial y el caso, a continuación lo caracterizamos sintéticamente, a través de algunos de sus rasgos territoriales: fragmentación espacial, funcional e institucional; discontinuidad de la conectividad longitudinal y discontinuidad e insuficiencia de la transversal; predominio de los espacios degradados edilicia y ambientalmente; consolidación de usos del suelo con zonificaciones exclusivas con poca diversidad de actividades que configuren sub-centros barriales o locales. Estas junto a muchas otras variables en general irresueltas, que afectan a gran parte de la población en su área de influencia inmediata, representa

un claro ejemplo de un territorio relegado de algún destino planificado, prolífico en superposición de políticas públicas inadecuadas y extemporáneas que han convertido el lugar en un foco de problemas socio-ambientales alarmante.

En ese marco, el nivel de inconsistencias socio-territoriales resulta de diverso origen y su efecto puede ser múltiple y complejo, debiendo considerarse muchos factores que inciden en la transformación territorial de la cuenca.

Desde el enfoque territorial de la cuestión pueden considerarse por un lado, atributos territoriales de percepción más tangible como son los proyectos que se materializan generalmente en obras públicas de infraestructuras y equipamientos. Por el otro, atributos territoriales de percepción intangible para el común de la población, pero que son uno de los principales condicionantes de la transformación territorial, su dinamismo o su estancamiento: la normativa urbanística y de ordenamiento territorial.

La CBMR presenta muchas inconsistencias entre usos reales y legales del suelo, lo que se manifiesta en multiplicidad de usos reales que no se corresponde con su correlato legal, a las que por la tanto estamos considerando como parte y/o causa de la producción informal de la ciudad, situación que en esta porción de territorio es muy común.

En particular el trabajo realizado se centra en la cuantificación de áreas de los polígonos frentistas al camino costero y a partir de allí en el estudio en particular de los códigos urbanísticos y de usos del suelo reales de los cinco ámbitos jurisdiccionales municipales de la provincia de Buenos Aires coincidentes con la cuenca baja, es decir Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza y Esteban Echeverría, más otro territorio que no depende de jurisdiccionalmente de la Provincia de Buenos Aires, que es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

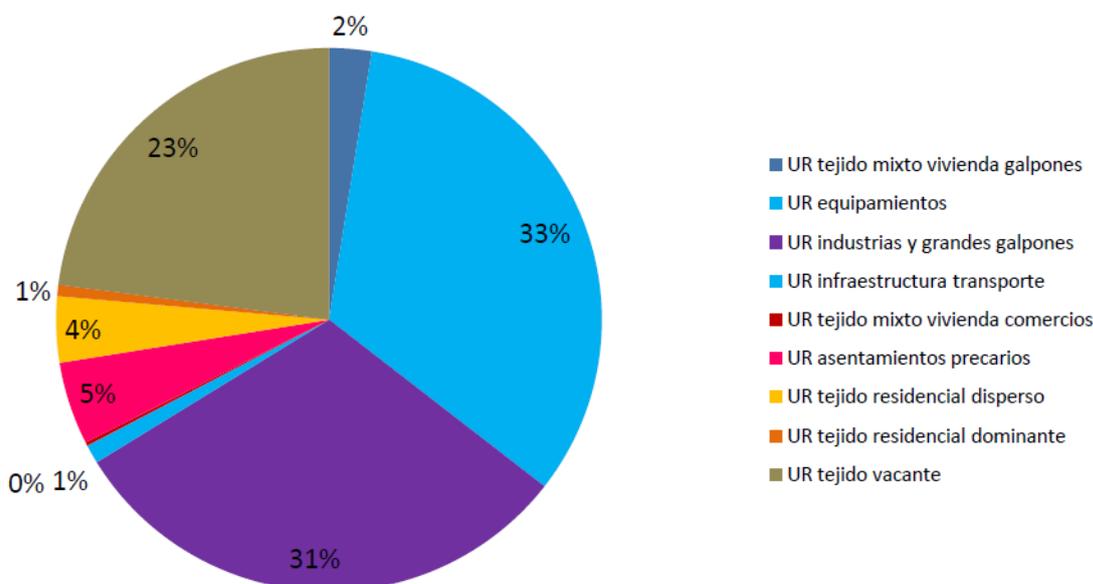
#### **4. RESULTADOS DEL DESARROLLO EMPÍRICO: INCONSISTENCIAS ENTRE LOS USOS REALES Y LOS LEGALES**

##### **4.1. Los usos reales del suelo en la Cuenca Baja Matanza Riachuelo**

Como observamos en el Gráfico N°1, la distribución de los usos del suelo reales predominantes en las parcelas frentistas ribereñas concentran el 33% en el uso equipamiento, el 31 % en el uso industrial y de depósitos, el 23% corresponde a tierra vacante, el 5% a usos residenciales en la modalidad “asentamientos precarios” y “villas”, el 4% usos residenciales de baja densidad, el 2% usos mixtos (residencial y de depósitos) y un 1% afectado a equipamientos para el transporte.

Si bien los usos residenciales identificados representan sólo el 5% del total de los usos, en su mayoría corresponden a “asentamientos precarios” y “villas” que por la vulnerabilidad socio-ambiental y socio-habitacional a la que está sujeta su población, requieren una urgente solución.

GRÁFICO N° 1: Distribución de usos reales del suelo en la CBMR.



Fuente: Elaboración propia.

Nota 1: Los polígonos considerados para el cómputo de superficies contemplan todas las parcelas contiguas y frentistas al borde del Riachuelo, según base catastral.

Nota 2: Se han considerado en primera instancia los usos del suelo reales (UR) consignados por la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial (DOUT) de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. El criterio de clasificación de los usos surge del agrupamiento de usos predominantes. Así mismo, se ha actualizado la información a partir del análisis de fotos aéreas Google Earth y del relevamiento de campo realizado en el año 2010.

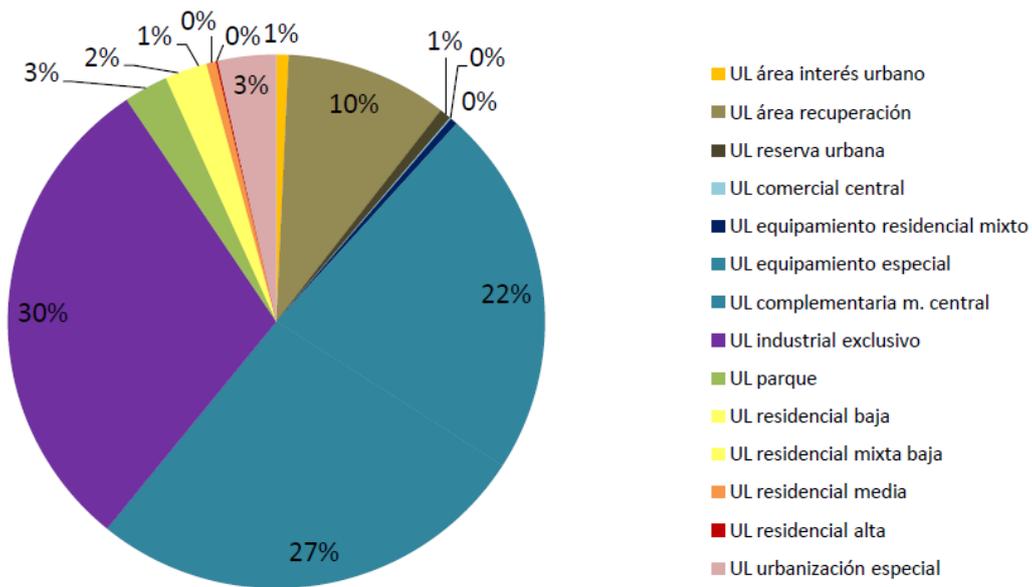
Nota 3: El uso “equipamientos” engloba supermercados, recreación, parques metropolitanos, centros de compra (“La salada”, por ejemplo). El uso “tejido vacante” es aquel en el que no se verifican superficies cubiertas construidas.

#### 4.2. Los usos legales del suelo en la Cuenca Baja Matanza Riachuelo

Como observamos en el Gráfico N° 2, si consideramos los usos del suelo desde la perspectiva de la normativa urbanística, es decir, según los códigos de zonificación y/o de planeamiento urbano de cada Municipio involucrado en el recorte territorial de la CBMR, obtenemos las siguientes proporciones de distribución territorial: 28% corresponde a uso industrial exclusivo, 25% a uso complementario central, 21% a

equipamiento, 5 % al área de recuperación, 6% a residencial de políticas públicas, 3% a urbanización especial, y menos del 3% a usos como parque, residencial baja intensidad, residencial mixto, área de interés urbano, residencial media y alta intensidad, mixto residencial y equipamiento, reserva urbana, parque y comercial.

GRÁFICO N° 2: Distribución de usos legales del suelo en la CBMR.



Elaboración propia.

Nota 1: Los polígonos considerados para el cómputo de superficies contemplan todas las parcelas contiguas y frentistas al borde del Riachuelo, según base catastral.

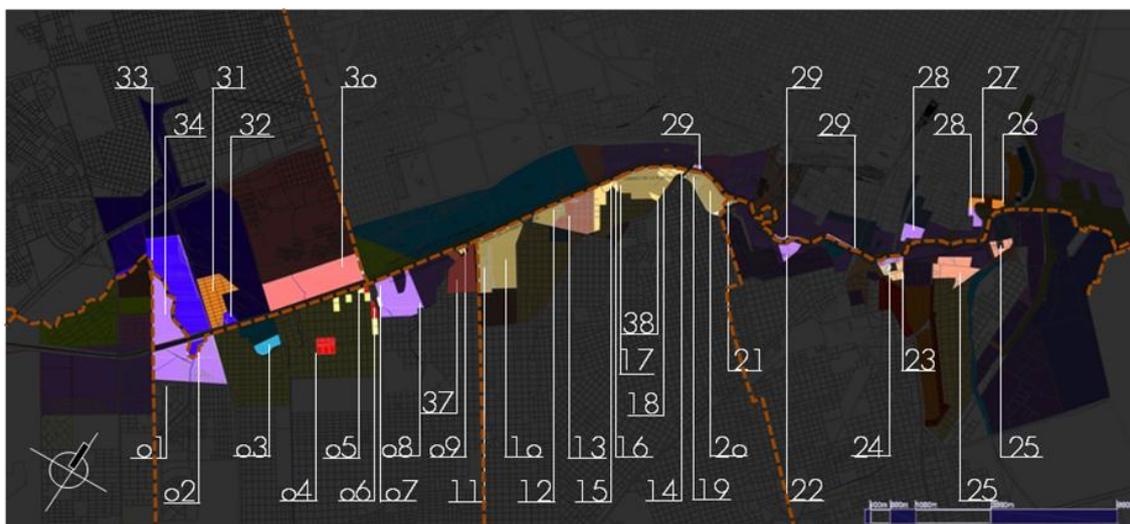
Nota 2: Se han considerado los usos del suelo legales (UL) consignados en los códigos de planeamiento urbano o zonificación de los Municipios involucrados.

### 4.3. Inconsistencias entre los usos del suelo reales y legales

Como resultado del entrecruzamiento mediante sistemas de información geográfica, de los usos del suelo reales y legales en el territorio constituido por los lotes ribereños a ambas márgenes del curso de agua en la CBMR, hemos identificado 40 desajustes entre los usos legales y los usos reales. La distribución de estas inconsistencias por jurisdicción arroja los siguientes datos: el 33% corresponde a Lanús, el 23% a Lomas de Zamora, el 18% a la CABA, el 15% a Avellaneda y el 13% a La Matanza.

En el Gráfico N° 3 podemos observar la localización y el tipo de inconsistencia entre los usos reales y legales analizados.

GRÁFICO N° 3 “Inconsistencias entre usos del suelo reales y legales en la franja ribereña de la CBMR”



Referencias	Uso real	Uso legal
1	Asentamiento precario	Industrial exclusivo
2	Tierra vacante	Industrial exclusivo + complementaria
3	Asentamiento precario	Equipamiento
4	Comercial central	Residencial baja densidad
5	Tejido mixto vivienda/galpón	Residencial baja densidad
6	Tejido mixto vivienda/galpón	Comercial central
7	Infraestructura transporte	Industrial exclusivo
8	Tierra vacante	Industrial exclusivo
9	Equipamiento	Residencial baja densidad
10	Industrial (ACUBA)	Área de recuperación
11	Asentamiento precario	Área de recuperación
12	Equipamiento	Área de recuperación
13	Asentamiento precario	Reserva urbana
14	Industrial	Residencial mixto
15	Industrial	Residencial mixta
16	Tierra vacante	Area de recuperación
17	Industrial	Area de recuperación
18	Asentamiento precario	Area de recuperación
19	Asentamiento precario	Área de recuperación
20	Industrial	Área de recuperación
21	Asentamiento precario	área de recuperación
22	Equipamiento	Industrial
23	Industrial	Área de interés urbano
24	Residencial de alta densidad	Área de interés urbano
25 <sup>a</sup>	Asentamiento precario	Urbanización prioritaria
25 <sup>b</sup>	Asentamiento precario	Urbanización prioritaria

26	Equipamiento	Residencial media densidad
27	Tejido mixto -vivienda/comercio	Residencial media densidad
28 <sup>a</sup>	Tejido mixto -vivienda/galpón	Industrial exclusivo
28b	Tejido mixto -vivienda/galpón	Industrial exclusivo
29 <sup>a</sup>	Asentamiento precario	Industrial exclusivo
29b	Asentamiento precario	Industrial exclusivo
29c	Asentamiento precario	Industrial exclusivo
29d	Asentamiento precario	Industrial exclusivo
30	Tierra vacante (Parte uso Logístico)	Políticas públicas residenciales
31	Residencial dominante baja densidad	Residencial media densidad
32	Asentamiento precario	Complementario (Mercado Central)
33	Área natural recreativa	Complementario (Mercado Central)
34	Asentamiento precario	Industrial
35	Asentamiento precario	Área de reserva
36	Industrial	Residencial mixto

Fuente: Elaboración propia

## **5. CONCLUSIONES A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRADO DESDE LA PERSPECTIVA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA GESTIÓN URBANA**

### **5.1. Áreas de conflicto y oportunidad en la CBMR desde la perspectiva territorial**

Las inconsistencias normativas configuran áreas problemáticas y en general las mismas reflejan la condición de desajuste frente a los usos y reglamentaciones emanadas de las normas. Por contraste aquellos sectores que mantienen un correlato entre lo planificado y normado en cuanto al uso del suelo, se presentan como verdaderas áreas de oportunidad urbanística, en el sentido de la potencial concreción de proyectos, desarrollos y/o emprendimientos con mayor factibilidad de realización desde el punto de vista de la gestión urbana. Con el beneficio además, de la consistencia que se supone cuando los usos normados concuerdan con las previsiones de infraestructuras básicas y demás previsiones que se contemplan en el marco de los planes de Ordenamiento Territorial y las acciones previstas en el marco de la Gestión Urbana.

Desde la huella territorial y la localización de las actividades, la mayoría de las problemáticas se encuentran estrechamente ligadas con las áreas en las que se verifican la mayor cantidad de inconsistencias entre los usos reales y legales del suelo. Esta situación si bien no resulta determinante para constituir una hipótesis general que pueda traspolarse sin más a otros sectores del territorio, sí permite al menos establecer que

existe un necesario correlato entre el escenario deseado y el finalmente materializado, de tal forma que cuanto más difieran ambos modelos, mayores serán los conflictos y menores las posibilidades de aprovechar las oportunidades del territorio.

Las siguientes cuestiones son las prioritarias desde la perspectiva territorial para la gestión de la CBMR<sup>1</sup>.

I. Las áreas de oportunidad en la CBMR se caracterizan por:

- la consolidación y continuidad del tejido industrial activo que cumple con la normativa urbanística vigente y de equipamientos en actividad con alto valor agregado en términos de producción<sup>2</sup>;
- la oferta y la continuidad de equipamientos recreativos con predominio de espacios verdes públicos;
- algunas áreas de valor paisajístico, recreativo y patrimonial entre los puentes que atraviesan el riachuelo, en particular entre el Pte. Bosch (Av. Vieytes) y el Transbordador Nicolás Avellaneda;
- disponibilidad de tierra vacante, algunas de gran calidad paisajística y buena accesibilidad, algunas con el reconocimiento de la misma desde la Ordenanza de usos del suelo, lo que abre la oportunidad de iniciar procesos de reconversión selectiva de los usos del suelo y de urbanización de villas y asentamientos;
- la localización de la Feria La Salada<sup>3</sup> y la consolidación de la misma que podría ayudar a resolver la regularización y/o relocalización de la Feria de la Ribera, las áreas residenciales con buena conectividad y accesibilidad.

II. Las áreas de conflicto en la CBMR se caracterizan por:

---

<sup>1</sup> Se excluyen de esta nómina de oportunidades y conflictos, los que no están directamente ligados a la relación entre los usos del suelo reales y los contenidos por la normativa urbanística, como por ejemplo, el conflicto del vertido de efluentes industriales sin tratamiento al Riachuelo, ya que son conflictos y oportunidades de otro orden dentro del marco de la gestión urbana (control, monitoreo, evaluación y mitigación de impactos, dotación de infraestructuras y servicios, etc.).

<sup>2</sup> Es necesario destacar, que el criterio adoptado para clasificar las áreas industriales y de equipamiento a la producción como áreas de oportunidad, sólo se hace considerando el grado de ajuste a las normas urbanísticas vigentes y al peso que tienen estas actividades desde el punto de vista económico. Pero no debe perderse de vista, que un análisis integral y con todas las variables en estudio (en particular las del componente ambiente) estas actividades pueden ser consideradas como áreas de conflicto en la medida que no cumplen con las normas ambientales vigentes, no cuentan con las plantas de tratamiento de efluentes exigidas y forman parte de las actividades a ser relocalizadas por manda judicial (por ejemplo, el Polo petroquímico).

<sup>3</sup> La delimitación del predio donde funcionan los distintos locales y la construcción de los edificios y equipamientos que los albergan, ha generado una importante dinámica comercial y económica (generación de puestos de trabajo) para el municipio. No obstante, sería deseable que esta actividad contara con una mayor regulación y control municipal a fin de erradicar las prácticas de ilegalidad y deslealtad comercial denunciadas por distintas Cámaras empresarias provinciales (entre ellas, la Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria).

- localización de asentamientos precarios en áreas cuyos usos legales son industriales y la ocupación de la traza afecta al camino de sirga;
- crecimiento de asentamientos y hábitat precario;
- áreas sub-utilizadas y con riesgo de ocupación;
- áreas deterioradas y con conflictos socio-ambientales;
- existencia de tejido residencial autoconstruido, consolidado y en expansión, con talleres y galpones, de baja densidad habitacional y bajo nivel socioeconómico, asentado sobre terrenos anegables.
- áreas afectadas por depósitos de chatarra y microbasurales a cielo abierto.

### III. Las áreas que resultan áreas de oportunidad y de conflicto en forma simultánea:

- áreas de conflicto emergen merced a la falta de planificación del área y en torno de la feria La Salada con conflictos de accesibilidad y ordenamiento del tránsito (público y privado).
- disponibilidad de tierra vacante si bien es una potencial oportunidad, al encontrarse en situación de proximidad a asentamientos precarios, representa una amenaza de ocupación, agravada por las condiciones de anegabilidad de las tierras.

GRÁFICO N° 4: Diferentes situaciones que muestran áreas de conflicto y oportunidad





Fuente: Relevamiento fotográfico propio, 2010-2011.

## **5.2. Reflexiones sobre la incidencia de las políticas de O.T. y G.U. en los territorios multi-jurisdiccionales**

El territorio bajo análisis se define institucionalmente mediante territorios independientes y con atributos de autonomía en varias cuestiones que afectan a su propio desarrollo. En relación a ello, esta característica descentraliza y transfiere algunas incumbencias, en tanto mantiene otras en mayores estamentos. La ley orgánica de municipios de la Provincia de Buenos Aires es la que define la naturaleza de esta relación para el caso de los Municipios dentro de su jurisdicción, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene su propio marco.

En estos marcos es que particularmente nos interesan las variables con implicancias urbanísticas. En primer lugar, puede establecerse como deseable que cada municipio pueda definir el ordenamiento de su propio territorio en relación con sus necesidades y recursos disponibles. No obstante, subyacen dinámicas que necesariamente son propias de una relación más amplia con el territorio, y es por ello que algunas cuestiones estructurales que hacen al funcionamiento y bienestar socio-territorial, y que surgen de la necesidad de articular e integrar un área metropolitana, deben necesariamente responder en la escala y proporción adecuada.

Frente a cualquiera de los escenarios descritos en el presente se verifican la poca efectividad y escasa eficiencia que la planificación y gestión urbana han tenido para encauzar el territorio hacia un modelo de crecimiento y desarrollo determinado. Es allí donde la cuestión muti-jurisdiccional se vuelve un tema sensible.

El caso particular de la CBMR evidencia cómo ciertos temas deben necesariamente reconocerse y abordarse como una única unidad de planificación y gestión urbanística.

A tono con ello es que ha sido creada hace unos años, la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo<sup>4</sup> (ACUMAR).

En particular para la cuestión territorial, uno de los ítems más evidentes de la disfuncionalidad y fragmentación de la gestión territorial de la cuenca, es precisamente la superposición de normativas urbanísticas disfuncionales entre sí por parte de cada municipio o jurisdicción. Por un lado, el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>5</sup>. Por el otro, los Códigos de Usos y Ordenamiento del suelo de los Municipios, los cuales se enmarcan a la vez en el Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Buenos Aires y sus decretos reglamentarios<sup>6</sup>. Además, este marco provincial determina 4 etapas que cada jurisdicción debe ir cumpliendo progresivamente: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, código de planeamiento y planes particularizados. El hecho es que cada Municipio de la cuenca presenta distintos grados en su cumplimentación, algunos incluso con avances y retrocesos a modo de permanentes ajustes coyunturales. Si bien resulta recomendable que las prácticas urbanas estén reguladas y controladas por una planificación y gestión que en conjunto construyan las opciones para volver factible la transformación según los designios del modelo planteado, y que para ello resulta pertinente utilizar los instrumentos acordes con esa meta, en la actualidad el destino de los avances de la urbanización en la CBMR, están regidos por la normativa urbanística derivada del Código de Planeamiento Urbano en la CABA y del decreto-ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en la Provincia de Buenos Aires y sus

---

<sup>4</sup> La creación de la ACUMAR en 2006 junto con la judicialización y posterior intervención de la CSJN han propuesto un modelo de gestión urbano ambiental innovador.

<sup>5</sup> CABA: Código de Planeamiento Urbano - Año 2007, (Decreto N° 1.181/2007) / Código de Planeamiento Urbano - Año 2003 (Decreto N° 844/GCABA/2003) / Código de Planeamiento Urbano - Año 2000 (Ley N° 449/2000).

<sup>6</sup> Avellaneda: Ord.11451 / 97 - Código de Planeamiento Urbano Dto.4084 / 98 - Ordenanza 11541/97: Sustituye el artículo 3.10.2 ítem B-4 Anexo I de la Ordenanza 11451/97. Incorpora el área identificada como 3.6.4- RI- 14 a la Zona RI- 2 que queda designada como distrito 3-7-19 RI-219.

Lanús: Ord.5025 / 78 - Complementaria Delimitación Áreas Lanús / Ord. 5672/83 - Delimitación Preliminar de áreas.

Lomas de Zamora: Ord. 3098/78 - Zonificación según usos / Ord. 3861/83 - Modifica la Ordenanza 3157/79 (artículo 3.10.0) Nomenclador de Usos y la Ordenanza 3503/81 / Ord. 3933/83 - Modifica el articulado de la Ordenanza 3861/83. Por el artículo 2° se establecen las normas que conforman la Zonificación según Usos y el artículo 4.5 (de los patios) de la presente constituyendo el único cuerpo legal que sobre la temática regirá en el partido / Ord. 7495/95 - Autoriza Indicadores Urbanísticos a las Parc 5 y 6 de la Circ XIII, Secc A, Mz 146.

La Matanza: Ord. 7420 / 81 - Código de Zonificación según Usos / Ord. 7477/81 - Modifica Zonificación según Usos (Ordenanza 7420/81) / Ord. 9430/90 - Establece condiciones para la preservación de la Ciudad Evita / Ord. 10287/95 - Modifica el Código de Zonificación, Ord 7420/81 / Ord. 17792/08.

Esteban Echeverría: Ord.1594 / 79 - Código Preliminar de Planeamiento / Ord.3337 / 89 - Modificatoria Código.

decretos reglamentarios posteriores. Ambos instrumentos tienen una escasa incidencia en la práctica desplegada en este recorte territorial. Los mismos acaban sirviendo como marco de actuación de diferentes e independientes instancias de intervención sobre el territorio, guiando la obra pública, validando acciones desde la interacción con actores decisores y conteniendo las expectativas y necesidades de la población, sirviendo finalmente como una especie de “bitácora” para las decisiones en el marco de la gestión urbanística, sin incorporar o implementar aún herramientas innovadoras que permitan aceptar las acciones de control y planificación.

Planificar y gestionar el territorio en ese marco y con el nivel de alcance que implica una cuenca hídrica que atraviesa múltiples realidades, resulta en principio complejo si pretende vérselo articuladamente. A la espera del abordaje integral se han acumulado décadas de desidia urbana y malas políticas.

El diagnóstico y reconocimiento ajustado de esas situaciones, que varían dependiendo de la situación urbana a intervenir, es lo que permitiría generar una instancia superadora, que busque inicialmente particularizar fielmente la condición de la “inconsistencia”, caracterizándola a los fines operativos como áreas de oportunidad y áreas de conflicto<sup>7</sup>. Algunos de esos recortes pueden contener la condición de englobar cualidades destacables que se muestran como verdaderas oportunidades a ser aprovechadas. Muchas veces, y al contrario se vislumbran otras áreas como verdaderas situaciones indeseables, recortes que resultan como la suma de complejas problemáticas.

El O.T. tiene el potencial de englobar y sintetizar las acciones que se desplieguen en la arena pública, imponiendo restricciones al dominio privado para alcanzar un escenario deseable, el cual se ve condicionado a la vez por las posiciones y la capacidad de gestión instalada en cada agente urbano que pugna por moldear ese escenario en su propio beneficio. En ese contexto, en tanto el escenario deseable se va alejando de los lineamientos propuestos y del control de la administración, emergen patrones de contrastes crecientes en cuantía e intensidad, manifestados en inconsistencias socio-territoriales. Estas inconsistencias son de naturaleza y efecto múltiple y complejo. Son

---

<sup>7</sup> Entre otras situaciones pueden mencionarse las de: expansión urbana, desarrollo de nuevas áreas urbanizables o incorporación de nuevos suelos al tejido urbano, recuperación de áreas deterioradas o espacios obsoletos, refuncionalización, rehabilitación, aprovechamiento de áreas de oportunidad y/o tierras vacantes, replanteo de espacios para la cobertura de demandas insatisfechas o nuevas demandas inducidas de equipamiento o infraestructura urbana, recuperación o estructuración de bordes intraurbanos o periurbanos, renovación, etc.

el emergente manifiesto de síntomas patológicos como: conflictos ambientales, segregación socio-espacial, dotación de servicios e infraestructuras diferenciales, desempleo y conflictos derivados (inseguridad, violencia urbana), deterioro de centralidades, conflictos de gobernabilidad, etc. Como decíamos al comienzo, los desajustes entre los usos del suelo reales y los legales plasmados en la normativa urbanística y de O.T., son sólo una parte de las inconsistencias territoriales. Y el mayor desafío en tal sentido, respecto del territorio de la CBMR, es el de no continuar gestionando dicho territorio como una sumatoria de jurisdicciones independientes entre sí, sino en cambio, como una verdadera unidad multi-jurisdiccional. Lo que a partir de la gestión de ACUMAR ha comenzado a acontecer gradualmente, a través de acciones de limpieza, descontaminación, control de actividades industriales, liberación del camino de sirga y algunas obras viales, pero que en materia de O.T. y actualización integral de la normativa urbanística viene bastante rezagado.

## **6. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS**

- ABBA, P. (2010): *Metrópolis Argentinas. Agenda política. Institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. Editorial Café de las Ciudades. Colección Territorio. Buenos Aires, Argentina.
- ABRAMO, P. (org.). (2003): *A cidade da informalidade. O desafio das cidades Latinoamericanas*, Livraria Sete Letras, FAPERJ. Rio de Janeiro, Brasil.
- ACUMAR Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. (2009): Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA).
- AYSA - FUNES Y CERIALE CONSULTORES DE INGENIERÍA. (2009): Estudio Socioeconómico y Ambiental en la Cuenca Matanza Riachuelo. Informe Final.
- CLICHEVSKY, N. (1996): *Política Social Urbana. Normativa y configuración de la ciudad*. Ed. Espacio. Buenos Aires, Argentina.
- MIGNAQUI, I. Y SZAJNBERG, D. (2011): "Planning the Matanza – Riachuelo Basin urban strategies and a new environmental and urbanization pattern for a livable city." *47TH ISOCARP Congress 2011*. Wuhan, China.
- MIGNAQUI, I. (2011): "Industria, ambiente y territorio en la cuenca Matanza Riachuelo". *VII Encuentro Regional de Investigación y XXV Jornadas de Investigación Si+Amb*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA. Buenos Aires, Argentina.

- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. AUTORIDAD DE CMR MATANZA – RIACHUELO, ACUMAR. (2008): Proyecto de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza – Riachuelo. Componente III Ordenamiento Territorial.
- SIOUT (2009): “Sistemas de información de ordenamiento urbano y territorial”. [www.gob.gba.gov.ar/siout\\_map\\_res/](http://www.gob.gba.gov.ar/siout_map_res/). Ministerio de Gobierno. Dirección de Ordenamiento urbano y territorial de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (2007): *Lineamientos Estratégicos Para La Región Metropolitana De Buenos Aires*. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- SZAJNBERG, D., CORDARA, C. Y LARRÉ, M. (2011): “Territorios desbordados y reactivación del debate sobre las políticas de Ordenamiento Territorial”. *IV Seminario Sobre Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local*. Instituto de Planeamiento Urbano Regional. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad del Nordeste. Resistencia, Argentina.
- SZAJNBERG, D., CORDARA, C. Y BORIES, C. (2010): “Balance de las estrategias de intervención urbanística en los albores del siglo XXI”. Vol. XIV. *Revista Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona. Barcelona, España.
- SZAJNBERG, D., CORDARA, C. Y CAMBÓN, N. (2007): “Estudio de efectividad de la normativa de ordenamiento territorial y usos del suelo en relación a las previsiones de evolución del espacio residencial en la RMBA”. *XXII Jornadas de investigación “urbe y territorio” y IV Encuentro regional de investigación*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA. Buenos Aires, Argentina.
- VINUESA ANGULO, J. Y VIDAL DOMÍNGUEZ, M. (1991): *Los procesos de urbanización*, Serie General nº 13, Editorial Síntesis. Madrid, España.