



Planificar la ciudad

Estrategias para intervenir
territorios en mutación

Guillermo Tella

Arquitecto y Doctor en Urbanismo

PLANIFICAR LA CIUDAD

Estrategias para intervenir territorios en mutación

GUILLERMO TELLA

Arquitecto y Doctor en Urbanismo

Tella, Guillermo

Planificar la ciudad : estrategias para intervenir territorios en mutación . - 1a ed. -

Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Diseño, 2014.

158 p. : il. ; 21×15 cm.

ISBN 978-987-3607-37-0

1. Ordenamiento Urbano. I. Título

CDD 711

DISEÑO DE TAPA:

Liliana Foguelman

DISEÑO GRÁFICO:

Karina Di Pace

ILUSTRACIÓN DE PORTADA:

Revitalización propuesta para el área de la Casa Natal del presidente Juan Domingo Perón, en el marco del Plan Estratégico elaborado para el Municipio de Lobos, Provincia de Buenos Aires.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en España / Printed in Spain

La reproducción total o parcial de esta publicación, no autorizada por los editores, viola derechos reservados; cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

© Guillermo Tella <www.guillermotella.com>

© 2014 de la edición, Diseño Editorial

ISBN 978-987-3607-37-0

Mayo de 2014

Este libro fue impreso bajo demanda, mediante tecnología digital Xerox en bibliográfica de Voros S. A., Bucarelli 1160, Capital.

En venta:

LIBRERÍA TÉCNICA CP67

Florida 683 - Local 18 - C1005AAM Buenos Aires - Argentina

Tel: 54 11 4314-6303 - Fax: 4314-7135 - E-mail: cp67@cp67.com - www.cp67.com

FADU - Ciudad Universitaria

Pabellón 3 - Planta Baja - C1428BFA Buenos Aires -Argentina

Tel: 54 11 4786-7244

PLANIFICAR LA CIUDAD

ESTRATEGIAS PARA INTERVENIR
TERRITORIOS EN MUTACIÓN

GUILLERMO TELLA

Arquitecto y Doctor en Urbanismo

EQUIPO COLABORADOR:

- DESARROLLO URBANO: Arq. Martín Delucchi y Arq. Manuel Ludueña
- DESARROLLO LOCAL: Lic. (Geog) Diego Rodríguez y Lic. (Econ) Gustavo Mosto
- PROGRAMAS Y PROYECTOS: Arq. Jorge Pasín
- NORMATIVA URBANÍSTICA: Arq. Claudia Rodríguez
- EVALUACIÓN AMBIENTAL: Lic. (Amb) Marcelo Somenson
- PRODUCCIÓN CARTOGRÁFICA: Lic. (Geog) Silvina Fernández
- ASISTENCIA DE COORDINACIÓN: Arq. Victoria Jones y Lic. (Urb) Alejandra Potocko
- REVISIÓN TÉCNICA: Lic. (Urb) Estela Cañellas



DINAPREI

Ministerio de Economía
y Finanzas Públicas de la Nación



BID

Banco Interamericano de Desarrollo
Programa Multisectorial de Preinversión



Municipalidad de Lobos
Provincia de Buenos Aires



lobos2020
plan estratégico

Plan Estratégico de Ordenamiento Urbano Regional y Desarrollo Local para el Municipio de Lobos, Provincia de Buenos Aires, coordinado por el Dr. Guillermo Tella, impulsado por la Dirección Nacional de Preinversión del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, y promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo.

diseño

A la memoria de Jorge Pasín
por su generosidad, su temple, su tenacidad

ÍNDICE

Presentación	10
--------------------	----

Capítulo 1

ESTRATEGIAS PARA INTERVENIR LA CIUDAD	15
---	----

1. Cómo crece la ciudad: espacio, tiempo y sociedad
2. Hacia un estatus de lugar: orden y diferenciación
3. Las ciudades intermedias: fortalezas y oportunidades
4. Estrategias de actuación para territorios en mutación
5. Experiencia de aplicación del marco metodológico

Capítulo 2

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO LOCAL	41
--	----

1. Identificación de recursos y necesidades
2. Síntesis diagnóstica sobre desarrollo local
3. Definición del perfil y propuesta de rol regional
4. Propuesta de estrategias de desarrollo local
5. Propuesta de articulación de las estrategias

Capítulo 3

MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	71
--	----

1. Interpretación diagnóstica de temas y problemas
2. Definición de la estructura urbano-regional
3. Formulación de escenarios prospectivos
4. Lineamientos estratégicos para el desarrollo
5. Esquema director de ordenamiento territorial

Capítulo 4

PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORITARIOS 105

- 1. Programas prioritarios que definen el plan
- 2. Programa de desarrollo de subcentro comercial
- 3. Programa de desarrollo de subcentro productivo
- 4. Programa de creación de circuitos turísticos
- 5. Programa de sustentabilidad ambiental

Capítulo 5

INSTRUMENTOS COMBINADOS DE GESTIÓN 123

- 1. Diagnóstico focalizado del marco normativo
- 2. Formulación de lineamientos propositivos
- 3. Propuesta de un nuevo marco normativo
- 4. Sistema de información territorial actualizado
- 5. Procedimientos de consulta y participación

Capítulo 6

MOVILIZACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS 137

- 1. Marketing territorial para el desarrollo local
- 2. Consolidación de las pertenencias regionales
- 3. Reapropiación de valor simbólico en la ciudad
- 4. Captación y redistribución de las plusvalías
- 5. Actuar sobre procesos de segregación temprana

Referencias 153

Agradecimientos 155

PRESENTACIÓN

¡Cómo el simple calado en una pared medianera pone en evidencia la mirada del otro, sus miedos, sus prejuicios!

El filme *El hombre de al lado* (2010), premiada obra de Mariano Cohn y Gastón Duprat (que tiene como escenario a la mismísima *Casa Curutchet* que Le Corbusier proyectó en 1948, y que cuenta con actuaciones de excelencia como las de Daniel Aráoz y Rafael Spregelburd), reflexiona precisamente sobre cuestiones que tensionan al extremo relaciones dialécticas entre espacio público y espacio privado en la ciudad.

En esa misma línea, cuando Enrique Santos Discépolo posterga indefinidamente (en el memorable papel de “Nacho” del filme *El hincha*, 1951) el casamiento con su eterna novia, Diana Maggi (aduciendo que “primero son los colores del club, después los macaneos amorosos”), en rigor apunta a reivindicar (osadamente para la época) a una ciudad que consagra aquellos valores simbólicos e identitarios, legitimando una cultura popular representada en la familia, en la barra de amigos, en el café de la esquina, en la calle, en el barrio.

Con lo cual, tal como aparece subrayado en ambas piezas cinematográficas, la ciudad entendida como espacio en el que la sociedad se reproduce, en el que los asentamientos humanos se expresan, en donde se establecen relaciones de poder y donde se articula lo público con lo privado, constituye el foco del presente libro, que pregona por una ciudad más sostenible, más amigable, más saludable y accesible, por una



ciudad con equidad y con igualdad de oportunidades, por una ciudad co-responsable de las decisiones colectivas, por una ciudad en la que todos sean parte.

Las ciudades tienen orígenes diferentes pero crecimientos similares. Cuentan con un núcleo histórico-institucional, con infraestructura ferroviaria a la que se le superponen (tiempo después) las rutas del transporte vehicular. En tanto, la ciudad crece al ritmo de las subdivisiones de las manzanas fundacionales, de las quintas aledañas y de las chacras más próximas, que fueron valorizando la tierra rural y la propia ciudad con relativa autonomía de los servicios públicos. Hoy muchas de esas ciudades forman parte de complejas constelaciones metropolitanas.

En favor de una ciudad económicamente factible, que promueva cambios sociales y ambientales progresivos, que ofrezca un espacio público abierto y seguro, una pregunta atraviesa todo el documento:

¿Cómo intervenir en estos complejos territorios de constante mutación?

Desde esa mirada, ofrece una serie de herramientas que permitan reconocer, interpretar y actuar en diferentes escalas de abordaje, y en criterios para la formulación de lineamientos estratégicos, programas de actuación e instrumentos de gestión.

A partir de tales ejes planteados, se expone un caso específico de aplicación reciente llevado a cabo para Lobos, un municipio predominantemente rural situado a 100 km al sudoeste de la ciudad de Buenos



Aires (con un importante centro regional de comercios y servicios), donde se ponen en valor las preexistencias, se controla el crecimiento futuro, se enfatiza la sustentabilidad ambiental, se dinamiza al sector productivo y se preserva al paisaje natural y al patrimonio cultural.

En las ciudades intermedias se observa una tendencia creciente hacia la segregación socioterritorial que pone en evidencia el fuerte proceso de fragmentación social y urbana por el que atraviesan. Con menor distancia física entre grupos sociales, se consagran marcados contrastes y una distribución asimétrica de oportunidades. El espacio público expresa las desigualdades urbanas en respuesta a esas fuertes diferencias sociales.

La ciudad entonces aparece signada por su homogeneidad en pobreza, por la separación entre grupos sociales y por su aproximación espacial. La segregación no resulta ser un proceso tendencial sino, por el contrario, provocado, inducido, planificado e instituido. Como este tipo de dinámicas está vinculado a la propia acción del Estado, existen pues oportunidades para operar con estrategias que tiendan al control de sus efectos.

En este marco, uno de los objetivos centrales de toda política debería ser el incremento de la diversidad social en el espacio. Una primera aproximación al territorio permite identificar desafíos a sortear y posibles temáticas a abordar. Con lo cual, para un mayor desarrollo, sustentable en el tiempo y capaz de mejorar las condiciones de vida de su población, la ciudad debe aprovechar esas oportunidades.

El desafío entonces es contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes, la preservación de los recursos ambientales, el desarrollo socio-económico y la convivencia armónica de las distintas actividades. En consecuencia, las ciudades deben asumir sus problemas crecientes de segregación socioterritorial temprana. Solo así podrán comenzar a actuar en favor de una movilidad social ascendente que reoriente a las dinámicas urbanas y que promueva un mayor acceso a la ciudad, con una mayor interacción física entre grupos que comparten el territorio.

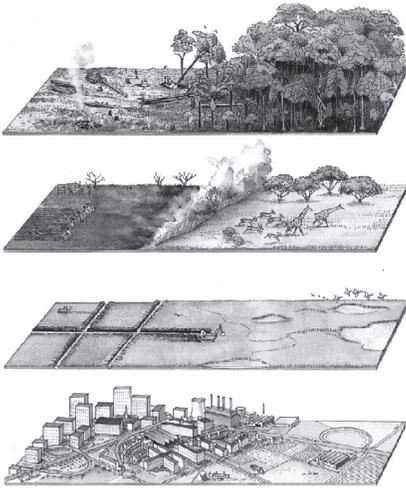
ESTRATEGIAS PARA INTERVENIR LA CIUDAD

La ciudad es el espacio por excelencia en el que la sociedad se reproduce, donde los asentamientos humanos físicamente se expresan. Y en su proceso de evolución pueden reconocerse varias etapas. La primera de ellas es la *expansión*: la ciudad crece transformando el suelo rural en urbano. La segunda es la *consolidación*: se ocupan algunos espacios, se abren algunas calles, se construyen viviendas, se tienden servicios. Y la tercera etapa es posible identificarla con la *densificación*: las áreas consolidadas comienzan a crecer en altura.

1. CÓMO CRECE LA CIUDAD: ESPACIO, TIEMPO Y SOCIEDAD

La expansión, la consolidación y la densificación son las principales etapas que definen la evolución de una ciudad. Estas etapas conviven de manera simultánea: mientras que en los bordes se expande, en la periferia se consolida y en el centro se densifica. Esta densificación del centro instala un nuevo proceso: la *sustitución*, donde ciertos edificios tienden a ser reemplazados por otros de mayor altura y complejidad.

En este contexto, campo y ciudad generan espacios que se diferencian entre sí por la actividad que cada uno desarrolla, por el tipo de construcción, por el tipo de población que reside y por el tipo de desplazamientos



En su proceso evolutivo, la ciudad atraviesa distintas etapas: primero se expande, luego se consolida y, finalmente, se densifica.

que promueven. Estas diferencias podemos entenderlas en el marco de la relación público-privado.

Los espacios rurales resultan ser absolutamente indiferenciados en términos relativos. Cuando en la infancia solíamos pasar de un campo a otro con tal solo saltar el alambrado, no encontrábamos mayores dificultades para hacerlo, podíamos transitar uno y otro con relativa libertad. No sucedía lo mismo cuando, también de niños, en la ciudad se nos iba la pelota a la casa de al lado: primero, era complicado saltar la medianera que nos separaba del vecino y, luego, cuando lográbamos hacerlo, ya estaba el señor y su perro con enfadado gruñendo.

Esto habla de dos cuestiones centrales. El espacio rural en la relación entre lo público y lo privado es indiferenciado, la privacidad resulta débil y frágil. En cambio, en espacios urbanos, desde ese punto de vista es claramente diferenciado: aparecen las calles, las plazas, los paseos y los bulevares con un carácter estrictamente abierto y de libre acceso. Pero también aparecen lotes, edificios y construcciones que presentan respuestas más privativas, con un fuerte carácter cerrado.

De modo que encontramos dentro del espacio urbano, de los espacios de la ciudad, estas dos categorías: el *espacio público*, por un lado, con las



El espacio rural en la relación público-privado es indiferenciado y la privacidad resulta lábil.

características de continuidad y de fluidez en términos relativos (como “vacío” del espacio urbano, conformado por el sistema en red de calles, plazas, parques); y, por otro lado, aparece el *espacio privado*, compartimentado, como “lleno” de la ciudad, lo ocupado, lo construido. Lo más significativo es que ambos son excluyentes y complementarios: los dos deben coexistir de manera solidaria.

a. Espacio público y espacio privado

La ciudad entonces se divide en espacio público y en espacio privado. Y, de las relaciones establecidas entre ellos surge otro componente que denominamos *tejido urbano*. Es a partir de la identificación de su forma, de su morfología, el modo en que explicamos esta relación.

El espacio público, como sistema abierto, ofrece vinculaciones con el territorio circundante, el que rodea a la ciudad: enlaza sus distintas partes y provee de servicios, de infraestructura y de las redes necesarias para cada parcela, para cada espacio privado. Además, le aporta significado, memoria e identidad al lugar.

Ese fluir de espacios públicos se organiza a partir de una red. El esquema básico mediante el cual entendemos a esa red lo llamamos *trama urbana*. Existen varios tipos de tramas: ortogonales, radioconcéntricas, irregulares. La geometría que adquiere testimonio su topografía (con sus planicies, ondulaciones y depresiones) y también da cuenta de la transición de la



El fluj de espacios públicos se organiza a partir de una red que llamamos *trama urbana*.

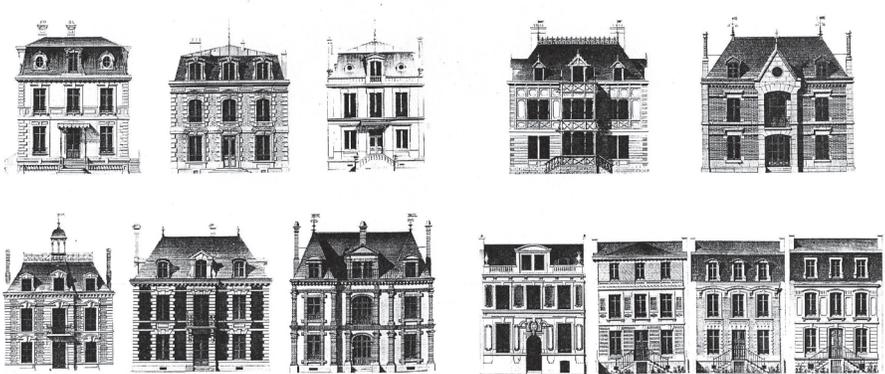
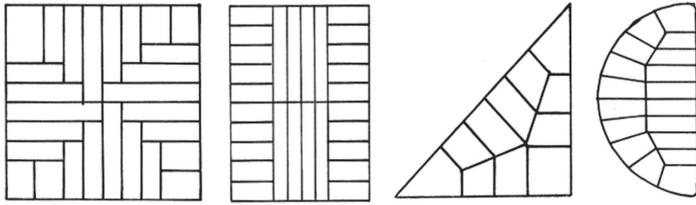
ciudad con el campo, su proceso de crecimiento, el grado de consolidación de sus espacios, la orientación de sus ejes.

b. La manzana y la parcela

El espacio privado está definido por un componente celular de la trama: la manzana, que establece límites a la expansión del espacio público y que engloba en su interior a los espacios privativos. En términos generales, encontramos varios tipos de amezanamientos: cuadrado (el que estamos más habituados a ver en nuestro país), rectangular, triangular, trapezoidal, curvilíneo.

La manzana se compone por una serie de pequeños compartimientos cerrados, cuya unidad o componente celular llamamos *parcela*. La parcela es, por ende, esa porción de suelo urbano edificable en el cual se divide cada una de las manzanas. El modo de dividir las manzanas en parcelas lo denominamos *parcelamiento*.

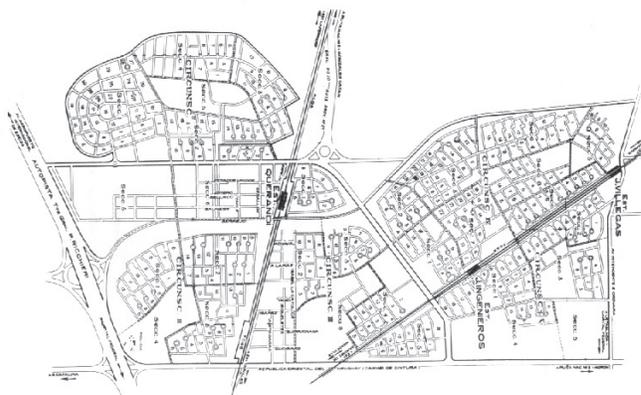
Existen varias maneras de realizar el parcelamiento. Una de ellas es la que se realiza en forma de “X” y suele producirse sobre la manzana cuadrada tradicional. Tiene como característica la mayor cantidad de lotes con acceso directo al espacio público. Es decir, permite contar con la mayor cantidad de frentistas vinculados a la calle. Para ello reduce la superficie de frente y expresa heterogeneidad en el tamaño de los lotes:



en las esquinas encontramos parcelas muy reducidas y en el centro de la cuadra otras muy profundas.

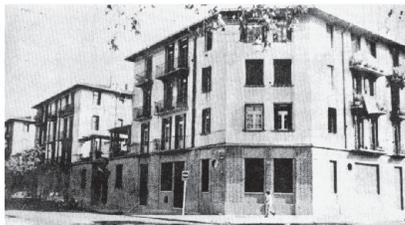
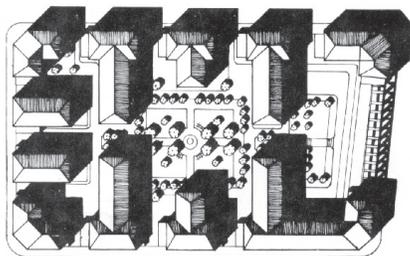
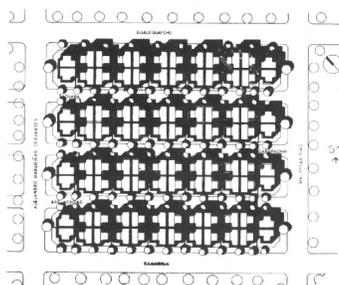
El otro tipo de parcelamiento es en forma de “H” y se aplica sobre todo en manzanas rectangulares. Suelen tener cierta homogeneidad en la superficie de los lotes. Y en el espacio público que generan, priorizan un tipo de desplazamiento: el correspondiente a la arista más larga de la manzana por sobre el de la más corta, debido a que ofrece menos resistencias a los flujos circulatorios.

Otro de los parcelamientos es el denominado en forma de “Y”, utilizado en manzanas triangulares cuya geometría parte de un punto focal. Y, por último, aparecen los curvilíneos, que generan situaciones irregulares en la distribución de los lotes y en la superficie asignada a cada uno.



Aún sabiendo que no son exactamente iguales pero que responden a una composición semejante, los agrupamos en categorías: *edificios entre medianeras*, que van desde un límite lateral hacia el otro de la parcela; *edificios de perímetro libre*, que se retiran de todos los bordes de la parcela; *edificios de perímetro semilibre*, que se retiran del límite lateral de la parcela.

En este sentido, el modelo de ciudad debe dar cuenta de los valores de la sociedad a la que alberga, el modo de uso de la calle, la forma de ocupación de la vivienda. Decimos entonces que los edificios ocupan parcelas, que las parcelas definen manzanas, que las manzanas delimitan la trama. De modo que el entramado, el amanzanamiento, el parcelamiento y el tipo edificatorio son aquellos componentes que nos expresan esta relación entre lo público y lo privado de la ciudad. Y que además, observados de manera conjunta, conforman lo que denominamos tejido urbano.



d. Ciudad y proceso colectivo

La ciudad es un ámbito de concentración humana, es el producto cultural más sofisticado que el hombre ha creado en sociedad. De modo que la ciudad debe poder albergar a una comunidad y, por ende, debe poder crecer, debe permitir absorber su crecimiento. Existen zonas en las que la ciudad crece con mayor densidad y otras zonas donde la ciudad crece naturalmente con densidades bajas.

Que la ciudad crezca y de qué modo lo haga forma parte de un proceso colectivo. Por lo tanto, es indispensable en primer término planificar ese crecimiento, generando un modelo con el cual direccionarlo. A este modelo se lo denomina plan y sintetiza las expectativas de una comunidad. Requiere, además, de una fuerte iniciativa del gobierno local y de un acompañamiento de los actores sociales.

Los distintos actores que en este proceso intervienen, públicos y privados, deben hacer valer sus opiniones con claridad y convicción. Es el plan, como acuerdo social, desde donde debe preverse tal crecimiento. De

lo contrario, situaciones de injusticia e inequidad podrían diseminarse discrecionalmente, circunstancia que provoca la ruptura virtual de ese acuerdo. La ciudad entonces se entiende como un pacto de ideas en el que prevalecen las coincidencias sobre las diferencias.

2. HACIA UN ESTATUS DE LUGAR: ORDEN Y DIFERENCIACIÓN

En esa ciudad que crece como acuerdo social, como producto cultural, articulando las relaciones público-privadas de su tejido urbano, encontramos varios discursos: el discurso del *orden*, dado por el Estado a espacios y a actividades; el discurso del *poder*, dado por las relaciones de fuerza instaladas; el discurso de la *diferenciación*, dado por su propia cualidad urbana. Existe entonces un discurso urbano legitimado socialmente en el que la ciudad “nos habla” para expresar orden, poder y diferenciación.

Las etapas de expansión, consolidación y densificación que definen la evolución de la ciudad están atravesadas –en términos de Juan Lombardo– por tres procesos de actuación: *calificación* del espacio, *valorización* del territorio y *diferenciación* espacial, donde el Estado se ocupa de regular y sostener el mercado del suelo, el casco consolidado y las áreas de asentamientos populares; mientras que el capital privado organiza importantes fragmentos del territorio y desarrolla las áreas donde realiza sus inversiones.

Estos procesos generan en la ciudad nuevas relaciones entre espacio, poder e identidad, y se expresan mediante símbolos: elementos materiales que comunican ideas o valores para ordenar y configurar el territorio. De modo que el símbolo constituye uno de los principales factores de diferenciación de lugares. Dado que los símbolos son entendidos sólo en su contexto de referencia, consagran identidad.

En la construcción de la ciudad, entonces, existen marcas físicas y simbólicas en su organización, y la constitución de esas marcas se produce al ser concebida socialmente. Asimismo, el acceso de los distintos sectores sociales al espacio construido es también diferencial, dadas las asimetrías de la población en el derecho real a la ciudad.



Con lo cual, el proceso de organización de los elementos urbanos implica la toma de decisiones previas por parte de las autoridades municipales. Desde esta perspectiva, las relaciones y articulaciones entre actores se conforman alrededor de los procesos de reproducción social. Y el acceso a la ciudad de los distintos sectores sociales se establece a partir de la organización física y simbólica del espacio urbano y de los mecanismos socioeconómicos que participan en ese proceso.

a. Las marcas simbólicas

El sistema social constituido funciona dentro de un determinado orden. En ese orden, la construcción del espacio es también de carácter simbólico. El espacio se organiza a partir de zonas con distinta calificación y precio, y es ocupado por sectores sociales distintos, con demarcaciones distintas. Esto permite mantener la diferenciación de actores en la distribución del territorio.



El orden está señalado con marcas que coinciden con: la división en zonas; el tipo de trazado *urbano* (reticular, estelar, irregular, etc.); la infraestructura y el equipamiento disponibles (redes, plazas); la vegetación del lugar y el cuidado de la zona; la accesibilidad con que cuenta y los precios del suelo. Se trata de elementos que indican un estatus urbano del lugar, donde el orden aparece como expresión de una constelación de signos que demarcan el territorio.

¿Cuáles son entonces esas marcas simbólicas? Como señala Rodrigo Silva, el tipo de construcciones, el mantenimiento edilicio, el tipo de vivienda, el estado de la edificación y los materiales predominantes expresan el mayor contraste social y económico de un área que –al mismo tiempo– coincide con el orden que expresa la acción del Estado: zonificación, retícula, trama, uso del suelo, infraestructura, equipamiento, anchos de calle, vegetación, mobiliario urbano, cuidado de la zona, seguridad, accesibilidad, valor del suelo, calidad del espacio público. Estas marcas definen áreas de homogeneidad y ponen de relieve las diferencias entre

el derecho y el acceso real de los distintos sectores sociales al espacio construido.

b. El orden en la ciudad

La ciudad es construida por el conjunto de actores sociales en el proceso de reproducción de sus vidas. Las acciones y las prácticas que tales actores realizan en ese marco van consolidando la sociedad, la economía y el espacio urbano. La espacialización de tales acciones y prácticas implica la distribución no arbitraria de trabajo, de tiempos, de funciones y de personas, que aparecen precisamente organizadas.

En esa construcción se generan relaciones de poder y de mantenimiento de las relaciones que sostienen dicho poder. Esas relaciones –en términos de Pierre Bourdieu– se estructuran por campo y dimensión (económico, social, etc.) y se organizan en sistemas (por ejemplo, la circulación: espacio público, calle, vereda, semáforo, etc.) conectados por una secuencia de símbolos que se entrecruzan y articulan.

El espacio urbano expresa múltiples significados sobre la base de la decisión de los actores mediadores, tales como el Estado o los inversores privados, que lo transforman de un modo que es aceptado por el conjunto. Esta lógica se impone, se acepta y expresa el poder de decisión. Con lo cual, en línea con R. Silva, el carácter simbólico de un fenómeno no está dado por lo que ese fenómeno es, sino por lo que representa ser.

Recuperando a Charles Peirce, tan fuerte es la acción de representación en torno a los signos que no solemos reconocer esa asimilación: solo podemos pensar por medio de signos, por representaciones mentales de objetos. Con lo cual, el signo está en lugar del objeto y lo representa por convención mediante símbolos. Por lo tanto, la diferenciación simbólica intencional del espacio tiene un correlato con su modo de producción.

El espacio urbano se explica a sí mismo a partir de la diferencia privado-público. Lo público debe expresar un orden uniforme; lo privado –en cambio– depende de las acciones individuales de cada propietario dentro de su parcela. Las representaciones mentales con que opera cada individuo sobre hechos o fenómenos se realizan mediante signos que (al socializarse) forman un sentido común, un significado social y cultural para con los objetos.



En la ciudad existen estos signos, que se vuelven símbolos, íconos e hitos, y que actúan sobre la subjetividad y ordenan el territorio. Las marcas simbólicas son parte constitutiva del proceso de construcción de la ciudad. El Estado sostiene el orden, el mercado lo diferencia y se establecen relaciones de poder y distancias sociales. Es decir, la diferenciación se vuelve simbólica en el discurso social.

3. LAS CIUDADES INTERMEDIAS: FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES

Luego de haber reflexionado sobre cómo crece la ciudad y las lógicas que consagran un estatus de lugar, cabe adentrarse en un tipo particular de ciudades. Se trata de aquellas denominadas “intermedias”, que se refieren a su función y posición en el sistema urbano al que pertenecen. Si bien el tamaño (por ocupación territorial o por cantidad de habitantes) no es el componente que las define, viene asociado a su situación relativa en esa red.

Las ciudades intermedias son entonces aglomerados urbanos que juegan un rol mediador en el sistema. Su mayor virtud consiste en la capacidad de *estar en el medio* y al mismo tiempo *ser el medio* para articular lo que está por encima (ciudades de mayor rango) con lo que está por debajo (territorio rural circundante).

Nuestro país cuenta con una población altamente urbanizada. El índice de urbanización es superior al 89%. Y el sistema urbano se caracteriza por una ciudad primate (Buenos Aires), varias ciudades metropolitanas (como Rosario, Córdoba, Tucumán, Mendoza, Mar del Plata), una gran cantidad de ciudades de tamaño medio, ciudades pequeñas, poblados y población dispersa.

En la actualidad, mientras aproximadamente el 50% de la población del país reside en seis grandes ciudades o aglomerados; cerca de un 32% lo hace en 273 ciudades de tamaño medio (10 mil a 500 mil habitantes), que coincidentemente se corresponden con ciudades de carácter intermedio.

Esto da cuenta del peso específico que tienen en la definición del sistema urbano argentino. Sin embargo, su importancia suele verse eclipsada por las ciudades metropolitanas que concentran 40, 50 ó 400 veces su población. Pierden visibilidad en un territorio de poblamiento y desarrollo desequilibrado. De modo que la escala intermedia debiera ser considerada como estratégica, debido a su potencial para generar desarrollo endógeno.

Cuentan con un bagaje de instituciones y empresas, así como infraestructuras y conexiones que otras no poseen. En este escenario, y examinando cómo crecen y cómo son sus relaciones de orden y diferenciación, es posible pensar en las ciudades intermedias como el punto de apoyo para promover un mayor equilibrio en el sistema urbano nacional.

Es indispensable entonces diseñar e implementar procesos que estimulen su desarrollo para asentar en forma eficiente políticas de descentralización, aprovechando el mayor crecimiento relativo de ciudades observado en el último medio siglo, respecto de los grandes centros urbanos.

Dado que ese crecimiento no siempre fue acompañado de un desarrollo proporcional en los sectores productivos y en la provisión de servicios e infraestructura básica, el desafío es dotar de equipamiento urbano



(sanitario, educativo, cultural, habitacional, etc.) en aquellas ciudades consideradas de carácter intermedio. La oportunidad que ofrece esta escala para la planificación resulta mucho más apropiada para capitalizar las condiciones locales.

Es a partir de los cambios ocurridos en la década del 90 (la privatización de empresas del Estado, la desregulación de la economía, etc.), que muchas ciudades intermedias perdieron su capacidad de desarrollo y, aunado a la creciente mecanización del trabajo rural que intensificó las migratorias campo-ciudad sin una adecuada planificación, contribuyó a que decayeran en su oferta de calidad de vida.

Las ciudades capaces de afrontar esa situación fueron aquellas que encararon estrategias de desarrollo local, desde lo local propiamente dicho. En ese sentido, con una planificación ajustada al territorio, elaborada desde lógicas ascendentes (de abajo hacia arriba) y siguiendo estrategias de gestión y de financiamiento, las ciudades de carácter intermedio se podrán posicionar competitivamente.

4. ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN PARA TERRITORIOS EN MUTACIÓN

En este escenario, con un tipo de ciudad que se expande y densifica, que articula su tejido, que prioriza su carácter intermedio, que apuesta al desarrollo local, que establece relaciones de poder y que consagra marcas simbólicas, se ha desarrollado una serie de propuestas de actuación focalizadas en lineamientos tales como:

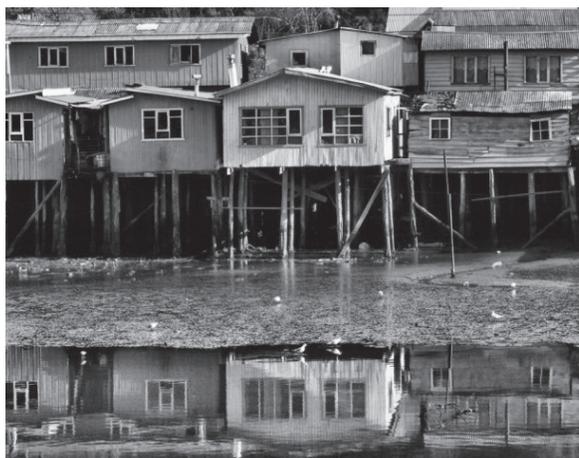
- a. Estrategias para el desarrollo local.
- b. Formulación del modelo territorial.
- c. Formulación de programas prioritarios.
- d. Formulación de instrumentos de gestión.

a. Estrategias para el desarrollo local

La idea de “estrategia” refiere al conjunto de acciones y de decisiones secuenciadas en el tiempo, que conducen al logro de determinados objetivos. Actuar estratégicamente significa también otorgarle viabilidad a esas operaciones. El concepto deriva de las disciplinas militares y alude a la rivalidad entre fuerzas desiguales, donde la victoria no depende de la fortaleza de alguna de las partes sino de la precisión en el planteo táctico de sus movimientos.

Por otro lado, “desarrollo” es un concepto asociado a la fórmula fordista de industrialización-urbanización, que en la actualidad se focaliza (más que en el crecimiento) en el progreso económico y en la construcción de ciudadanía. Este desarrollo es “local” en tanto el gobierno municipal, en virtud de sus competencias y proximidad a la comunidad, se convierta en actor principal.

La idea de *desarrollo local* deviene así en la utilización de herramientas que incrementen la competitividad económica, la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y la capacidad de gestión innovadora y adaptativa, indispensables para toda estrategia de intervención sobre el territorio. Mejorar la organización política, la gestión económica, los canales de participación y articulación entre actores, así como fortalecer las instituciones, optimizar los procesos de gobierno y los instrumentos



Toda estrategia debe responder a objetivos consensuados y a una visión del territorio compartida.

de intervención, son algunas estrategias que conducirán a un mayor desarrollo local.

b. Formulación del modelo territorial

El modelo territorial es una herramienta que permite espacializar las estrategias de desarrollo local a ejecutar. Con lo cual, define operaciones territoriales en función de las problemáticas que afectan, a las oportunidades que ofrecen, a los actores que participan.

Para formular un modelo territorial coherente con la realidad, que responda a una visión del territorio compartida, con objetivos consensuados, debe generarse una visión de ciudad deseada. En tal sentido, es necesario trabajar sobre escenarios que pongan de relieve distintas alternativas de desarrollo local, a partir de los recursos disponibles y de los resultados predecibles en cada caso.

Contar con información de base y someterla a discusión ciudadana será fundamental para la elección de un modelo territorial compartido y consensuado. Los términos de su materialización tendrán que ser aceptados y apropiados por todos los actores participantes, y requerirá que



Los instrumentos le otorgan efectividad a los resultados.

tales actores acuerden sobre el rol que deberán jugar en el proceso, qué ganarán, qué cederán.

c. Formulación de programas prioritarios

Para la materialización del modelo territorial se requieren instrumentos capaces de diseñar aquellas operaciones que resuelvan de manera directa un problema determinado. Tales instrumentos se denominan *programas de actuación* y (en un mayor nivel de desagregación) *proyectos ejecutivos*. Consiste en la articulación territorial de los diversos actores involucrados en un recorte territorial o temático, que implementa estrategias y asigna presupuesto a las acciones.

Con la cartera de programas y de proyectos se podrá implementar la estrategia acordada. Estas versátiles herramientas deberán surgir como consenso de instancias participativas. Algunas serán consideradas prioritarias y otras, en otro orden de ejecución.

Para la definición como prioritario de un programa o de un proyecto, además de la urgencia señalada por el conjunto de actores, se requiere de su validación técnica, política, económica, financiera y de factibilidad en el corto, mediano y/o largo plazo. En cuanto a su alcance, podrá



Transformar problemas en oportunidades.

buscar revertir situaciones de extrema gravedad así como también generar sinergias sobre un amplio espectro de problemáticas o de oportunidades de desarrollo.

En consecuencia, intervenir un territorio requiere de un conjunto de instrumentos que le den forma al proceso y efectividad a los resultados esperados. Y son los que permitirán llevar adelante la intervención y ejecutar las propuestas. Si decimos que el *modelo territorial* es indispensable para la planificación, los *programas* y *proyectos* están dirigidos entonces a la ejecución de tales lineamientos planificados.

d. Formulación de instrumentos de gestión

Así como contamos con instrumentos para la planificación y para la ejecución, también existen otros de gestión para la *participación* (que promueve el desarrollo de talleres de debate, de audiencias públicas, de encuestas y de consultas ciudadanas), para el *financiamiento* (que permite generar o recuperar recursos para la realización de los proyectos), para la *información* (que aporta mayor conocimiento a la comunidad local en general y a los equipos técnicos y políticos en particular) y *normativos* (que proporcionan un marco legal a las acciones encaradas).

Instrumentos de participación

Los instrumentos de participación son aquellos que involucran a diferentes actores en determinadas etapas del proceso de la intervención urbana.

- **ANÁLISIS DE ACTORES:** Instrumento para identificar y plasmar en red a personas, grupos y organizaciones con intereses significativos en temas urbanos específicos.
- **CONSULTA URBANA:** Evento participativo para reunir actores y crear una mejor comprensión de los temas, para consensuar prioridades y para buscar soluciones.
- **PACTO URBANO:** Proceso de cierre de una consulta en el cual los actores formalizan un compromiso de actuación que involucre acciones a emprender.
- **ACTUACIÓN MULTIACTORAL:** Conformación de un grupo de tareas encargado de continuar la implementación de los acuerdos, una vez concluida la etapa de concertación urbana.

Instrumentos de promoción

Los instrumentos promoción son aquellos destinados a eficientizar la recaudación de las administraciones públicas, premiar a aquellas actividades urbanas o desarrollos deseados y penalizar a las no deseadas.

- **IMPUESTO PREDIAL:** Consiste en la utilización de un impuesto para inhibir el uso especulativo del suelo urbano. Se aplica sobre aquellos terrenos desocupados o subutilizados.
- **COEFICIENTE DE APROVECHAMIENTO:** Concesión a título oneroso del derecho de construir por encima del coeficiente básico. Separa conceptualmente el derecho de propiedad del derecho de construir.
- **TRANSFERENCIA DE POTENCIAL:** El propietario de un inmueble sobre el que pesa un interés público de preservación podrá utilizar otro inmueble o vender la diferencia del área preservada.
- **BANCO DE TIERRAS:** Instrumento de promoción del desarrollo urbano. Permite disponer de tierras para el desarrollo de los proyectos y acciones, mediante la adquisición anticipada de predios.

Instrumentos de regulación

Los instrumentos de regulación conforman un conjunto de disposiciones

que regulan la construcción y las formas de uso de la ciudad. Estas disposiciones se articulan habitualmente en códigos afines.

- **CÓDIGO URBANÍSTICO:** Disposiciones sobre las actividades, la morfología y los criterios de división del suelo parcelario, establecidos a los efectos de preservar y renovar las estructuras edilicias.
- **CÓDIGO DEL ESPACIO PÚBLICO:** Disposiciones referentes a morfología, componentes, actividades las formas de uso de espacios públicos de acceso irrestricto o amplio, vías públicos y espacios abiertos.
- **CÓDIGO AMBIENTAL:** Disposiciones que regulan la calidad ambiental del medio con relación a la resolución o morigeración de situaciones indeseables existentes y al control de las que se desarrollan.
- **CÓDIGO DE LA EDIFICACIÓN:** Disposiciones específicas sobre la construcción edilicia, con relación a sus condiciones de seguridad y habitabilidad.

Instrumentos de gerenciamiento

Los instrumentos de gerenciamiento articulan el proceso de concreción de las intervenciones, aplicar instrumentos legales y promover la actuación interjurisdiccional y la iniciativa privada.

- **URBANIZACIÓN CONSORCIADA:** Promover la urbanización de áreas no provistas de infraestructura sobre las que pesan presiones de urbanización, mediante un acuerdo de acciones público-privadas.
- **OPERACIONES CONDICIONADAS:** Posibilidad de formular acuerdos público-privados de predios para modificar los derechos de construcción de dichos predios según fórmulas de mutuo beneficio.
- **MONITOREO Y SEGUIMIENTO:** Definición temporal de las acciones a emprender, seguimiento de las acciones y formulación de las acciones correctivas.

Estos instrumentos de gestión son sustanciales para otorgar mayor transparencia a la gestión y visibilidad a las acciones que se encaren en el marco de la estrategia de actuación. En consecuencia, es indispensable entonces tomar conciencia sobre qué procesos y métodos resultan claves al definir un modelo de intervención.



5. EXPERIENCIA DE APLICACIÓN DEL MARCO METODOLÓGICO

La planificación de ciudades para el desarrollo local es un proceso compuesto por diversos momentos, elementos y resultados, en el que participan actores con variados intereses, herramientas y estrategias. Asimismo, el plan como instrumento a elaborar, también contará con propuestas en las que intervengan elementos de compleja envergadura.

A modo de aplicación de lo expuesto, se presenta a continuación una serie de propuestas concretas generadas para el caso de Lobos, un municipio de la Provincia de Buenos Aires, a 100 km de la ciudad de Buenos Aires y a 125 km de la ciudad de La Plata. La experiencia se generó en el marco del Plan Estratégico de Ordenamiento Urbano Regional y Desarrollo Local para el Municipio de Lobos, Provincia de Buenos Aires, e impulsado por la Dirección Nacional de Preinversión del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, y promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Lobos se extiende en una superficie de 1,7 mil km². Limita al norte con el municipio de Las Heras, al este con San Miguel del Monte y Cañuelas, al oeste con Navarro y al sur con Roque Pérez y 25 de Mayo. Está representado por llanuras con algunas depresiones y varias lagunas, entre ellas, la conocida laguna de Lobos. Tiene una población de 33 mil habitantes y una densidad de 17 hab/km².

La red de núcleos urbanos se conforma por la ciudad cabecera, Lobos, y por un conjunto de pequeñas localidades emplazadas en el interior: Antonio Carboni, Elvira, Villa Logüercio, Salvador María y Zapiola. Su carácter es predominantemente rural, integra la cuenca del río Salado y comparte una situación periférica a la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En las localidades del interior del distrito se desarrollan actividades productivas relacionadas principalmente con el sector agropecuario, lechero y lácteo, la producción de miel, el turismo de laguna, el turismo de campo y la práctica del polo, junto con actividades asociadas, tal como la cría de caballos.

La laguna de Lobos y los cascos de algunas antiguas estancias y estaciones de ferrocarril son los recursos turísticos naturales y patrimoniales más importantes de un área rural que sufre –en gran parte– situaciones



Escenario actual del entorno de la Casa Natal de Juan D. Perón.

de aislamiento debido a la falta de caminos pavimentados y a la desactivación del servicio ferroviario que originó —y sostuvo durante un siglo— a las diferentes localidades.

La ciudad de Lobos es un centro de comercio y servicios de jerarquía regional, potenciado por su accesibilidad a través de la Ruta Provincial 41 y la Ruta Nacional 205. En ella se asienta también la principal actividad industrial, y cuenta con importantes recursos turístico-patrimoniales.

Se trata de un territorio sujeto a presiones metropolitanas, inmobiliarias, laborales y comerciales, así como a tensiones propias de la cuenca hídrica de pertenencia: inundabilidad, calidad de las aguas, accesibilidad rural. La preeminencia rural y la existencia de paisajes y recursos naturales pampeanos muestran un estado de transformación del medio que es necesario preservar en dirección a valorizar la producción y el turismo responsable.

Para definir un horizonte de crecimiento basado en el desarrollo local, se contó con el aporte de instituciones y referentes locales como insumo básico. Esto implica, en el marco del aprovechamiento de los recursos, propiciar: la construcción de una economía diversificada, la generación de empleos cualificados y la mejora del bienestar general de la población, llevado adelante con un rol activo del municipio como promotor del desarrollo económico sustentable.



Escenario propuesto para el entorno de la Casa Natal de Juan D. Perón.

Con la intervención, entonces, surge una ciudad compacta, que ahorra energía, que usa responsablemente el agua, que no extiende innecesariamente las redes de servicio. También que resguarda al patrimonio y que le otorga sentido como componente importante de la economía urbana, generadora de empleo y referente de estrategias de ordenamiento del espacio público.

Además, se plantea en las localidades del interior evitar el desarraigo de la población residente, utilizando la capacidad instalada, preservando las áreas naturales más frágiles y condicionando toda concentración de actividades que puedan comprometer la calidad ambiental. Finalmente, se resignifica el valor simbólico del agua mediante un espacio público recreativo lineal con un fuerte carácter didáctico y cultural.

Es decir, las respuestas generadas tienden a dar cuenta de un modelo de planeamiento que pone en valor las preexistencias, que jerarquiza los desplazamientos y que controla el crecimiento futuro. Asimismo, enfatiza la sensibilidad ambiental, provee servicios e infraestructura, revitaliza la producción, dinamiza al sector empresarial y preserva al paisaje natural y al patrimonio cultural.

En esta línea, los capítulos que siguen ponen de manifiesto tales consideraciones sobre las estrategias planteadas como aplicación metodológica a partir del caso estudiado.

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

El desarrollo local, como proceso de capitalización de recursos y potencialidades de una comunidad, involucra en cada territorio a factores económicos, sociales, históricos, culturales e institucionales y aspira a mejorar las condiciones de vida de su población con capacidades propias, mediante una acción concertada, eficiente y sustentable.

Para elaborar las estrategias se relevaron inicialmente las actividades productivas, a fin de definir el perfil del municipio, como insumo básico para una formulación propositiva. Tales estrategias surgen de una actuación intersectorial y participativa, con una fuerte presencia del gobierno local como planificador y gestor del crecimiento.

1. IDENTIFICACIÓN DE RECURSOS Y NECESIDADES

Desde la perspectiva del desarrollo local del municipio de Lobos, una primera formulación diagnóstica se comenzó a generar a partir de información proveniente de un censo de recursos y necesidades realizado ad hoc. Más de la tres cuartas partes del producto bruto per cápita corresponde a sectores que, en orden decreciente de importancia, son: servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler; industria manufacturera; agricultura, ganadería, caza y selvicultura; comercio por mayor y menor;

embargo, aún mantiene una estructura agraria donde predominan los pequeños y medianos productores, con tenencia privada de la tierra.

La agricultura es una de las principales actividades económicas del municipio. Las tierras agrícolas de mayor productividad están ubicadas en los alrededores de la localidad de Antonio Carboni, al oeste de la ciudad de Lobos. Esta actividad viene creciendo debido al aumento de los precios internacionales de los granos y por la expansión de la frontera agrícola sobre terrenos tradicionalmente dedicados a la ganadería.

Otro cambio que está operando es la transformación de la estructura agraria mediante una mutación de la tipología del productor. Se pasó del chacarero típico al rentista, que arrienda su campo. También se modificó el régimen de arrendamiento. En los últimos años se abandonó la aparcería, que correspondía a un porcentaje de la producción, en favor de un sistema de monto fijo por campaña, mayormente a cargo de contratistas locales.

El aumento de los rentistas ha generado otro fenómeno que impacta sobre la dinámica urbana. Muchos de ellos dejaron las zonas rurales para instalar su residencia en la ciudad de Lobos. Esta demanda de sectores de altos ingresos relativos, en el contexto de una alta rentabilidad de la producción agrícola, afecta al mercado inmobiliario urbano elevando el valor del suelo apto para vivienda individual.

En tanto, la ganadería es su principal actividad agropecuaria, con predominancia de la bovina y luego: la ovina, la porcina y la equina. Debe destacarse que cada vez más los productores hacen el ciclo completo que antes se desdoblaba, efectuando en el municipio solo la cría. Esto es debido al incremento de superficie con cultivo de soja en las áreas de invernada y el avance de la producción en *feed lot*.

Por este motivo, si bien la superficie destinada a ganadería se redujo por el avance de la agricultura, la cantidad de cabezas no disminuyó: se intensificó por el engorde a corral. Allí también la actividad tambera es muy importante y tradicional, especialmente en la cercanía a la localidad de Zapiola. Existen tambos de distinta escala, dependiendo de su superficie. Los grandes y medianos están tecnificados, unos contratan mano de obra y venden su producción a grandes empresas elaboradoras y otros venden solo a empresas locales. En cambio, los más pequeños continúan con las prácticas de ordeño manual.



En los talleres participativos se construyen colectivamente problemas y propuestas.

Además de la agricultura otros usos compiten por la tierra: son los emprendimientos privados de clubes y canchas de polo, y los clubes de campo, aunque hasta el momento no son significativos. Se destaca además la presencia de ganado equino, con más cabezas que los municipios vecinos. La gran mayoría están orientadas al desarrollo productivo de animales de trabajo. El resto para carne, carrera, polo, equitación y haras.

Otra actividad que prevalece es la avicultura, desarrollada especialmente junto a la ruta 41 y con una capacidad de instalación de granjas que está casi al límite, de acuerdo con la reglamentación municipal. Pero, según los referentes consultados, la avicultura es una actividad con poca dispersión en el entramado productivo local. Los insumos no son locales, la faena no se realiza en el municipio y la producción se vende en otros mercados. También la actividad mielera es muy tradicional, se concentra en la localidad de Salvador María y está basada en pequeños productores que luego venden su producción a empresas exportadoras.

En cuanto a las actividades secundarias y terciarias, el número de empleos muestra un crecimiento del sector de comercio y servicios, que compensó la importante pérdida de empleos industriales derivados del



cierre de la fábrica de motores eléctricos Electromac, que tanto impacto generó en el medio local. En definitiva, la estructura industrial se retrajo sustancialmente con la pérdida relativa de la actividad metalmecánica.

A escala regional, Lobos muestra una especialización en la industria textil y en la industria de la madera. Aún así, el valor agregado es inferior al de los municipios vecinos. Las empresas con mayor antigüedad promedio en el municipio pertenecen al sector alimentos y textiles, mientras que las metalúrgicas son más recientes. Las tres cuartas partes corresponden a empresarios de Lobos y el resto, de la ciudad de Buenos Aires. Y, en todos los casos, la principal fuente de financiamiento es el ahorro propio.

En materia de energía eléctrica, la restricción no viene dada por el acceso sino por las limitaciones en su disponibilidad para el conjunto del municipio.

Todas las empresas son pequeñas y medianas, y prevalecen los varones en la fuerza laboral industrial, con un nivel de instrucción bajo. Un tercio de sus costos corresponden a la mano de obra y la mitad la destinan a materias primas. Como destino prioritario de su producción se encuentra la Región Metropolitana de Buenos Aires; mientras que el mercado exter-



no es una alternativa solo para un ínfimo número de empresas relevadas.

Los problemas más importantes señalados para el sector industrial son: a escala local, el déficit crónico de infraestructuras y la falta de mano de obra calificada, mientras que en el ámbito provincial hay una queja recurrente por la presión fiscal e impositiva. Los problemas de infraestructura planteados incluyen: déficit de calles pavimentadas y calles de tierra que se anegan, dificultando la salida de la producción; déficit de transporte público en la ciudad y en zonas rurales; falta de gas y energía eléctrica para la producción, con insuficiente tendido; dificultades para ampliarse en el tejido urbano y posiciones encontradas respecto a las ventajas de promover un parque industrial.

Los problemas vinculados a la mano de obra son: la falta de personal capacitado, problemas con la formalización y la falta de incentivos para mejorar la producción. Los problemas de financiamiento están relacionados con la poca calificación de las empresas pequeñas respecto a las exigencias de los financiadores, por lo que se recurre a canales informales.

Los problemas fiscales y tributarios señalados son: alta presión fiscal y tarifa eléctrica sin incentivos para la producción (a mayor consumo eléctrico, mayor costo del servicio).

El turismo es una actividad central para la economía local y dinamizadora de actividades vinculadas. El municipio cuenta con distintos atractivos naturales y culturales, con la laguna de Lobos como protagonista. En las zonas rurales también se destacan los cascos de estancia como valor patrimonial y paisajístico. Existen, además, distintos tipos de actividades y servicios vinculados al turismo, como la pesca, la práctica de deportes náuticos, el polo, el golf, el paracaidismo y la aviación.

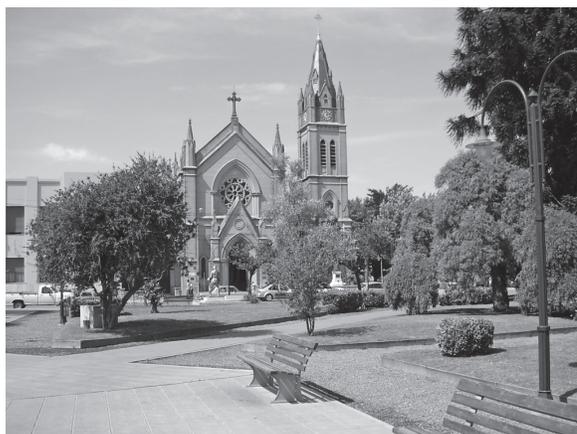
La actividad fundamental es el miniturismo, segmentado para dos tipos de demanda. Por un lado, el turismo a escala regional con base en la laguna y, en menor medida, en la ciudad de Lobos, vinculado a la realización de actividades recreativas, pesca y deportes náuticos para una demanda de clase media/media-baja, proveniente fundamentalmente de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Por otro lado, el turismo rural de estancias, dirigido a una demanda de clase media/media-alta, de turistas nacionales e internacionales, y vinculado con actividades recreativas, práctica de polo, golf, paracaidismo, aviación y espectáculos tradicionales (gauchescos). Pero, la modalidad del turismo cambió últimamente, hace unos años era de excursionistas que venían a pasar el día, luego se convirtió en turismo de fin de semana, con al menos una pernoctación en el municipio.

En los últimos años se advirtió un crecimiento del turismo por varios días, sobre todo en verano. Entre las cuestiones problemáticas a resolver se señalan: el financiamiento de los costos de mantenimiento de los espacios públicos; la integración del turismo de la laguna con el de la ciudad; y la captación de recursos de las actividades y emprendimientos dirigidos a sectores de altos ingresos para el resto de la comunidad.

Una tradición muy arraigada en Lobos es el polo. Lobos forma parte del llamado “Triángulo Dorado”, cuyos vértices son Cañuelas-Monte-Lobos. Esta actividad se relaciona con la cría de caballos *Polo Argentino*, que tiene lugar en el municipio. El mantenimiento de los caballos y el transporte que originan las actividades relacionadas con el polo son generadores de demanda de mano de obra local.

En esa línea aparecieron algunos emprendimientos inmobiliarios vinculados al polo, dirigidos a una demanda de muy altos ingresos. Entre los motivos que impulsaron estos proyectos se encuentran la cercanía a



Iglesia Nuestra Señora Del Carmen,
frente a la plaza central de Lobos.

Buenos Aires y al Aeropuerto Internacional de Ezeiza, la tradición polera del municipio y la preservación de un paisaje rural. En 2006 se lanzó el emprendimiento Santa María de Lobos Polo Ranch y está anunciada la construcción del Jumeirah Culú Culú Polo Resort, a orillas de la laguna Culú Culú.

Los ingresos del Municipio de Lobos, como agente importante del desarrollo local, han mostrado un crecimiento importante. Las tasas generales por servicios urbanos y suburbanos, similar a la aplicada a la zona rural y retributiva de servicios sanitarios, representan la base de la fuente municipal de fondos. Y los recursos procedentes de otras jurisdicciones, como la provincia y la nación, han ido ganando peso relativo en la estructura de financiamiento local.

Entre las inversiones se observa que los servicios especiales urbanos representan la mitad en el municipio y comprenden: alumbrado, recolección y tratamiento de residuos; agua corriente y cloacas; barrido y cementerio. La conservación y mantenimiento de los caminos rurales así como el conjunto de acciones destinadas a la conservación de la vía pública implican importantes erogaciones que, sin embargo, resultan insuficientes para atender las demandas de crecimiento. Con lo cual, se torna indispensable contar con instrumentos económicos de promoción de inversiones.



Sede del Banco Nación, situada frente a la plaza central de Lobos.

Las obras financiadas y/o ejecutadas de manera directa por los gobiernos de la Provincia y de la Nación en el municipio de Lobos están dirigidas fundamentalmente a la construcción de viviendas y a la provisión de servicios públicos. También, en menor medida, a la extensión o mejora de la infraestructura vial. En el caso de estas obras, en un primer momento generaron empleo y luego, una vez que la obra está terminada, con la mejora en las condiciones de vida de la población o la mejora en la competitividad del territorio, deviene una mayor accesibilidad o dotación de infraestructura.

De acuerdo con las actividades y recursos disponibles se evaluaron las áreas de oportunidad, sectores y nichos intersectoriales. De ese análisis surge que la vinculación intersectorial con mayor extensión y sinergias en las cadenas productivas es la que incluye actividades como la ganadería de cría, los *feed lots* (que están cambiando el perfil ganadero de Lobos, tradicionalmente orientado a la cría, y hoy comenzando a competir en la actividad de engorde), el tambo y la producción de derivados como la manteca, los quesos y el dulce de leche.

En estos sectores se pueden explorar áreas de oportunidad vinculadas a promover productos de alta diferenciación que incorporen conceptos de las ciencias genéticas y veterinarias. En el caso de los lácteos y derivados,

el énfasis puede estar orientado a resaltar la producción artesanal en condiciones de calidad diferencial. La relación de la apicultura con la agricultura muestra aspectos que ofrecen sinergias positivas como es el caso de la siembra de girasol, que favorece nítidamente la calidad de la miel producida. Una mayor diversidad de cultivos favorecería a la cadena de valor con alcance internacional existente en la zona.

El polo en lo deportivo y las prendas de bebé en lo textil, si bien no son de localización exclusiva en Lobos, tienen características peculiares que permiten incluirlos dentro de un nicho de mercado. Son un segmento más reducido pero tienen una clientela con necesidades específicas que requiere de proveedores especializados y capaces de cubrir sus expectativas.

La articulación del turismo de estancias con el polo es una de las sinergias positivas más claras que genera la cría de caballos de *polo* a través de un derrame efectivo en la dinámica del municipio. Aunque no es un fuerte generador de empleo que pueda motorizar el desarrollo local puede generar algún tipo de articulación con el sector textil que sería importante impulsar, dada la presencia de un mercado para prendas de vestir referenciadas al polo.

2. SÍNTESIS DIAGNÓSTICA SOBRE DESARROLLO LOCAL

Desde el punto de vista del desarrollo local, la interpretación diagnóstica es la siguiente:

- La actividad agropecuaria presenta problemas de accesibilidad a zonas de producción y al resto de las localidades, y un déficit de mano de obra especializada.
- Existe un fuerte conflicto entre usos del suelo, como los generados por la expansión del cultivo de soja con la producción de miel.
- Necesidad de una reconversión tecnológico-productiva de productores, impulsada por mayores requisitos derivados de la demanda externa.
- Recurrencia de inundaciones, ya sea por las crecidas del río Salado como por las lluvias, o por ambas causas al mismo tiempo.

En la actividad del sector industrial, los problemas más relevantes son: por un lado, a escala local, el déficit crónico de infraestructuras (de calles pavimentadas, de transporte público en la ciudad y, en zonas rurales: de gas y energía eléctrica para la producción, y dificultades para ampliarse en el tejido urbano) y problemas con la mano de obra (falta de calificación, grado de informalización, nivel educativo, etc.). Mientras que en el ámbito provincial, existe un reclamo recurrente por la presión fiscal e impositiva.

En el caso de la actividad turística se advierten algunas cuestiones relacionadas con el financiamiento de los costos de mantenimiento de los espacios públicos; con la articulación de la laguna con la ciudad; y las relativas a los medios para captar recursos provenientes de las actividades y emprendimientos dirigidos a sectores de altos ingresos. El municipio cuenta con una institución denominada *Agencia de Desarrollo Local*, una asociación civil sin fines de lucro creada con apoyo del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Lobos.

Este espacio articula entidades públicas y privadas y tiene el propósito de: apoyar el proceso de creación de nuevas empresas, colaborar con las existentes y su inserción en el mercado, estimular la iniciativa y la competitividad, estimular la asociación de emprendimientos y promover proyectos empresariales. Asimismo, actúa como mediador entre las empresas que necesitan financiamiento y distintas líneas de créditos oficiales.

Del desarrollo de escenarios tendenciales se desprende que la configuración económica determina que los bienes y servicios ofrecidos son fundamentalmente tomadores de precio a escala nacional o internacional. Por lo tanto, es muy susceptible a decisiones que se realizan en ámbitos geográficos diferentes al local. De esa vulnerabilidad estructural solo se abstrae una actividad que es el polo, cuyo nivel de articulación con otros sectores económicos es escaso, salvo con el turismo de estancia para el segmento de altos ingresos.

La particularidad del municipio de ser límite entre lo rural y lo urbano y de no estar ubicado en la ruta hacia un centro de atracción de mayor envergadura, le brinda un posicionamiento especial (por la cercanía a la ciudad de Buenos Aires y al Aeropuerto Internacional de Ezeiza), apoyado en los desarrollos viales recientes, como la Autopista Ezeiza-Cañuelas y su proyecto de extensión hasta Lobos-Saladillo. Esta característica de fuerte



dependencia de variables exógenas está señalando la necesidad de aunar esfuerzos para lograr diferenciar, articular y tecnificar la producción de bienes y servicios.

De modo que, las alternativas de desarrollo local deberían confluir hacia la conformación de cadenas de valor que aprovechen las condiciones históricas, culturales y geográficas para desarrollar productos y servicios de mayor diferenciación. Estos permitirían acceder complementariamente a mercados más selectivos donde los bienes y servicios producidos sean valorados como característicos de Lobos.

3. DEFINICIÓN DEL PERFIL Y PROPUESTA DE ROL REGIONAL

Un aspecto central del desarrollo local es el perfil productivo. Sin un perfil productivo definido no existe posibilidad de desarrollo local

exitoso. Por lo tanto, la tarea central para establecer pautas de desarrollo local fue conocer la estructura productiva de Lobos. Su perfil productivo fue duramente afectado por el desmantelamiento de la operatoria ferroviaria de Empalme y la reducción y reconversión de la planta industrial de la empresa Siemens que, en conjunto, motorizaban el crecimiento del municipio, proveyendo empleos formales.

Asimismo, la ganadería de cría, por sus características extensivas en el uso de la tierra y la mano de obra, no ha generado el contrapeso suficiente a esas crisis abruptas. La brusca disminución del total de empleos industriales observada entre 1985 y 1994 pudo ser absorbida por el aumento en el empleo en comercios y servicios. También Lobos tiene la ventaja de su localización relativa, que permite acceder a mercados de trabajo a escala regional.

Por otro lado, la reducción de puestos de trabajo fue cubierta parcialmente por la diversificación de actividades productivas destinadas al mercado interno (industria textil), el aprovechamiento de las aptitudes turísticas para oferta local e internacional (turismo de estancia y polo) y la producción destinada a la exportación (miel). Adicionalmente, su perfil productivo se caracteriza por una estructura diversificada donde, si bien las pequeñas empresas son las que generan mayor cantidad de empleos, tienen mayores restricciones en el acceso al crédito y alto grado de informalidad laboral.

Lobos se encuentra en la “frontera” de la expansión metropolitana, actuando como “bisagra” entre el proceso de metropolización y el interior rural bonaerense. Sin dudas, las nuevas condiciones de circulación han generado cambios en su localización relativa en el contexto metropolitano. Por un lado, presenta una condición parcial de ciudad-dormitorio, es decir, como residencia de trabajadores que viajan diariamente a la ciudad de Buenos Aires o algún municipio de la región.

Ésta ha sido una función histórica, que podría reforzarse si se concreta la anunciada construcción de la autovía entre Lobos y Cañuelas y si se extiende el proceso migratorio. Tal situación constituye una amenaza dado que los trabajadores que se desplazan fuera del municipio son los más calificados. Pero en momentos de crisis del mercado de trabajo local podría ser visto como una oportunidad de inserción en mercados de trabajo regionales como válvula de escape.



Por otro lado, Lobos es un mercado de producción de bienes que se comercializan en distintas partes de la región, destino prioritario para el sector industrial. Es importante entonces diseñar políticas que busquen la diferenciación de productos, especialmente agroalimentarios.

Es también un proveedor de servicios ambientales. En este sentido, las áreas rurales del municipio cumplen, además de funciones vinculadas con la producción agropecuaria, aquellas relacionadas con el uso del paisaje, el ocio, el descanso, el turismo, la conservación de recursos naturales y la preservación del ambiente. Con lo cual, la necesidad creciente de actividades compensadoras en ámbitos rurales fomentará el desarrollo de segundas residencias, del turismo y actividades asociadas.

Por definición, son tres las funciones básicas de los espacios rurales: la económica (producción de bienes comercializables de la producción agropecuaria, agroindustrialización, turismo, etc.); la *ambiental* (con-

servación de recursos naturales y preservación del ambiente); y la *social* (desarrollo del capital social y mantenimiento de la vida comunitaria). Las nuevas funciones de los ámbitos rurales del municipio no solo no son consideradas por el valor de la producción agraria sino también por su condición de espacio recreativo, residencial y paisajístico.

Lobos posee una estructura productiva diversificada. Esta diversificación surge de la concentración urbana en la ciudad, que ha permitido economías de escala y se ha constituido en un centro de importancia regional como mercado de trabajo y consumo, como oferta de servicios y como atractor de inversiones y excedentes.

Entonces, es importante lograr una inserción del municipio en el contexto regional. En este sentido, la mejora en la competitividad interterritorial debe estar basada en aquellos elementos que la diferencien. Implica trabajar sobre aquellos elementos particulares que le confieran singularidad y ventajas comparativas como: la historia, la tradición industrial, el ferrocarril, el ambiente rural, el polo, la lechería, la miel y su localización estratégica.

4. PROPUESTA DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

El desarrollo local es una herramienta para mejorar las condiciones generales del área mediante la creación de condiciones que impulsen el crecimiento económico y la generación de empleo. Es un proceso que articula el accionar del sector público con el privado y se concibe como componente de una estrategia integral que tiene en cuenta factores de desarrollo exógeno. Se trata de generar un círculo virtuoso de crecimiento, de mejora de los ingresos, de aumento de la calidad de vida y de permanencia de la población en el área.

Desde esta perspectiva, los *objetivos* propuestos son: transformar el sistema productivo local, promover el crecimiento, y mejorar el nivel de vida y empleo de la población.

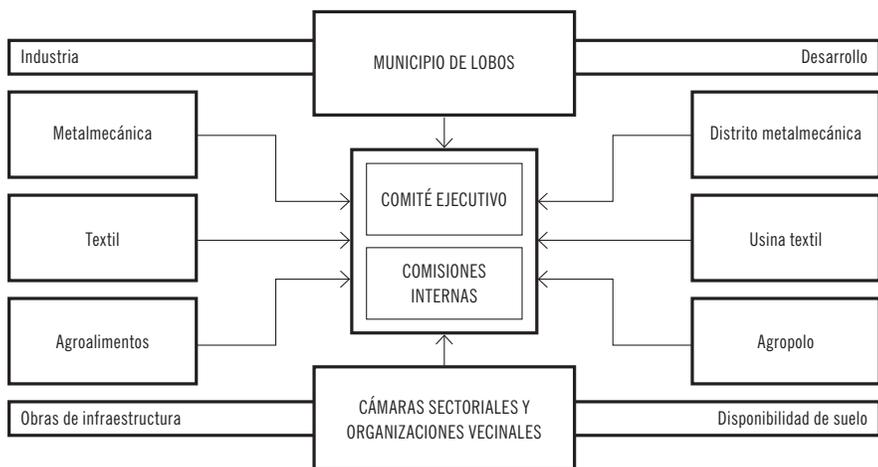
Las *estrategias* se agruparon en “áreas de actuación”, considerando los recursos sobre los cuales se pretenden enfocar las acciones propuestas:

Estrategias generales	Acciones básicas
1. PROVISIÓN DE SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA	<ul style="list-style-type: none"> a. Extensión de la red de infraestructura y servicios. b. Construcción y mejora de equipamientos colectivos.
2. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> a. Fortalecimiento institucional y financiero de los centros de educación y capacitación vinculados con la producción: b. Recuperación del saber metalmeccánico y ferroviario a través de una nueva escuela de oficios con esa orientación. c. Creación de una base de datos de trabajadores para determinar el déficit de mano de obra e incentivar a las empresas para su contratación. d. Confección de planes de formación media de acuerdo a la demanda del municipio, a través de la Agencia de Desarrollo Local.
3. FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL	<ul style="list-style-type: none"> a. Reorganización de la Agencia de Desarrollo Local. b. Definición de una zona industrial exclusiva. c. Creación de un Agropolo en Antonio Carboni-Elvira. d. Creación de una usina textil en Empalme Lobos. e. Impulso a la creación de un Distrito Metalmeccánico. f. Fomento de las actividades turísticas y socioculturales.
4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> a. Apoyo institucional y financiero a la Agencia de Desarrollo Local y ampliación y reformulación de sus funciones. b. Creación de la Oficina Municipal de Estadística. c. Creación de un Banco de Tierras del municipio. d. Profundización de la estrategia de marketing territorial. e. Creación de instrumentos para captar recursos en el ámbito local.

a. Reorganización de la Agencia de Desarrollo Local

Una estrategia para articular diferentes políticas es la reingeniería de la Agencia de Desarrollo de Lobos, que debería contar en su conformación institucional con una representación de los tres sectores industriales más relevantes: la industria metalmeccánica, organizada en un distrito; la industria de indumentaria, reconvertida a través de la *Usina Textil*; y la industria alimentaria, con centro en el *Agropolo*.

Es importante que un porcentaje (3 a 5%, por ejemplo) de todo beneficio (crédito o subsidio) obtenido por las empresas en el marco de las



actividades de la Agencia sea aportado por las firmas beneficiarias. Por otra parte, el municipio debería aportar un porcentaje de lo recaudado por la tasa de seguridad e higiene, de manera de proveer de fondos a las iniciativas que la Agencia lleve a cabo.

En este marco, coordinaría distintos instrumentos: los programas de asistencia técnica a la producción, los centros de información y de apoyo a pequeñas y medianas empresas, la financiación de nuevas empresas y la formación de grupos de comercialización.

b. Definición de una zona industrial exclusiva

La tendencia de la industria a escala mundial hacia una mayor asociatividad entre las empresas puede expresarse en formas organizativas (cámaras, asociaciones) y/o físicas (zonas, parques, polígonos, etc.). En nuestro país la definición de zonas industriales exclusivas está contenida en numerosos códigos municipales de ordenamiento territorial. En la década de 1970 aparece otra figura, la del *parque industrial*, que agrega a la delimitación en el plano, una barrera física (perímetro alambrado) y la provisión de servicios y equipamientos comunes (energía, agua, tratamiento de residuos, servicios de administración, seguridad, etc.).

Esta nueva forma de organización territorial de la producción industrial genera economías de aglomeración, es decir, disminución en los costos de producción de cada firma por el hecho de estar concentradas. Por otra parte, en términos de ordenamiento territorial, los agrupamientos permiten separar el uso industrial de otros usos no compatibles o conflictivos, especialmente el residencial. Además, la política industrial provincial en la actualidad otorga beneficios adicionales a tal agrupación.

La industria en Lobos muestra un patrón territorialmente disperso. Si bien existen zonas con predominio de actividades industriales—en muchos casos— con cierto grado de “clusterización” (como la actividad textil o la metalmecánica), un rasgo característico es el *mix* de usos del suelo, efecto de situaciones previas a la definición normativa de zonas y usos permitidos. Muchas industrias quedaron englobadas por el crecimiento de la mancha urbana, provocando conflictos en uno y otro sentido. Las empresas no pueden extender sus plantas por la escasa disponibilidad de espacio físico, mientras que los vecinos reciben las externalidades negativas de la producción industrial (ruidos, olores, etc.).

Por otra parte, la dispersión territorial de la implantación industrial genera deseconomías en la provisión de infraestructuras y servicios. La tendencia a mediano plazo debería ser la creación de un agrupamiento cerrado tal como lo prevé la Legislación provincial (parque industrial o sector industrial planificado), aunque por el momento no están dadas las condiciones financieras y de gestión para su creación. La estrategia de agrupación física implicaría, además de la relocalización de los establecimientos industriales actualmente existentes en el tejido urbano de la ciudad, la radicación de nuevas empresas.

Por lo tanto, se proponen dos tipos de acciones. En primer lugar, la delimitación de dos Zonas Industriales Exclusivas (ZIE). Cada una de éstas tendrá un perfil característico, definido a partir de una normativa específica contenida en el *Código de Ordenamiento Territorial*. Y cada perfil estaría referido a: ramas industriales permitidas, tamaño del establecimiento, superficie cubierta, tecnología utilizada, energía consumida y tipo y cantidad de residuos generados.

En segundo lugar, se propone la utilización de un conjunto de instrumentos de tipo tributario para movilizar el mercado de suelo industrial.



La idea de definir las dos zonas busca canalizar los objetivos prefijados: la relocalización de empresas actualmente instaladas en el tejido urbano y la atracción de inversiones bajo la figura de nuevos establecimientos industriales.

La primera se orientaría a las industrias tradicionales, tal como la metalmecánica, que comparte un perfil tecnológico-productivo. Y contendría a las empresas lobenses existentes, propiciando el desplazamiento de las mismas. Este proceso iría generando las condiciones para tender a mediano plazo a la creación de un parque industrial o sector planificado. Su localización no variaría de la que actualmente detenta la zona industrial, sobre la ruta 205.

Por otra parte, la segunda zona prevista estaría asociada a una estrategia de posicionamiento de Lobos a escala regional en el mediano y largo plazo. En este sentido, estará reservada para la radicación de industrias

con estándares tecnológico-productivos distintos a los de la media de las industrias del municipio. Es necesario atraer inversiones que generen empleos con mayor grado de calificación, produciendo externalidades positivas sobre el resto del tejido económico local.

Se destinaría entonces a industrias de media y de alta tecnología, con una producción de alto valor agregado y con posibilidades de inserción en mercados externos. Su localización en el cruce de las rutas 205 y 41 detenta un carácter estratégico tanto por las excelentes condiciones de accesibilidad como por su visibilidad, al proyectar una imagen dinámica e innovadora.

c. Creación de un Agropolo en Antonio Carboni-Elvira

El “Agropolo” o polo agroindustrial es un área que concentra actividades vinculadas a la producción agroalimentaria, combinando empresas agroindustriales, proveedores de insumos, servicios a la producción, centros de investigación y desarrollo tecnológico, entre otras. La propuesta de instalación en las localidades de Antonio Carboni y Elvira, prioriza la industria local y fomenta la utilización de materias primas del interior rural.

Las empresas que se podrían localizar allí son las alimenticias en general (lácteas, panificados, pastas, miel, etc.), los aserraderos y los viveros, entre otros. Además, se instalarían los proveedores de bienes y servicios que complementan la producción (insumos, maquinarias, servicios empresariales, etc.) y otros bienes y servicios (restaurantes, por ejemplo). También contaría con una muestra permanente de la producción (stands de exhibición y de venta al público).

El sector agropecuario y agroindustrial, de fuerte presencia en el municipio, presenta una producción muy diversificada, tanto primaria (cereales, carne, leche, miel) como secundaria (derivados lácteos, pastas y panificados). Asimismo, estas actividades ofrecen cierto grado de integración, traducida en la utilización de materias primas locales entre los tambos y la industria láctea.

La idea apuntaría, por un lado, a reducir los costos de provisión de infraestructura y servicios y, por otro, a morigerar los conflictos entre los usos del suelo por la localización concentrada de estas actividades.



Además, la propuesta se encuentra en sintonía con objetivos-marco del desarrollo urbano y regional, focalizados en la integración de las localidades rurales del municipio.

La elección del emplazamiento se relaciona con el perfil productivo de las localidades, claramente agropecuario. Y tiene un rol central la presencia de la Escuela Agropecuaria N° 1 de Antonio Carboni, que podría actuar como órgano articulador entre las empresas y los trabajadores, capacitando mano de obra e incorporando innovación en procesos y productos.

Finalmente, esta elección también está vinculada con la estrategia definida por el plan de fortalecer la situación socioeconómica y productiva de las localidades. Para llevarla adelante se hace imprescindible a mediano plazo mejorar la accesibilidad a las localidades, tal como la pavimentación del camino de acceso desde la ruta 41.

d. Creación de una Usina Textil en Empalme Lobos

La industria textil es característica y tradicional de Lobos, como gran generadora de empleos, basada en pequeños y microemprendimientos, tiene un alto grado de fragmentación y de informalidad. Desde esta perspectiva, se propone la creación de una *Usina Textil*, aprovechando el *know-how* existente, con la intención de agregar valor a la producción a partir de diferencias de calidad por diseño, fomentando la asociatividad entre los productores y otorgando un mayor grado de formalidad a las relaciones laborales y de tercerización.

La propuesta, con sede en Empalme Lobos —área donde se localiza el sindicato textil local—, promueve la concentración de la “inteligencia textil” en indumentaria: favorece la competitividad, la resignificación y la productividad. No quiere decir que todos los fabricantes deban radicarse allí, pero sí crear un espacio para compartir una línea de prendas para bebé, por ejemplo, que apunte a una mayor identificación y visibilidad social de la oferta de los fabricantes de Lobos.

En ella deberían funcionar espacios de capacitación del trabajo femenino y un *Centro de Diseño* que cuente con la contratación de pasantes especializados en diseño textil, provenientes de carreras universitarias. Esta estrategia sectorial se asienta también en las características del mercado que maneja tiempos muchos más acelerados que otros, produciendo una colección con 6 ó 12 meses de anticipación. Por ello resulta tan difícil prever cambios en el consumo.

Considerando el contexto internacional, es clave ofrecer calidad y diseño. Por lo tanto, el eje de la política es la articulación organizativa del sector en la Usina Textil y la conformación de una marca local con diseño propio que, sin abandonar la fabricación de ropa tradicional a bajo costo, genere condiciones para la comercialización de productos con mayor valor agregado y rentabilidad para el sector.

En consecuencia, requeriría de una gestión promovida, sostenida y administrada por el gobierno local, que construya redes asociativas para comercializar excedentes, para acceder colectivamente a créditos o subsidios, para generar espacios de exposición (vidrieras, ferias, muestras, etc.), para instalar el turismo temático como nuevo atractivo, para capa-



Escenario urbano del área de Empalme Lobos, situado al este de la ciudad de Lobos.

citarse en el diseño de indumentaria y para fomentar el diseño de autor (en indumentaria infantil, por ejemplo).

Teniendo en cuenta que los requerimientos de funcionamiento se limitarían a una oficina para tareas administrativas y un aula-taller para cursos, el lugar más propicio de instalación sería la estación ferroviaria de Empalme Lobos. Más allá de la disponibilidad de espacio físico, es un lugar con una gran carga simbólica y mucha visibilidad a escala local. Asimismo, la radicación permitiría recuperar, al menos parcialmente, el patrimonio histórico y arquitectónico de la estación, hoy muy deteriorado.

e. Impulso a la creación de un Distrito Metalmecánico

La propuesta de crear un *Distrito Metalmecánico* surge de la necesidad de agrupamiento de la industria metalmecánica lobense: tanto las fundiciones como los talleres de motores eléctricos. Esta necesidad se ve reforzada por la expectativa de crecimiento del sector en un contexto de amenaza creciente por importaciones. La incorporación del sector en el marco de un distrito especializado, que fomente la vinculación y articulación entre empresas para desarrollar y atraer nuevos clientes y mejorar



Área de desarrollo estratégico de la Usina Textil en la zona de Empalme Lobos.

el perfil tecnológico, es crucial para la sustentabilidad a largo plazo de la industria de motores eléctricos y de fundiciones.

Tal como se sostuvo anteriormente, la principal estrategia para este sector industrial es la integración entre empresas, tanto en su forma física como organizacional. Las ventajas de una mayor integración y coordinación empresarial están vinculadas con el logro de mejores condiciones de negociación, abastecimiento y comercialización, aprovechando los beneficios de programas nacionales y provinciales y las economías de escala para la contratación de asistencia técnica. Esta propuesta se enmarca dentro de la política de promoción industrial vigente en la Provincia de Buenos Aires.

La industria metalmecánica cuenta con una larga tradición en el Municipio. El *know-how* transmitido por generaciones de trabajadores es un importante recurso con que cuenta el sector. Genera además numerosos puestos de trabajo en el Municipio. Una debilidad, sin embargo, es el bajo nivel tecnológico con el que actualmente trabajan las fundiciones. Asimismo, la industria está sufriendo los embates de la competencia de motores brasileros mucho más económicos.

De un potencial Distrito Metalmecánico podrían formar parte: las empresas del sector (17 fundiciones y seis de motores); la Cámara de

Comercio, Industria, Producción, Turismo y Servicios; la Municipalidad de Lobos; la Escuela Técnica N° 1; el Centro de Formación Profesional N° 401; el Sindicato UOM y el Centro de Ingenieros, entre otras instituciones. Este conjunto de características son elementos que permiten tender hacia una mayor asociatividad. Y la propuesta de conformar este núcleo productivo aparece como una forma de potenciar las fortalezas del sector.

f. Fortalecimiento institucional del municipio

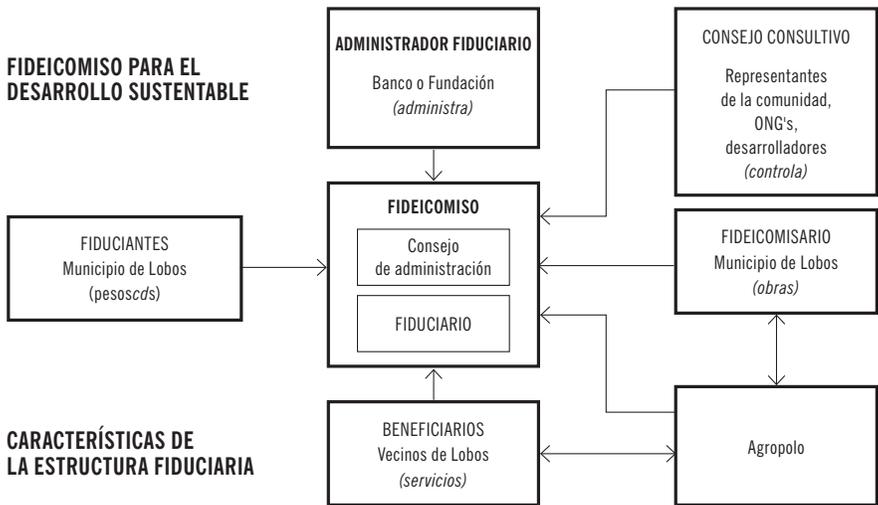
El plan deberá entenderse como una herramienta que permita planificar el desarrollo económico, social y territorial del municipio en la próxima década. Y el gobierno municipal es el actor principal de este proceso, a través de la formulación y gestión de las políticas públicas. En este sentido, el fortalecimiento institucional, que deberá ser tanto financiero como de recursos administrativos y de gestión, es una estrategia clave para comandar el proceso de desarrollo local, que implica:

- Apoyo institucional y financiero a la *Agencia de Desarrollo Local* y ampliación y reformulación de sus funciones, orientando y asistiendo a las empresas locales o externas que analicen alternativas de inversión.
- Creación de la *Oficina Municipal de Estadística*, que concentre aquella información originada en distintas dependencias municipales.
- Creación de un *Banco de Tierras*, mediante la compra de terrenos estratégicos para la planificación del crecimiento y el desarrollo urbano.
- Profundización de la estrategia de marketing territorial, sobre la base de la identidad local y la generación de una imagen externa nueva.
- Creación de instrumentos para captar recursos en el nivel local, a partir de la tributación de los nuevos emprendimientos, así como del uso de instrumentos de captación y recuperación de plusvalías urbanas.

Se ha generado para ello el instrumento denominado “Contribución para el Desarrollo Sustentable de Lobos” (CDS), que tiene dos finalidades específicas: por un lado, permitir la captura de plusvalías urbanas y, por el otro, contribuir a la cohesión social mediante tres elementos sustantivos a destacar:

1. Que el aporte de cada propietario sea en función del valor de su terreno (este edificado o no) y de los beneficios directos e indirectos que las obras o la nueva normativa le generen a los diferentes lotes según su localización.
2. Que denote transparencia en el manejo de los fondos que se recauden.
3. Que el costo de administrar el tributo sea adecuado a la escala del municipio.

Por otra parte, esta contribución debe ser una herramienta para ejecutar obras de infraestructura y equipamiento y para financiar proyectos de interés colectivo, es decir, aquellas que proveen de bienes y servicios públicos. Es función del Estado suministrar esas obras y aún imponerlas, si algunos vecinos no las quisieran aceptar, en salvaguarda de los derechos de los otros vecinos. La administración del tributo puede estar a cargo de un fideicomiso cuyo patrimonio esté integrado por las recaudaciones y cuya estructura podrían asemejarse a la figura siguiente:



5. PROPUESTA DE ARTICULACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS

¿Cómo articular las diferentes estrategias? En el sector textil, cuya escala de producción en Lobos ronda los 2 millones de prendas anuales, amerita encarar estrategias de agrupamiento competitivo. Esto implica la articulación organizativa del sector en la Usina Textil y la conformación de una marca local con diseño propio, que genere condiciones para la comercialización de productos con mayor valor agregado. Asimismo, para la producción de miel es importante trabajar con el Centro de Apicultores para la obtención de un Fondo de Desarrollo Regional del Banco Nación, que apunte a financiar a una sala de extracción de miel comunitaria. Este fondo es un programa encuadrado en políticas de fortalecimiento a los procesos de desarrollo productivo local.

En cuanto a la lechería, la demanda de productos se orienta tendencialmente hacia mercados de alto poder adquisitivo. En particular, el aumento del consumo de productos naturales representa una oportunidad para el sector lácteo lobense. La estrategia de largo plazo del sector debería ser la promoción de una mayor tecnificación sobre la base de economías de producción y de diferenciación de productos. Las estrategias cobran más fuerza si son planteadas desde su concreción territorial.

En la ciudad de Lobos se plantea la conformación de un *Mercado Concentrador de Frutas y Hortalizas* para la cuenca del río Salado. En las localidades aparece: la reutilización de los cuadros de estación del ferrocarril para viveros, huertas y productos artesanales; el fortalecimiento de la producción orgánica para abastecer nuevos emprendimientos (clubes de polo, Jumeirah Culú Culú, Polo Resort, etc.); y la creación de una Escuela Municipal de Polo en Salvador María, aprovechando la *expertise* de los petiseros y criadores que viven en la localidad. Ante la expansión de la práctica de este deporte, podría ser una opción más económica para los que quieren jugar al polo. Esta escuela podría ser gestionada por la *Junta de Fomento de Salvador María*; en adhesión al Programa Provincial “Pueblos Turísticos”.

Para la laguna de Lobos se propone el incremento y mejora de la oferta de alojamientos turísticos y de servicios al turista. Esta es una política central para consolidar la laguna como nodo turístico, brindando mejores



condiciones para el alojamiento, la estadía y la permanencia de los visitantes. Se requiere de una fuerte cooperación público-privada, donde las inversiones puedan realizarse mediante desgravaciones o reducciones tributarias, o facilidades financieras a través de la Agencia de Desarrollo Local.

Otras acciones se refieren, por un lado, a la ampliación de las áreas de uso público mediante la modificación de los terrenos aledaños a la laguna. Por otro, se debería declarar zona intangible o de reserva natural con acceso público a las áreas con mayor diversidad de flora y fauna autóctona (representativa del ecosistema lacustre original). Para que esta medida tenga un impacto social y económico, es importante acompañarla con otro tipo de acciones: la construcción de un *Centro de Interpretación del Funcionamiento del Ecosistema* de la laguna y de la dinámica propia del cuerpo de agua; acciones de fomento del turismo “ecológico” mediante emprendimientos turísticos respetuosos del ambiente; y la realización de actividades tales como avistaje de aves, las observación de fauna, etc.

Finalmente, una propuesta para articular la ciudad y la laguna está basada en la cría y reproducción del pejerrey para la pesca deportiva y la explotación comercial, vinculada con el aprovechamiento del recurso. Existe la necesidad de integrar la producción de peces de la laguna con la gastronomía local –un factor central para el desarrollo turístico–, teniendo en cuenta la buena calidad de pejerrey disponible. Para ello, se propone la adhesión al *Programa “Lagunas Productivas”*, desarrollado por la Dirección Provincial de Pesca, Recursos Marítimos, Lacustres y Fluviales, dependiente del Ministerio de Asuntos Agrarios. Se trata de un programa de producción y explotación comercial del pejerrey en las lagunas de la Provincia de Buenos Aires.

Las estrategias de desarrollo local deben articularse con los objetivos del ordenamiento territorial de manera coherente. En este sentido, algunos de los problemas identificados tienen que ver, a escala del municipio, con un desarrollo desigual de las localidades, expresado en la distribución de infraestructuras, servicios básicos y equipamientos. En consecuencia, en este esquema de integración, la producción agropecuaria generada en las localidades deberá tener prioridad fomentando el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, que son la base para contribuir a la retención de la población.

Los desequilibrios observados implican un desperdicio del potencial de desarrollo endógeno y una distribución inequitativa de la riqueza. Por lo tanto, cabe examinar a continuación cómo las propuestas de desarrollo local se articulan con los objetivos de desarrollo urbano y regional, expresados por: la integración de las localidades; la reactivación de zonas degradadas, producto del desmantelamiento de las actividades estructurantes; y la necesidad de limitar el crecimiento de la mancha urbana, que ha evidenciado una dificultad creciente para la provisión de servicios urbanos.

MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el marco de la estrategia de desarrollo local planteada, el modelo de ordenamiento pretende revertir los desequilibrios territoriales observados y la distribución inequitativa de la riqueza. Para ello, avanza con una interpretación diagnóstica de temas y problemas, con la definición de una estructura urbano-regional, con la formulación de escenarios prospectivos y lineamientos estratégicos para, finalmente, arribar a un esquema director de crecimiento.

1. INTERPRETACIÓN DIAGNÓSTICA DE TEMAS Y PROBLEMAS

Como interpretación diagnóstica de problemas emergentes y oportunidades detectadas para el municipio de Lobos, se examinan las condiciones de la población, los marcos regulatorios existentes, los recursos del medio físico, el sistema de transporte y movilidad, la dotación de infraestructura, el mercado de suelo urbano y rural, y los niveles de criticidad y vulnerabilidad ambiental.

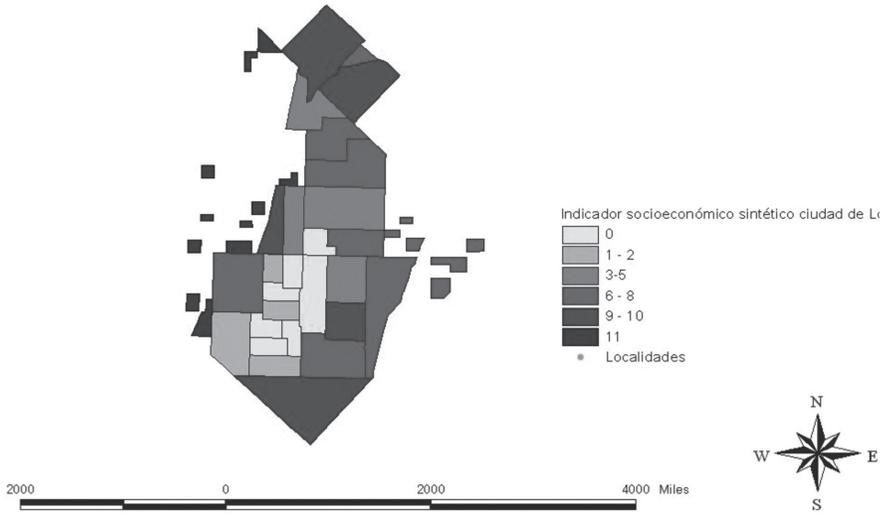
a. Condiciones socioeconómicas de la población.

La población de Lobos ronda los 35 mil habitantes y tiene una densidad de 20 hab./km². Más del 85% es urbana, concentrándose su totalidad en la

Condiciones socioeconómicas de la población del municipio de Lobos



Condiciones socioeconómicas de la población de la ciudad de Lobos





Conjunto de viviendas sociales
construidas en la periferia de la
ciudad de Lobos.

ciudad, mientras que solo un 5% se agrupa en las localidades del interior, y el 10% restante es considerada población rural dispersa. Socioeconómicamente, las mejores condiciones se registran en el centro de la ciudad y, a medida que nos alejamos, los indicadores son decrecientes en términos de necesidades básicas insatisfechas, alcanzando los valores máximos negativos en las áreas rurales del oeste y del norte.

b. Condiciones sobre los marcos regulatorios

Son varios los aspectos problemáticos detectados. Por un lado, la falta de mecanismos de participación ciudadana, tal como consultas o audiencias públicas. Por otro, la ausencia de obligatoriedad de realizar evaluaciones de impacto para los nuevos desarrollos. También carece de acciones precautorias y de preservación sobre: los recursos naturales –en particular sobre las lagunas–, la regulación del uso de pesticidas, la protección de recarga del acuífero y la limitación de construcciones en las riberas.

No ha existido una actitud preventiva ante situaciones de alto impacto, en particular, por inundación; así como la forestación y mantenimiento obligatorio del área de protección de rutas y caminos. Resulta igualmente relevante la labilidad de la norma para usos rurales intensivos, en



La Laguna de Lobos pierde profundidad en su lecho y capacidad de reserva de agua.

particular para *feedlot*, engorde de cerdos, criaderos de pollos, cría de animales de granja y extracción de miel.

Con lo cual se deberá: impulsar la formulación de planes particularizados, promover la formulación consensuada de políticas urbanas intermunicipales, aplicar un sistema de compensación de cargas y beneficios entre parcelas, regular la modalidad de miniconjuntos de “dúplex” (por alterar la estructura parcelaria con pequeños lotes en propiedad horizontal), incorporar procedimientos de remediación y, organizar un sistema de distribución de derechos y obligaciones entre los propietarios del suelo, donde se distribuya equitativamente el valor que tenían sus inmuebles antes de la intervención.

c. Condiciones de los recursos del medio físico

La laguna de Lobos si bien no se encuentra encadenada como otras lagunas de la cuenca del río Salado se comunica por medio de los ríos, arroyos y canales, conformando una red hidrobiológica integrada. Respecto al medio físico y a los recursos naturales, forma parte de la pampa deprimida que —por el tipo de relieve de muy bajas pendientes y un drenaje superficial pobremente desarrollado— da lugar a episodios de inundación

y anegamiento en forma periódica, con impactos negativos sobre la actividad rural dominante.

En la laguna se destaca la pérdida de profundidad del lecho y de reducción de la capacidad de reserva de agua, lo cual permite clasificarla como una típica laguna pampeana. Esta condición ha acelerado su proceso natural de *eutrofización*, llevándola al borde de transformarse en un pantano. Asimismo, presenta reducción del oxígeno disuelto, incremento de la turbidez y reducción de la biodiversidad y de la población de peces. Como destino final tendería a la pérdida de: la calidad del recurso, su potencia como elemento de disfrute, su calidad paisajística y su productividad en especies de interés comercial o deportivo.

d. Condiciones del sistema de transporte y movilidad

El análisis de la estructura circulatoria muestra a la ciudad con una red vial primaria constituida por la *Ruta Nacional 205* –en proyecto de convertirse en autovía hasta el Municipio de Saladillo–, que la conecta hacia el noreste con Cañuelas y hacia el sudoeste con Roque Pérez; y la *Ruta Provincial 41*, que la vincula hacia el noroeste con Navarro y al sudeste con San Miguel del Monte.

La red secundaria está conformada por caminos rurales que vinculan principalmente a las localidades con la ciudad y con la red primaria. A excepción del tramo pavimentado de acceso hacia la laguna, el resto de los caminos son de tierra. Esta condición particularmente afecta la conectividad interna, dado que en días de lluvia resultan intransitables, provocando el virtual aislamiento de las poblaciones y la dificultad de circulación de transportes de carga para el traslado de la producción generada en cada localidad rural.

También dispone de una extensa red ferroviaria de 123 km (la ex Línea Roca y la ex Línea Sarmiento), que hoy es utilizada por una reducida cantidad de servicios diarios. Pero, el sistema está totalmente fragmentado y, por ende, desconectado de las necesidades socioproduktivas del municipio.

En general se observa como problemas:

- Una deficiente articulación entre las rutas y los accesos a los núcleos urbanos –a excepción del puente distribuidor, aunque luego no se

corresponde con las vías de acceso—, y las de penetración a la planta urbana.

- Una deficiente jerarquización vial que permita reconocer los accesos al área central; impedimentos en la circulación y barreras urbanas (vías férreas y canales), que dificultan la conectividad y que terminan produciendo la virtual fractura entre el este y el oeste de la ciudad.
- Y una deficiente articulación vial entre barrios.

Luego de la reciente inauguración de la Terminal de Ómnibus, el sistema de transporte público de pasajeros de larga y media distancia mejoró de modo considerable, pero aún es deficiente su interconexión con el transporte local e interurbano. Ante la ausencia de una red diferenciada de cargas, el tránsito pesado ocasiona serios problemas circulatorios. Por último, los silos de almacenaje de cereales, linderos a la estación, obligan a los camiones de gran aporte ingresar hasta el área céntrica.

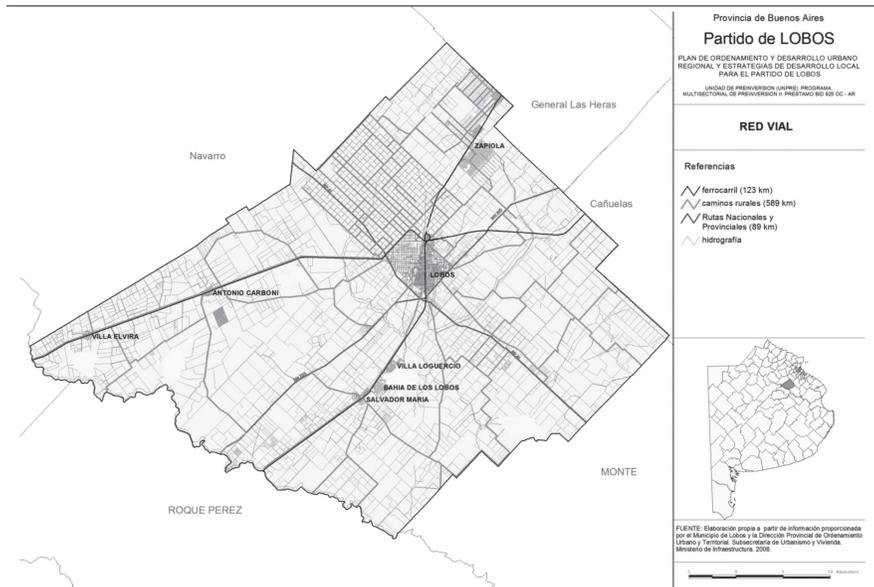
e. Condiciones del sistema de infraestructura

En relación con el sistema de infraestructura, el área central de la ciudad es la que cuenta con el mayor grado de cobertura, que va decreciendo a medida que se aleja. Eso sucede con las redes de cloacas, de gas natural y de agua potable. Si bien el tendido eléctrico cubre casi la totalidad de la planta urbana, la condición extrema con que opera en alta tensión limita severamente el crecimiento industrial.

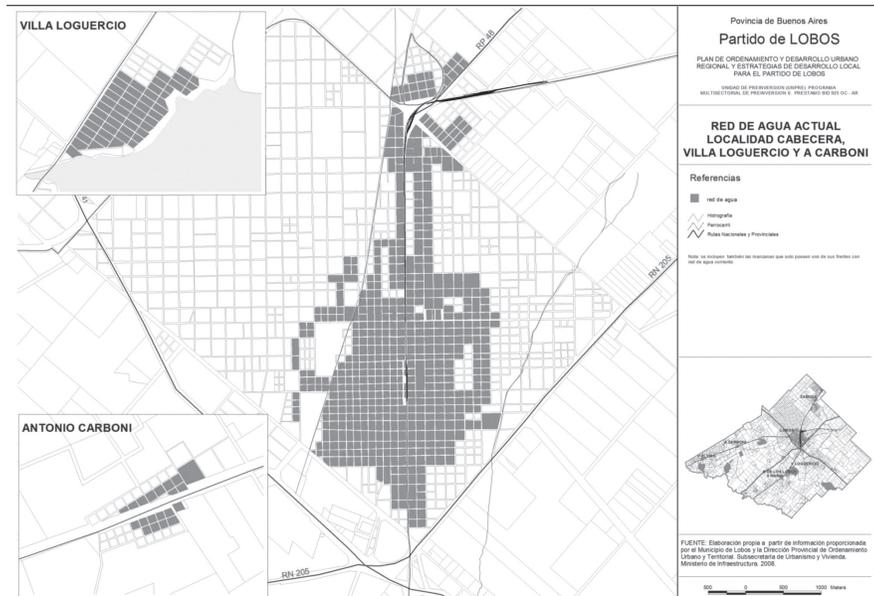
Para suplir las demandas futuras de abastecimiento de agua se deberá recurrir a la explotación de nuevos pozos, al bombeo directo a las cañerías, a la reparación de pérdidas por fugas y a la penalización por sobreconsumos. El drenaje de aguas pluviales de la planta urbana en su mayor tramo está entubado, mientras que en los suburbios se evacuan mediante zanjas a cielo abierto. Antes de llegar a su destino final —el río Salado—, las aguas servidas son derivadas a dos canales a cielo abierto: Salgado y Muñiz.

La mayoría de los residuos sólidos urbanos son de carácter orgánico y su disposición final se concreta en una reciente planta de tratamiento, destinada a la separación y procesamiento final, situada fuera del área

Red vial y ferroviaria existente en el municipio



Red de agua existente en la ciudad de Lobos



urbana, lo que permite avizorar previsible impactos positivos en las condiciones ambientales del distrito.

f. Condiciones del mercado de suelo urbano y rural

La estructura parcelaria y los precios del suelo responden al uso predominantemente rural, con nuevas ofertas como el turismo de campo y los asociados a la laguna. El mercado de tierras se caracteriza por cierta diversidad de oferta debido a: una fuerte tradición rural, migrantes arraigados y desarrollo del polo. Un escenario singular lo define: la expansión selectiva de la Región Metropolitana de Buenos Aires, que está influyendo en el valor del suelo.

Las antiguas estancias, el arraigo del polo –tanto por la cría de caballos como por la destreza deportiva– así como la integración entre el paisaje natural pampeano y la adecuación de las unidades productivas son la base y el valor tangible para el desarrollo de *countries* y la nueva tendencia marcada por clubes de carácter internacional, que conlleva un incremento del precio del suelo rural de 9 a 75 veces.

Estas circunstancias acrecientan las limitaciones para hacer de uso público las lagunas y los cursos de agua. En la ciudad, la ocupación del suelo decrece desde el área central hacia los bordes con usos residenciales, con talleres y depósitos. El centro cuenta con un gran número de viviendas y edificaciones destinadas a la actividad comercial y de servicios, con aptitudes para ser preservadas desde el punto de vista histórico y turístico.

g. Condiciones de criticidad y vulnerabilidad ambiental

Desde el punto de vista ambiental se destaca la vulnerabilidad en el sistema hídrico, tanto subterráneo (que es el único recurso para la provisión de agua potable) como superficial (que reviste interés por las actividades náuticas, turísticas y deportivas a escala regional). Dicha vulnerabilidad se expresa espacialmente en sus márgenes y planicies de inundación, con riesgo de erosión sobre estos cuerpos de agua.

Otro problema se refiere a la explotación de suelo urbano y periurbano como el yacimiento minero para la fabricación de ladrillos. La mayoría

de los predios, ya agotados, presentan condiciones de abandono y degradación. El total de cavas identificadas en el área urbana es de 65, con una superficie media aproximada de 1/2 ha cada una, y profundidades que oscilan entre 0,50 y 1,5 m.

En síntesis, los elementos conflictivos más significativos son:

- La degradación de la laguna.
- La erosión del suelo rural.
- La presencia de cavas abandonadas.
- La polución del aire por las industrias.
- La gestión inadecuada de residuos peligrosos.
- La contaminación de las fuentes de agua potable.
- La falta de cloacas en las localidades rurales.
- La incompatibilidad del frigorífico y de los silos con el uso residencial lindante.

h. Problemas emergentes y oportunidades detectadas

Se sintetizan a continuación fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del territorio, con el propósito de definir luego la estructura territorial del municipio.

2. DEFINICIÓN DE LA ESTRUCTURA URBANO-REGIONAL

La estructura territorial del municipio de Lobos está conformada por el sistema de relaciones que ofrecen las rutas 205 y 41, que vinculan con la región metropolitana de Buenos Aires y con las ciudades de Cañuelas, Las Heras y La Plata. En su interior, un sistema de nodos enhebran a la ciudad con las localidades rurales, con actividades agrícola-ganaderas y de servicios de turismo y recreación, sobre un soporte natural condicionado por el río Salado y pendientes que le dan pertenencia con su cuenca, con sus ríos y lagunas tributarias.

La ciudad está destinada al desarrollo de actividades intensivas de carácter residencial, industrial, comercial y de servicios, en consonancia

Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
<p>a. Recursos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Condiciones físico-ambientales favorables para el desarrollo de la producción agropecuaria (suelo, agua, clima) para la ganadería y la lechería. - Oferta natural significativa y paisajes singulares reconocidos a escala regional como centro de actividades náuticas y pesca deportiva (laguna de Lobos). 	<p>a. Gestión limitada</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vulnerabilidad del agua subterránea por contaminación y del sistema de lagunas por sobreconsumo y colmatación con sedimentos. - Ausencia de mecanismos de control de actividades potencialmente peligrosas para el ambiente. - Poco desarrollo de sistemas de monitoreo y seguimiento de las condiciones sanitarias de la población. - Baja accesibilidad a las lagunas para el uso público y su aprovechamiento turístico, deportivo y recreativo. - Bajo nivel de conciencia local sobre la creciente vulnerabilidad de la red hídrica superficial. - Poca conciencia local sobre la relevancia regional de la biodiversidad de los ambientes lagunares. - Bajo aprovechamiento comercial del potencial de las lagunas y del río Salado para la producción de peces. 	<p>a. Desarrollo local</p> <ul style="list-style-type: none"> - Orientar las actividades productivas a la exportación, con incorporación de tecnología y conocimiento. - Posibilidad de integrar las cadenas productivas, generando clusters y redes de empresas agroindustriales. - Capacidad de expansión de los mercados por parte de la producción local. - Generación de mecanismos e instrumentos novedosos y creativos para financiar los costos del funcionamiento urbano. 	<p>a. Agua en peligro</p> <ul style="list-style-type: none"> - Riesgo hídrico asociado a las crecidas del río Salado y encharcamiento de campos por las características regionales del relieve. - Aceleración de los procesos de degradación de las lagunas por colmatación de sedimentos. - Contaminación de aguas con pérdida de su potencial turístico, su calidad paisajística y su productividad.
<p>b. Atracciones turísticas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proximidad al principal mercado de consumo del país y ventajas competitivas en nichos de pequeña escala (pelo, turismo rural, turismo y pesca lacustre). 	<p>b. Localidades poco accesibles</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pobre articulación interjurisdiccional e interinstucional para el manejo integrado de los recursos naturales. - Reducida accesibilidad vial de la ciudad con las localidades rurales del interior del municipio. - Desactivación del sistema ferroviario y de las actividades asociadas en Empalme Lobos, Elvira, Zapola, Las Chacras, Salvador María, Arévalo y Antonio Carboni. - Crecimiento disperso sin infraestructura ni equipamiento, que limita las posibilidades de mejora urbana y ambiental sostenida. 	<p>b. Recursos naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conflictos entre las actividades turísticas y residenciales y desequilibrio con las lagunas encadenadas. - Costo creciente del tratamiento del agua para consumo humano por calidad decreciente. - Incremento de la rentabilidad de la tierra rural en detrimento de los recursos naturales y del usufructo de los bienes públicos preexistentes. - Pasesaje con riesgo de anegamiento, de erosión hídrica y de salinización de campos. 	<p>b. Recursos naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conflictos entre las actividades turísticas y residenciales y desequilibrio con las lagunas encadenadas. - Costo creciente del tratamiento del agua para consumo humano por calidad decreciente. - Incremento de la rentabilidad de la tierra rural en detrimento de los recursos naturales y del usufructo de los bienes públicos preexistentes. - Pasesaje con riesgo de anegamiento, de erosión hídrica y de salinización de campos.
<p>- Atracción para segmentos de población de alto poder adquisitivo nacional y extranjero.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Historia local con producción industrial (hoy desmantelada) que ha dejado recursos humanos con calificación para tareas asociadas a la actividad textil, fundiciones y producción de alimentos. 	<p>c. Accesibilidad viaria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Localización sobre la Ruta Nacional 205 (futura autopista), como prolongación del eje de la autopista Ezeiza-Cañuelas. - Cercanía al Aeropuerto Internacional de Ezeiza y dotación de infraestructura 	<p>c. Expansión urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proximidad a la expansión creciente de la región metropolitana de Buenos Aires. - Pérdida y degradación de suelo rural productivo por malas prácticas agrícolas. - Conflictos entre actividades industriales y extractivas en el área de crecimiento de la ciudad. 	<p>c. Expansión urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proximidad a la expansión creciente de la región metropolitana de Buenos Aires. - Pérdida y degradación de suelo rural productivo por malas prácticas agrícolas. - Conflictos entre actividades industriales y extractivas en el área de crecimiento de la ciudad.

ferroviaria existente y operativa.

- Fuerte conectividad vial con la Región Metropolitana de Buenos Aires y con los municipios de Las Heras, Navarro y Roque Pérez.

d. Capacidad innovadora

- Lobos es considerado uno de los municipios con menor índice de delitos.
- Cuenta con una planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos.
- Ofrece un vasto patrimonio histórico ferroviario, parroquial y agreganadero.
- Cobija a la Casa Natal de Juan Domingo Perón y al hito de Juan Moreira.

c. Bajas previsiones

- Bajo estado operativo de la red y limitaciones en la capacidad de almacenamiento de agua potable por red.
- Existencia de conexiones pluvio-cloacales y planta de tratamiento de efluentes al límite de su capacidad operativa.
- Calidad de la fuente de agua potable con limitaciones por dureza elevada (nitratos y agroquímicos), con riesgo de contaminación microbiológica.
- Falta de regulación de los usos del suelo y del tránsito local que morigeren la presión sobre las rutas y accesos.
- Falta de evaluación del impacto ambiental con audiencia pública para los nuevos desarrollos inmobiliarios.

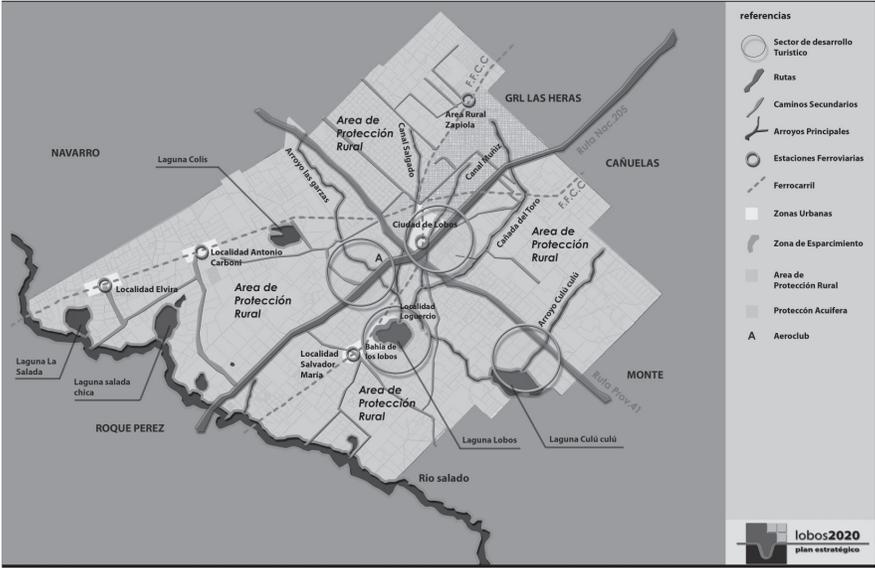
d. Desequilibrios territoriales

- Estructura territorial monocéntrica, que concentra las prestaciones de servicios y equipamiento.
- Presión inmobiliaria creciente por subdivisión e intensificación de la ocupación de la tierra rural, con externalización de costos ambientales, de equipamiento y servicios.
- Déficit en la calificación de la mano de obra para nuevas actividades y limitado acceso al crédito.
- Falta de integración de las cadenas productivas que agreguen valor.
- Limitada capacidad de financiamiento por parte del gobierno local.

específico susceptible de reconversión.

- Barreras urbanísticas como marcas territoriales para un tratamiento singular.
- Cursos de agua con alto potencial paisajístico y recreativo en sus entornos.

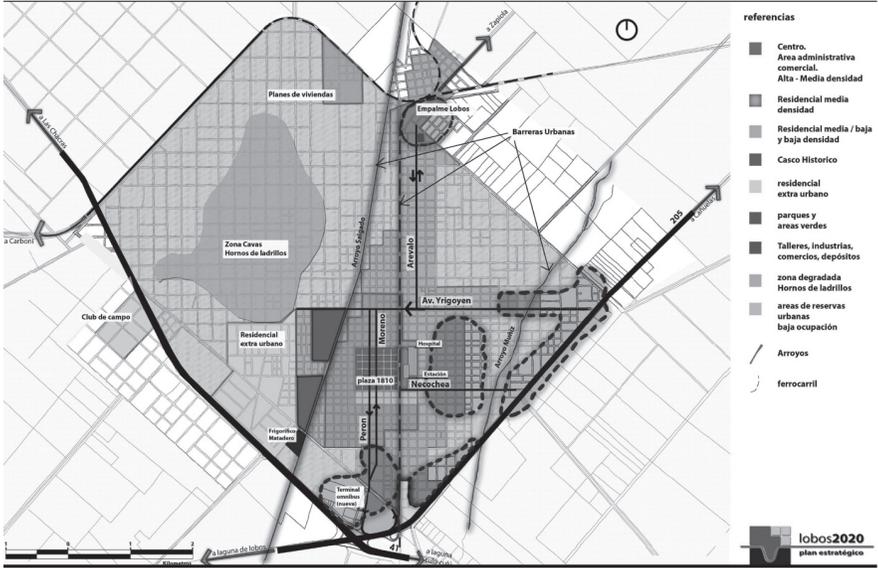
Estructura territorial del Municipio de Lobos



con equipamientos e infraestructuras que ofrecen niveles aceptables de convivencia y calidad de vida. Las localidades de Antonio Carboni, Elvira, Zapiola y Salvador María, agrupadas en torno al cuadro de sus respectivas estaciones ferroviarias homónimas, están destinadas al desarrollo de actividades de baja intensidad, con equipamientos e infraestructura local. La localidad de Bahía de los Lobos agrega a las actividades de las anteriores las destinadas al turismo y la recreación. Y el área rural queda subdividida en parcelas cuyas dimensiones se corresponden con la mínima unidad de explotación.

La ciudad de Lobos está delimitada por una serie de barreras físicas que diferencian claramente el espacio urbano del espacio rural: las rutas 205 y 41, las vías del ferrocarril y la avenida de circunvalación. Estas barreras han condicionado su desarrollo, que se manifiesta en un trazado lineal conforme al tendido de las vías férreas y a la presencia de los canales. Ellos, principalmente el *Salgado*, dividen la trama urbana en dos áreas con dispar

Estructura urbana de la ciudad de Lobos



consolidación, que se refleja en la estructura alcanzada por ambas y en el escaso protagonismo de los cursos de agua en la vida de la ciudad.

Coincidente con ello, en el sector oeste se localizan varias explotaciones de canteras ladrilleras, criaderos de pollo y viveros, agregando perjuicios al ambiente y a la población que allí habita. El área central, recostado sobre la estación y montado sobre el sitio histórico-fundacional, concentra la mayor cantidad de población y el grueso de las actividades terciarias. La *Plaza 1810* es su epicentro y cuenta con la calle *9 de Julio* como eje estructurante.

A espaldas de la estación conviven pequeñas y medianas industrias metalmecánicas, talleres y depósitos con viviendas unifamiliares permanentes, conformando una zona residencial mixta contrapuesta a la anterior. Las áreas contiguas al canal Muñoz registran mayor deterioro ambiental, con carencia de infraestructura y equipamiento comunitario así como deficiente estado de las arterias circulatorias.

Respecto de *Empalme Lobos*, antiguo centro de trasbordo e interconexión ferroviaria, ofrece un tejido de viviendas unifamiliares de densidad media y semicomacto, conectado con la ciudad mediante la única vía pavimentada.

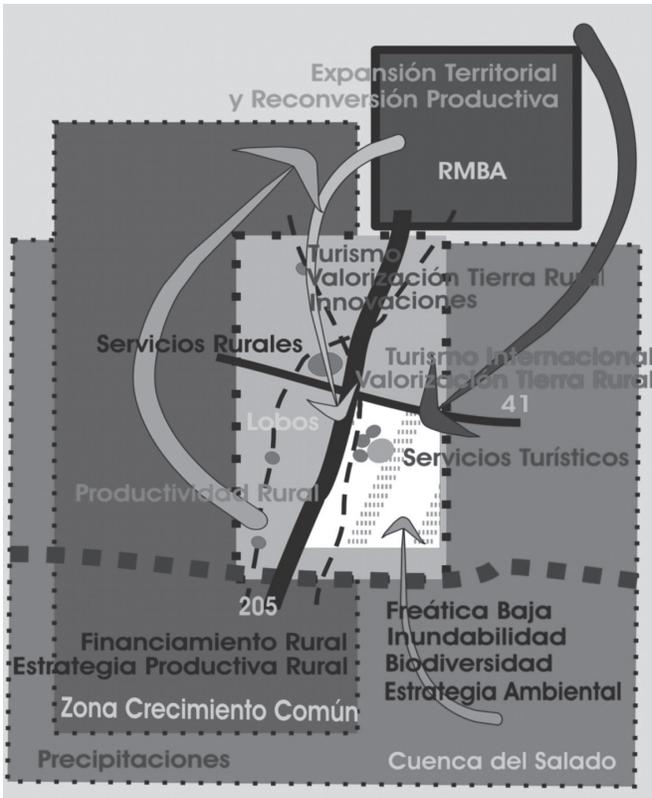
Recientemente comenzaron a generarse programas de vivienda de interés social en terrenos ubicados en el extremo norte de la ciudad que, si bien responden a necesidades habitacionales y a la disponibilidad de tierras, su localización agudiza los problemas generados por el crecimiento urbano extensivo, tanto por la red de la infraestructura y del transporte como por las dificultades de inserción laboral para los nuevos pobladores.

En cuanto a la estructura circulatoria, la accesibilidad a la ciudad se produce a través de las vías primarias externas constituidas por las rutas 205 y 41, y por las vías primarias de acceso mediante las calles Hipólito Yrigoyen, Buenos Aires-Perón, Rivadavia-Moreno, Necochea e Independencia. Con excepción de la primera, no existe ninguna arteria jerarquizada que identifique su carácter de entrada al centro urbano, cuyo carácter se ve desdibujado por no contar con suficiente ancho circulatorio y compartir el estacionamiento vehicular en ambas aceras.

3. FORMULACIÓN DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS

Del análisis diagnóstico surgen dos niveles de comprensión: el soporte local y las pertenencias regionales. Así, sobre el *soporte local* se distinguen las condiciones más estructurales: el río Salado al sudoeste, los arroyos que atraviesan al municipio, una plataforma de baja pendiente, marcados ciclos de inundación y sequía, una base productiva rural agroganadera y de servicios, un centro urbano diversificado y una serie de localidades de carácter rural (Zapiola, Antonio Carboni, Elvira, Salvador María, Bahía de los Lobos y Villa Logüercio).

El sistema de relaciones se basa en una implantación vial que acentúa la centralidad de la ciudad de Lobos con respecto al resto del territorio y la consolida como centro comercial, industrial y de apoyo a las



localidades y al área rural, con una infraestructura ferroviaria subutilizada y deteriorada.

El territorio se caracteriza por un desarrollo desigual de las localidades, expresado en la distribución de servicios básicos y equipamiento, en un crecimiento con baja densidad de la mancha urbana y en conflictos ambientales y de usos, particularmente entre la industrial y la residencia.

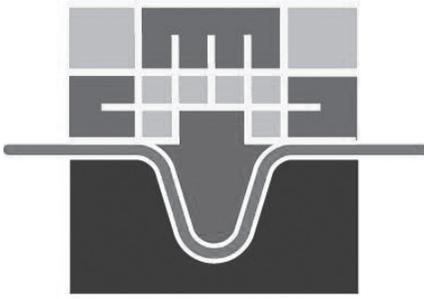
El nivel de las *pertenencias regionales* contempla relaciones que se generan con: la cuenca del río Salado, la Región Metropolitana de Buenos Aires, la Zona de Crecimiento Común y los municipios aledaños. Como parte de la subcuenca superior (junto a Junín, Chacabuco, Alberti, Bragado, Chivilcoy, 25 de Mayo, Navarro y Roque Pérez), ofrece suelos con aptitud agroganadera y forestal, con napa freática alta, fácil inundabilidad y amenazas que exigen un manejo responsable.

Si bien es un municipio periférico a la expansión metropolitana de Buenos Aires y se encuentra en una interfase eminentemente rural, recibe muchos desplazamientos regionales por el atractivo turístico, deportivo y paisajístico.

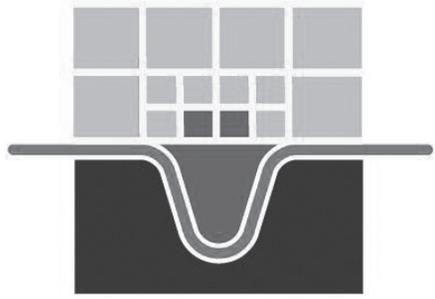
La *Zona de Crecimiento Común* (Lobos, 25 de Mayo, Saladillo, Roque Pérez, Bolívar, Tapalqué y General Alvear) se basa en acuerdos entre municipalidades con el propósito de promover iniciativas locales de desarrollo regional y de difundir e implementar programas provinciales y nacionales vinculados a la producción y el empleo. Constituye un espacio económico con un claro predominio de las actividades relacionadas con la industria metal-mecánica y con la alimenticia, pues representan más de dos tercios de las empresas.

Con los municipios aledaños (Navarro, Las Heras, Cañuelas, Monte, Roque Pérez y 25 de Mayo), Lobos tiene características de producción, densidad de población, condicionantes geoambientales y costumbres similares. Desde la perspectiva de la competitividad, del crecimiento y de la inclusión, emergen cuatro escenarios prospectivos, a partir de los cuales fue posible tomar posición para definir los criterios ordenadores de la propuesta:

1. Escenario de expansión industrial: transformación abrupta de suelo rural para la localización de actividades vinculadas a la producción.
2. Escenario de crecimiento residencial: alto consumo de suelo rural y del entorno lacustre para la introducción de vivienda de media densidad.
3. Escenario de desarrollo insular: ocupación especulativa de suelo agro-productivo con emprendimientos residenciales de carácter cerrado.
4. Escenario de equilibrio territorial: capitalización y articulación de las cualidades rurales, urbanas, culturales, industriales y turísticas.



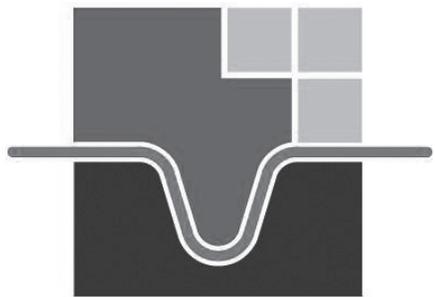
EXPANSIÓN INDUSTRIAL



CRECIMIENTO RESIDENCIAL



DESARROLLO INSULAR



EQUILIBRIO TERRITORIAL

Finalmente, a partir de las motivaciones debatidas con el Gabinete de Gobierno y de las expectativas generadas en la comunidad local, el fomento de un equilibrio territorial que articule y potencie las preexistencias fue el escenario priorizado y sobre el cual se funda la propuesta del plan. Con lo cual, los objetivos son:

- a. Desarrollar e integrar a las localidades rurales, potenciando sus recursos y desalentando los desequilibrios territoriales.
- b. Reactivar las áreas degradadas, producto de la desactivación de actividades estructurantes, principalmente en Empalme Lobos.

- c. Articular el desarrollo de la mancha urbana, desalentando la expansión dispersa y favoreciendo el completamiento del tejido.
- d. Generar iniciativas de optimización para el mejor funcionamiento y crecimiento sostenible de la ciudad de Lobos.

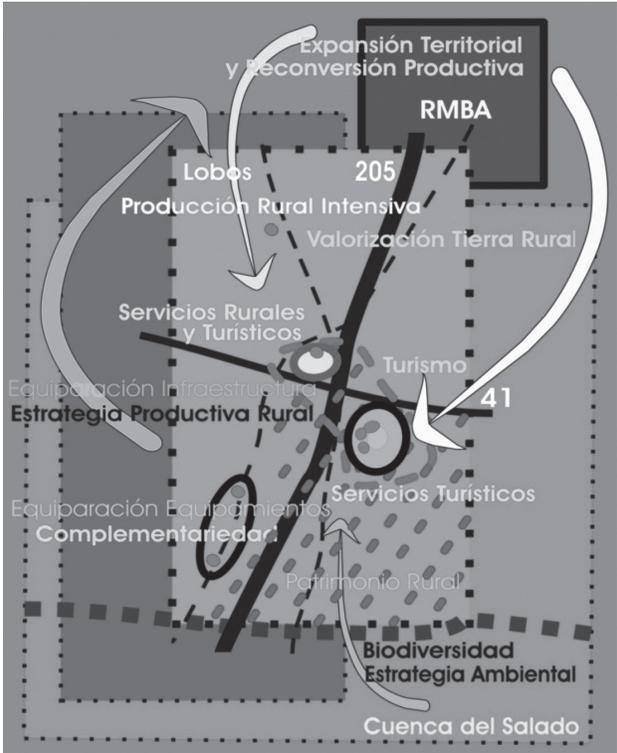
Reconociendo un proceso de disminución de la población rural dispersa y de mayor concentración en la ciudad de Lobos; de la existencia de un sistema rural-urbano integrado, donde la producción agraria y agroindustrial ocupa un lugar central; de una gradual retracción de la calidad del agua por contaminación del suelo agrícola, por extracción y por sedimentación de lagunas; de una red de transporte, infraestructura, actividades y equipamientos que acentúan la primacía de la ciudad respecto de las localidades; así como de la progresiva incorporación al proceso de conurbación de Buenos Aires como ciudad-dormitorio, se plantea una primera alternativa de desarrollo con acentuación de las características existentes:

- a. La ciudad mantendría su hegemonía frente a las localidades rurales, acrecentando el deterioro edilicio y la pérdida de población.
- b. Se incrementarían intercambios con la Región Metropolitana de Buenos Aires, a partir del proceso de mayor integración con Cañuelas.
- c. La conversión de la producción lechera a la de soja fomentaría el desarraigo rural y la posibilidad de un desarrollo local que atienda a las localidades.
- d. La autopista Ezeiza-Cañuelas se extendería hasta Saladillo, con lo cual resulta innecesaria la recuperación del sistema ferroviario a las localidades.
- e. El mal manejo del agua y el uso de pesticidas deteriorarían el suelo y generarían aumentos en el costo para la provisión de agua potable.
- f. La laguna de Lobos seguiría disminuyendo su profundidad y dejaría de ser utilizada para pesca deportiva, anulando uno de sus mayores atractivos.
- g. Seguirían privatizadas el resto de las lagunas por falta de regulación, reduciendo su biodiversidad por escasez de agua durante el ciclo seco de la cuenca.



Otra alternativa podría vincularse a tendencias globales y de nuevas producciones rurales, que denominaremos de *desarrollo más sostenible y crecimiento selectivo*. Atendiendo a una visión de largo plazo, implica:

- a. El uso de la capacidad instalada, evitando el desarraigo de la población residente en las diferentes localidades rurales del interior del municipio.
- b. La preservación de las áreas naturales más frágiles, en particular el subsistema de lagunas, los cursos de agua y los sectores de recarga del acuífero.
- c. La limitación de toda concentración de actividades cuyos efectos puedan comprometer la calidad del agua subterránea y la degradación del suelo.
- d. La mejora en el uso de la infraestructura básica con una densidad poblacional más alta, impidiendo nuevas subdivisiones urbanas sin redes de saneamientos.



- e. La gestión de tierras vacantes para promover actividades productivas en Empalme Lobos, Antonio Carboni, Elvira y Salvador María.
- f. La mejora sensible en la accesibilidad permanente a las localidades del interior y en los caminos de acceso al centro de la ciudad de Lobos.
- g. La forestación de los espacios verdes circundantes a cursos de agua y la consolidación del carácter predominantemente rural.

Una tercera alternativa que podría vislumbrarse es la del avance de la conurbación metropolitana de Buenos Aires, que limitaría toda posibilidad de desarrollo local y situaría al municipio con un carácter orbital focalizado en la actividad residencial. Esta circunstancia conllevaría inevitablemente a la densificación de la ciudad, a la instalación de nuevos clubes de polo, barrios cerrados y cadenas comerciales.

Se visualiza entonces un desarrollo territorial sostenible comprometido con las potencialidades socioculturales y ambientales locales, con sus capacidades productivas y con su espacio regional de pertenencia, a través de cinco consignas:

- a. **LOBOS + CRECIMIENTO:** producción industrial, nuevos servicios y un turismo que valore el patrimonio natural y cultural rural.
- b. **LOBOS + INTEGRACIÓN:** mejora de la accesibilidad entre las localidades de Elvira, Antonio Carboni, Salvador María, Villa Logüercio y Zapiola.
- c. **LOBOS + SEGURIDAD:** comunidad en convivencia y de puertas abiertas, acentuando el carácter social históricamente ostentado.
- d. **LOBOS + VERDE:** reciclado de residuos sólidos urbanos y compromiso para manejar responsablemente el suelo, sin contaminar el agua.
- e. **LOBOS + EQUIDAD:** igualdad de oportunidades, justa distribución de la riqueza, pleno empleo y desarrollo sostenible y equilibrado para todos.

4. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO

El modelo territorial deseado, con el cual formular el esquema director del municipio y de cada una de las localidades, corresponde con la visión de un “desarrollo más sostenible con crecimiento selectivo”. Desde esta perspectiva, los objetivos generales son los siguientes:

- a. **OBJETIVOS PARA EL MUNICIPIO**
 - Evitar el desarraigo de población residente en las localidades y utilizar la capacidad local instalada.
 - Preservar las áreas naturales más frágiles, en particular el subsistema de lagunas, cursos de agua y acuífero.



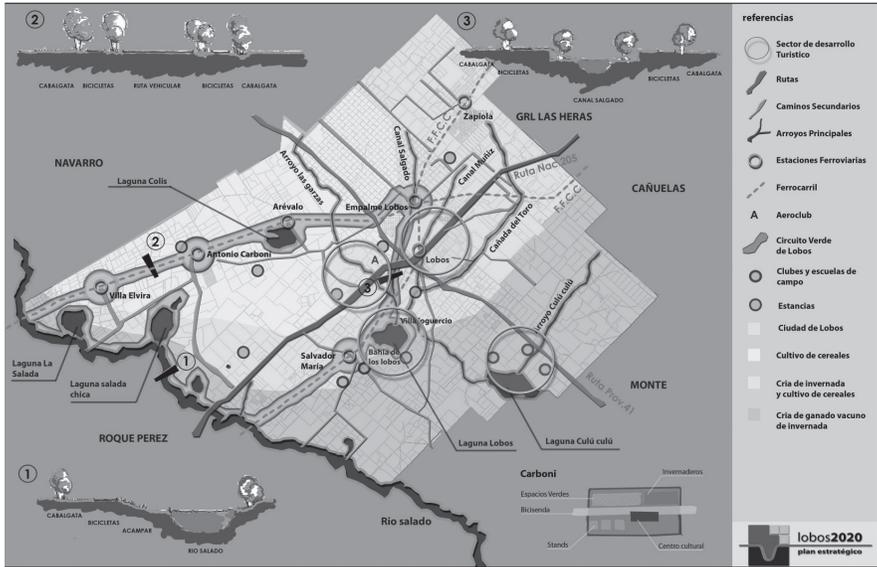
- Limitar la concentración de actividades cuyos efectos puedan comprometer la calidad del agua subterránea y la degradación del suelo.
- b. OBJETIVOS PARA LA CIUDAD
- Optimizar el uso de la infraestructura urbana básica en el casco urbano.
 - Promover la conformación como subcentro en el área de Empalme Lobos.
 - Mejorar la calidad del área central y su relación con la laguna de Lobos.
- c. OBJETIVOS PARA LA GESTIÓN
- Iniciar con los municipios aledaños una articulación en cuestiones referidas a la cuenca.
 - Acordar la incorporación de tierras vacantes para desarrollos productivos y urbanos.
 - Gerenciar recursos para una mayor vinculación con las localidades y para jerarquizar el ingreso al centro.

En función de tales objetivos formulados para el municipio, para la ciudad y para su gestión, las estrategias *macroterritoriales*, *interlocalidades* e *intraurbanas* para alcanzar el modelo territorial deseado son:

a. ESTRATEGIAS MACRO-TERRITORIALES

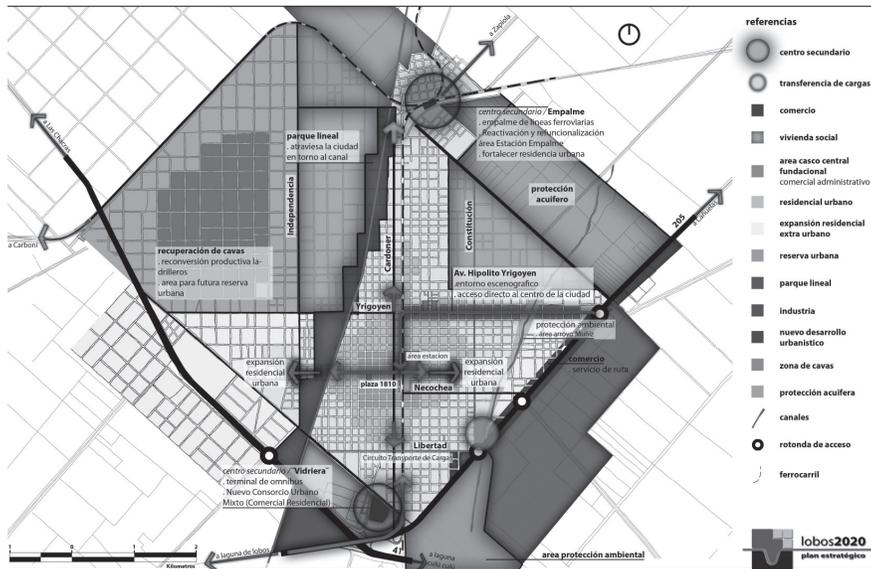
- De protección del patrimonio rural:
 - Relevamiento de estancias (fichas patrimoniales de edificios, bibliotecas, equipos de producción y de servicios, bienes personales).
 - Creación de un Museo Histórico Cultural del Patrimonio Pampeano (migrantes, ferrocarril, producción agropecuaria, herramientas, etc.).
- De preservación de la biodiversidad:
 - Catálogo de elementos naturales y conjuntos de interés protegidos.
 - Protección de áreas en entornos de lagunas y cursos de agua.
 - Establecimiento de estándares de ocupación humana máxima.
 - Forestación paisajística de las rutas Nacional 205 y Provincial 41.
- De protección de recarga del acuífero:
 - Manejo controlado en sectores de recarga en las localidades.
 - Medición y control de la calidad del agua de arroyos y lagunas.
 - Restauración de los suelos degradados o pasivos ambientales (cavas, basurales a cielo abierto, residuos o barros industriales o del frigorífico, etc.).
- De evaluación de impacto relevante:
 - Evaluación de impacto ambiental de toda nueva actividad relevante en el área urbana y rural.
 - Prohibición de disminuir la calidad del agua existente y respeto a los ciclos del agua de la cuenca.
 - Minimización de los conflictos ambientales existentes, con internalización de actividades productivas.
 - Definición de subzonas de protección especial para el uso agrícola y de las cuencas y humedales.
- De directrices comunes entre municipios:
 - Concertación intermunicipal para el manejo ambiental de la subcuenca compartida del río Salado.
 - Complementariedad e integración agroindustrial entre municipios.
 - Articulación del turismo de laguna entre Navarro, Lobos y Monte.

Propuesta de desarrollo turístico regional



- De promoción del turismo regional:
 - Desarrollo de circuitos peatonales en la ciudad de Lobos.
 - Ordenamiento recreativo de la laguna, con demarcación del área presuntamente inundable y línea de ribera.
 - Fomento de la explotación comercial del pejerrey, pesca deportiva y cría.
 - Generación de un “circuito verde” entre estancias, desde la ciudad hacia el río.
 - Declaración como reserva natural con acceso público condicionado a las áreas con mayor diversidad de flora y fauna autóctona, representativas del ecosistema lacustre original.
 - Desarrollo urbanístico del nuevo sector urbano “Vidriera de Lobos” como promotor productivo e inmobiliario.

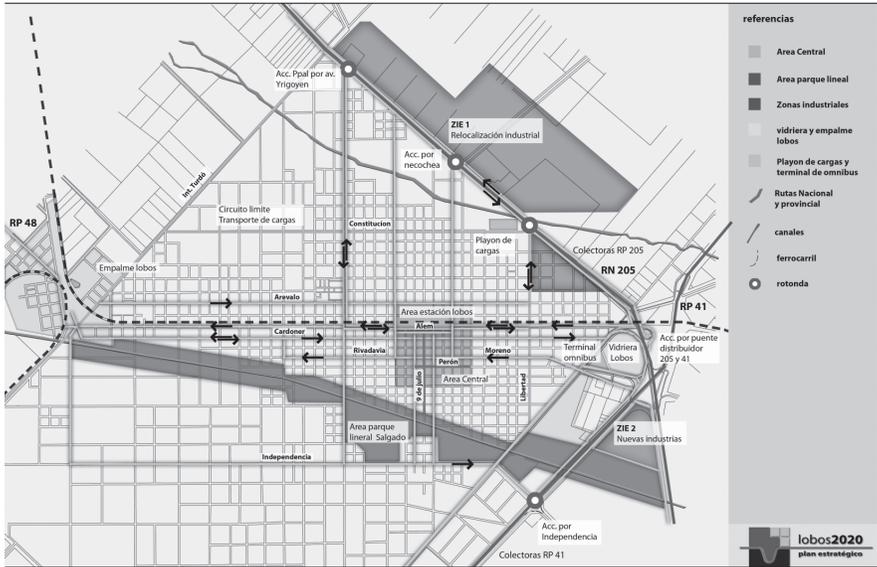
Esquema director para la ciudad de Lobos



b. ESTRATEGIAS INTERLOCALIDADES

- De complementariedad entre las localidades de Elvira y Antonio Carboni:
 - Construcción del acceso pavimentado a la ruta Provincial 41 y del camino mejorado entre Elvira y Antonio Carboni, con ciclovía y forestación.
 - Puesta en valor de las estaciones ferroviarias de Antonio Carboni y Elvira, y desarrollo de emprendimientos productivos (viveros, huertas, artesanías).
 - Fomento de un *Agropolo* en Antonio Carboni, integrado con la Escuela Agrotécnica para desarrollo e innovación de procesos y productos agroalimentarios diferenciados.
- De integración de Salvador María, Bahía de los Lobos y Villa Logüericio:

Propuesta de ordenamiento vial de la ciudad

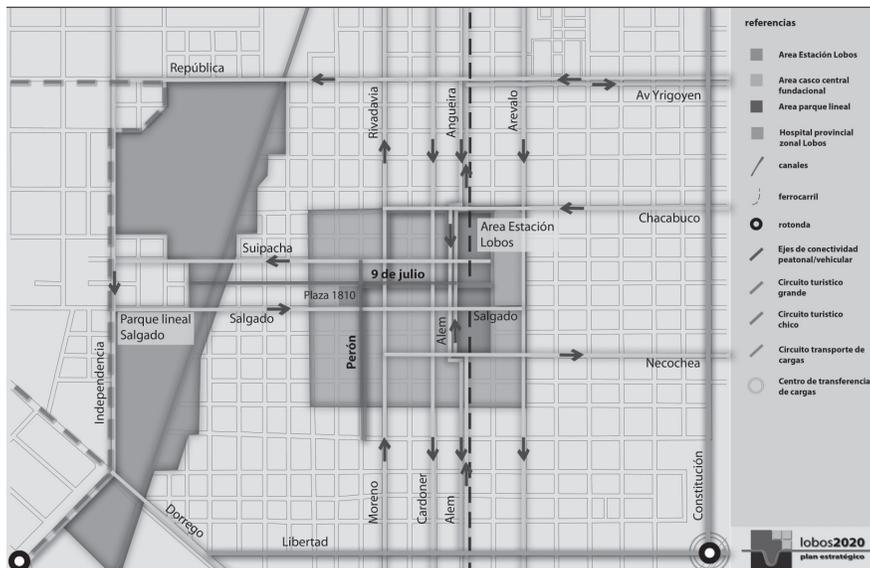


- Jerarquización del camino (señalización, forestación y ciclo vía y tránsito peatonal seguro) entre las localidades.
- Desarrollo de un circuito para cabalgar y para recorrer en bicicleta en el entorno de la laguna.
- Puesta en valor de las estaciones ferroviarias y ampliación del borde costero para uso del transporte público.
- Implementación de un servicio ferroviario local (ferrobús) entre la ciudad y las localidades de Villa Logüercio, Salvador María y Roque Pérez.

c. ESTRATEGIAS INTRAURBANAS

- De equiparación de la prestación de servicios y equipamientos:
 - Ampliación de la planta de tratamiento de desagües cloacales y expansión de la red de gas a las localidades.
 - Ampliación del área de cobertura de agua potable, con perforación de nuevos pozos e instalaciones complementarias.

Propuesta de ordenamiento vial del área central



- Puesta en valor del hospital zonal de la ciudad y de la escuela primaria en Empalme Lobos.
- Traslado del matadero fuera del tejido urbano de la ciudad.
- Dotación de desagües cloacales y planta de tratamiento en Villa Logüercio.
- De expansión e integración de la trama urbana:
 - Completamiento de intersticios en la trama urbana y de infraestructura en el tejido aglomerado.
 - Eliminación de las barreras urbanas generadas por el canal Salgado, las vías del ferrocarril y los terrenos de la estación ferroviaria.
 - Integración de los sectores este y oeste de la ciudad, con expansión residencial extraurbana.
 - Recuperación de áreas degradadas generadas por los pasivos ambientales de las cavas ladrilleras abandonadas.
- De mejora de la accesibilidad y del transporte:
 - Jerarquización de la red vial de acceso entre la planta urbana y las rutas nacional y provincial.

- Construcción de colectoras de la Ruta Nacional 205 entre la calle Intendente Turdó y la Ruta Provincial 41.
- Instalación de rotondas de circulación en el ingreso a la ciudad y jerarquización de las vías de acceso al área central.
- Creación de vías de circulación diferenciadas para tránsito vehicular y de cargas.
- Desactivación de silos en terrenos de estación y creación en terrenos municipales de un centro de transferencia de cargas sobre la ruta.
- De revitalización del área central:
 - Revalorización y protección del área histórica fundacional de la ciudad.
 - Revitalización de la calle 9 de Julio e integración de hitos históricos (Estación de Lobos, Plaza 1810, Canal Salgado).
 - Creación de circuitos peatonales y recuperación del patrimonio urbano.
 - Refuncionalización y puesta en valor del área de la estación ferroviaria.
- De fortalecimiento del subcentro Empalme Lobos:
 - Desarrollo de un área de subcentralidad productiva en Empalme Lobos.
 - Refuncionalización y puesta en valor de su estación ferroviaria.
 - Recuperación y rehabilitación de sus plantas industriales abandonadas o subutilizadas.
- De creación del subcentro Vidriera de Lobos:
 - Desarrollo de un área de subcentralidad comercial en Vidriera de Lobos.
 - Generación de una Usina Textil en la localidad de Antonio Carboni.
 - Promoción de un consorcio urbano mixto para su gerenciamiento.
- De localización industrial y reconversión productiva:
 - Conformación de zonas industriales exclusivas tendientes a la relocalización de la actividad.
 - Promoción de industrias con producción limpia de residuos.
 - Reconversión productiva en el área de las cavas abandonadas.
- De protección de los cursos de agua a cielo abierto:
 - Creación de un parque verde e integración al actual Complejo Polideportivo, Hipódromo y Parque Municipal.



- Recuperación del pasivo ambiental generado por el frigorífico, como espacio integrante del circuito verde.
- Desarrollo de un parque verde en torno al arroyo Muñiz, como integrante del circuito verde de protección ambiental.

5. ESQUEMA DIRECTOR DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En este contexto, el esquema director formulado para el municipio y sus localidades se plantea sobre la base de los análisis territoriales realizados, a los modelos y estrategias definidas, y está sustentado en los siguientes ejes:

a. Reorganización de la estructura vial y del transporte

El objetivo es mejorar la accesibilidad a la ciudad, la seguridad vial, la conectividad interna y el sistema de transporte de pasajeros y de carga.

b. Extensión de infraestructura y servicios urbanos

El objetivo es equiparar las prestaciones de los servicios y equipamientos urbanos, que mejore la calidad de vida de la población.

c. Expansión e integración de la trama urbana

El objetivo es evitar deseconomías e ineficiencias por extensión de redes y servicios, y reducir las fragmentaciones espaciales urbanas.

d. Revitalización del área central de la ciudad

El objetivo es proteger el patrimonio y revalorizar el casco histórico-fundacional de la ciudad así como las áreas de interés turístico-cultural.

e. Nuevas centralidades urbanas de reequilibrio

El objetivo es recuperar y reactivar las áreas de Empalme Lobos y Vidriera de Lobos como subcentralidades urbanas.

f. Promoción de la producción y del empleo local

El objetivo es mejorar la oferta de empleo para la población residente así como la inversión productiva en la ciudad.

A modo de síntesis conclusiva, se presenta a continuación una matriz definida por estrategias, programas y acciones previstas, en función de las propuestas elaboradas:

DESARROLLO LOCAL

Estrategias	Programas	Acciones
· Transformar el sistema productivo local, promover el crecimiento de la producción y mejorar el nivel de vida y de empleo.	· Provisión de servicios e infraestructuras	· Extensión de la red de infraestructura y servicios. · Construcción y mejora de equipamientos colectivos.
	· Gestión de recursos humanos	· Fortalecimiento institucional y financiero de los centros de educación y capacitación vinculados con la producción local. · Recuperación del saber metal-mecánico y ferroviario a través de una nueva escuela de oficios industriales. · Incentivos a empresas para la contratación de mano de obra local y confección de planes de estudio conforme a la demanda.
	· Fortalecimiento empresarial	· Reorganización de la Agencia de Desarrollo Local. · Definición de una zona industrial exclusiva. · Creación de un Agropolo en Antonio Carboni-Elvira. · Creación de una Usina Textil en Empalme Lobos. · Impulso para la creación de un Distrito Metal-mecánico. · Fomento de la actividades turísticas y socioculturales.
	· Fortalecimiento institucional	· Apoyo institucional y financiero a la Agencia de Desarrollo Local, con ampliación y reformulación de funciones. · Creación de la Oficina Municipal de Estadística. · Creación de un Banco de Tierras municipal. · Profundización de la estrategia de <i>marketing</i> territorial. · Creación de instrumentos para captación de recursos locales.

DESARROLLO AMBIENTAL

Estrategias	Programas	Acciones
· Conservar y recuperar el suelo para usos urbanos.	· Sostenibilidad ambiental.	· Restauración y control de las cavas urbanas y periurbanas.
· Conservar la calidad de uso de los cuerpos de agua superficiales.		· Recuperación y manejo del curso de agua del canal Salgado.
· Conservar la calidad de las fuentes de agua subterránea.		· Protección del recurso agua superficial y subterránea.
· Promover el uso sustentable de las lagunas del municipio.		· Programa de recuperación y de manejo de la laguna de Lobos.
· Mejorar la capacidad institucional para el control de actividades ambientales.		· Fortalecimiento institucional sobre la problemática ambiental.

DESARROLLO URBANO

Estrategias	Programas	Acciones
<ul style="list-style-type: none">· Mejorar la accesibilidad a la ciudad, la seguridad vial, la conectividad interna y el sistema de transporte.	<ul style="list-style-type: none">· Reorganización de la estructura vial y del sistema de transporte.	<ul style="list-style-type: none">· Jerarquización de la red vial de acceso entre la planta urbana, con instalación de rotondas de circulación.· Construcción de colectoras en la Ruta 205, entre calle Intendente Turdó y cruce con Ruta 41, y sobre la Ruta 41, entre cruce con Ruta 205 y calle Independencia.· Desarrollo de nuevas vías de interconexión (eje norte-sur) y mayor conectividad entre el este y el oeste (eje central) de la ciudad.· Generación en terrenos municipales de un Centro de Transferencia de Cargas, Depósito Fiscal y Mercaderías en Tránsito.· Complementariedad del transporte de corta y media distancia y reactivación del servicio ferroviario local entre localidades.
<ul style="list-style-type: none">· Equiparar las prestaciones de los servicios y de equipamientos urbanos entre localidades.	<ul style="list-style-type: none">· Extensión de la infraestructura y los servicios urbanos.	<ul style="list-style-type: none">· Ampliación de la planta de tratamiento de desagües cloacales así como de la red cloacal de Lobos.· Ampliación de la red de agua potable, con perforación de nuevos pozos e instalaciones complementarias.· Pavimentación de nuevas vías de acceso e interconexión urbana de las distintas localidades con la ciudad de Lobos.· Puesta en valor del hospital zonal de la ciudad de Lobos y mejora del equipamiento educativo en Empalme Lobos.· Fomentar el sistema de clasificación de residuos sólidos urbanos en la ciudad, en las localidades y en las urbanizaciones.
<ul style="list-style-type: none">· Evitar deseconomías e ineficiencias por extensión de redes de servicios y fragmentaciones urbanas.	<ul style="list-style-type: none">· Expansión e integración de la trama urbana al interior de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none">· Consolidación de la infraestructura en el tejido existente y completamiento de intersticios de la trama urbana.· Eliminación de barreras urbanas: el canal Salgado, las vías del ferrocarril, los terrenos de la Estación de Lobos.· Relocalización de industrias metal-mecánicas, revitalización de áreas urbanas y recuperación de áreas degradadas (cavas).· Desactivación y relocalización de los silos situados en los terrenos contiguos a la estación para la promover la integración este-oeste (eje central) de la ciudad.
<ul style="list-style-type: none">· Revitalización y preservación del área central de la ciudad de Lobos.	<ul style="list-style-type: none">· Recuperación, puesta en valor y jerarquización del área central.	<ul style="list-style-type: none">· Revalorización del eje este-oeste y de la calle 9 de Julio, e integración de los hitos históricos Estación de Lobos, Plaza 1810 y Canal Salgado.· Creación de circuitos peatonales, puesta en valor del área de la Estación de Lobos y dotación de equipamiento urbano.· Jerarquización de las vías principales y del entorno urbano acorde a la centralidad urbana, y recuperación y preservación de su patrimonio urbano.
<ul style="list-style-type: none">· Desarrollo de nuevas subcentralidades urbanas: Empalme Lobos y Vidriera de Lobos.	<ul style="list-style-type: none">· Recuperación y reactivación de áreas como subcentros urbanos.	<ul style="list-style-type: none">· Conformación del subcentro Empalme Lobos, refuncionalización y puesta en valor de la estación, rehabilitación de las plantas industriales abandonadas, y desarrollo de un subcentro Vidriera de Lobos.

DESARROLLO URBANO | Continuación

Estrategias	Programas	Acciones
· Desarrollo de oportunidades de inversión productiva en la ciudad.	· Promoción de la producción en la ciudad.	· Relocalización de industrias, conformación de zonas industriales exclusivas, promoción de producción limpia, disponibilidad de tierra para uso industrial, y promoción productiva en la zona de cavas.
· Proteger y poner en valor las áreas verdes y los cursos de agua urbanos.	· Sustentabilidad ambiental.	· Parque Corredor Verde Salgado e integración al Complejo Polideportivo, Hipódromo, Parque Municipal y área recuperada del frigorífico. · Corredor Verde Muñiz, como integrante del Circuito Verde, relocalización del matadero-frigorífico fuera del tejido urbano, y definición de áreas de protección ambiental.
· Valorizar las condiciones naturales del municipio e integrar a las localidades.	· Desarrollo turístico del patrimonio construido y del patrimonio natural. · Fomento de áreas rurales sostenibles.	· Regulación de uso de sectores componentes del Desarrollo Turístico Patrimonial y Zonas de Uso Específico. · Promoción del turismo rural y organización del Circuito Verde de Recreación.

DESARROLLO NORMATIVO

Estrategias	Programas	Acciones
· Elaborar una propuesta normativa de ordenamiento urbano y territorial.	· Formulación de instrumentos normativos.	· Elaboración del Código de Ordenamiento Urbano Territorial.
· Elaborar una propuesta normativa para las nuevas edificaciones.		· Elaboración del Código de Edificación para las diferentes localidades.

PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORITARIOS

A partir de los lineamientos planteados, se presentan sintéticamente los programas y proyectos urbanos y ambientales, que fueron ponderados de acuerdo a las siguientes pautas: los beneficiarios directos; el costo estimado de las acciones; la viabilidad legal y política; la financiabilidad y la sinergia con otros programas. De acuerdo a ello se seleccionaron los de carácter prioritario.

1. PROGRAMAS PRIORITARIOS QUE DEFINEN EL PLAN

Los diferentes *programas prioritarios* que componen el plan son los siguientes: desarrollo de nuevas centralidades, revitalización del área central de Lobos, desarrollo de equipamiento urbano, fortalecimiento de las localidades del interior, creación del tranway rural de Lobos, cuyos objetivos y acciones son:

a. Desarrollo de nuevas centralidades

Este programa pretende favorecer el crecimiento armónico de la ciudad de Lobos, reactivar zonas degradadas y resolver requerimientos de provisión de servicios. Con el propósito de absorber a los nuevos equipa-



mientos urbanos se propone la generación de dos subcentros: “Empalme Lobos”, al norte; y “Vidriera de Lobos”, al sur. Sus líneas de acción son:

- SUBCENTRO “EMPALME LOBOS”: esta nueva centralidad aspira a elevar la calidad de vida de la zona, equipando al espacio público y poniendo en valor a los edificios históricos, en particular (la estación ferroviaria, los depósitos y talleres abandonados).
- SUBCENTRO “VIDRIERA DE LOBOS”: este subcentro se localiza en proximidades de la Terminal de Ómnibus, es ideal para desarrollar actividades gastronómicas, de espectáculos nocturnos y de apoyo al tránsito automotor y a los servicios agropecuarios.

b. Revitalización del área central de la ciudad

Este programa pretende mejorar la calidad urbana del área central de la ciudad, cualificar el paisaje y definir su evolución funcional y morfológica, erradicar los usos molestos, superar las barreras urbanas y revalorizar el eje este-oeste. Sus líneas de acción son:

- **CREACIÓN DE ÁREAS DE PROTECCIÓN HISTÓRICA:** esta línea fomenta acciones que revitalicen el acervo histórico, recuperen el paisaje urbano y alienten la prestación de actividades comerciales y de servicios, y el desarrollo del turismo local.
- **CUALIFICACIÓN DEL PAISAJE URBANO:** se propone trabajar sobre el espacio público en aspectos tales como peatonalizaciones, gerenciamientos de “calles comerciales”, demarcación de recorridos e imagen identitaria.
- **ATENUACIÓN DE BARRERAS URBANAS:** desde el punto de vista ferroviario, implica generar pasos a nivel que articulen la trama. Y respecto de los canales y arroyos, construir cruces peatonales y vehiculares que “cosan” sus márgenes.

c. Fortalecimiento de las localidades del interior

Este programa pretende favorecer el desarrollo e integración de las localidades del interior del municipio para mitigar la pérdida de población residente, mejorar la calidad de vida de sus habitantes, impedir el deterioro del acervo patrimonial, y fomentar recorridos turísticos. Sus líneas de acción son:

- **TRATAMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO:** implica incrementar la superficie de veredas, la materialización de cruces peatonales, la iluminación en estaciones ferroviarias abandonadas y la provisión de mobiliario urbano básico.
- **PROTECCIÓN DE PATRIMONIO CULTURAL:** al igual que en la ciudad cabecera, en las localidades del interior existen diversos edificios de valor patrimonial que requieren de protección y de una puesta en valor que los revitalice.
- **PROVISIÓN DE EQUIPAMIENTO URBANO:** en las localidades es indispensable contar con mayor alumbrado público, potenciar el comercio diario y ampliar el equipamiento educativo y sanitario.
- **FOMENTO DE RECORRIDOS TURÍSTICOS:** mediante la generación de circuitos para cabalgatas, bicicletas y *sulkys*, con postas en distintas localidades, es posible ampliar la oferta de alojamiento turístico en cabañas, posadas y *bungalows*.



- **PAVIMENTACIÓN DE CAMINOS DE ACCESO:** en las localidades de Elvira y Antonio Carboni se requiere la pavimentación de los accesos como insumo esencial para la franca circulación de personas, materias primas y productos elaborados.

d. Desarrollo de equipamiento urbano

Este programa pretende recuperar y mejorar el mobiliario urbano deteriorado de la ciudad, así como el de las localidades del interior. Sus líneas de acción son:

- **INTERVENCIÓN EN LA LAGUNA DE LOBOS:** para ampliar el frente utilizable de la laguna al uso público es necesario incrementar el equipamiento de su entorno, con mobiliario urbano, con servicios sanitarios y aprovisionamiento general.



- **PARQUE LINEAL EN CURSOS DE AGUA:** en torno a los dos cursos de agua que atraviesa la ciudad, el canal Salgado y el arroyo Muñiz, se plantea desarrollar un parque lineal mediante una franja verde recreativa a ambas márgenes.
- **CREACIÓN DE UN “PARQUE DEL AGUA”:** esta intervención apunta a proteger los cursos de agua a cielo abierto y consolidar un espacio público didáctico y recreativo que contribuya a recuperar el valor simbólico del agua.

e. Creación del tranway rural de Lobos

Este programa tiende a: articular la región, fortalecer el desarrollo local, poner a disposición de la población una vinculación económica y regular, proveer transporte de carga liviana entre la ciudad y las localida-

des, aprovechar la infraestructura ferroviaria existente, reutilizar las estaciones ferroviarias y establecer nuevas paradas intermedias que fomenten el turismo rural.

Se propone vincular mediante un servicio de ferrobús o *tranway* rural a la ciudad de Lobos con las diferentes localidades. A su vez, se aprovechan los “cuadros” donde están implantadas las estaciones para la cultivo de variedades vegetales de explotación comercial, transportables por fleteo mediante el furgón.

El viaje tendría también un carácter turístico. De modo que se favorece la creación de empleo con mano de obra local, especializada en tareas de adecuación y mantenimiento de unidades rodantes así como de explotación del servicio. Finalmente, se trata de un medio económico y no contaminante en su operación.

2. PROGRAMA DE DESARROLLO DE SUBCENTRO COMERCIAL

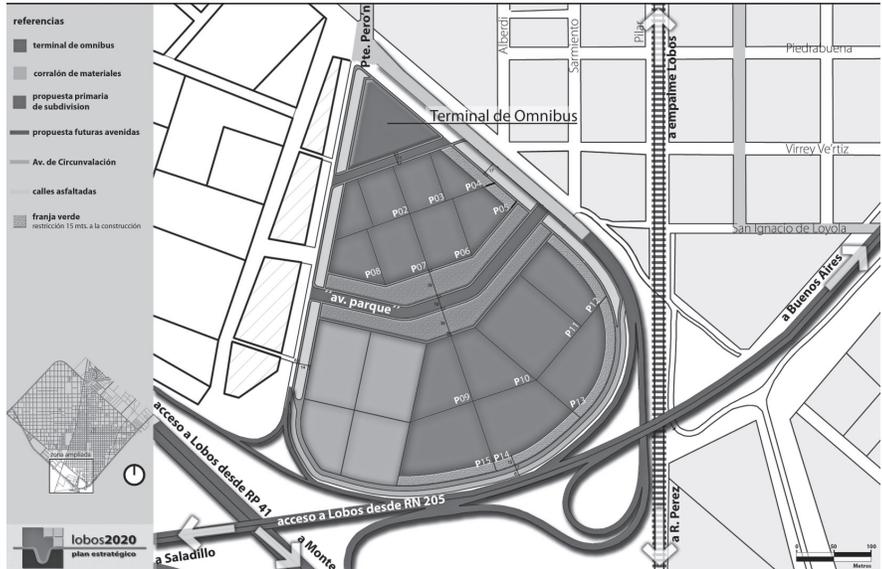
Con el propósito de reequilibrar el crecimiento de la ciudad y contener a nuevas actividades comerciales y de servicios, se ha desarrollado el denominado subcentro “Vidriera de Lobos”. Está situado en el cruce de carreteras de acceso y permite alojar a establecimientos de envergadura. Se define por un polígono triangular con un cateto curvilíneo, estructurado por una arteria-parque central a la que se vuelcan las fracciones frentistas.

Otra serie de parcelas están ubicadas sobre el arco de la “Vidriera”, dispuestas en forma radial. Se propone afectar a las parcelas sobre la curva por una franja de 15 m desde la línea municipal como restricción al dominio. Esta franja será de propiedad privada pero de uso público, destinada a la implantación de una cortina arbórea que aisle del potencial ruido del tránsito automotor que circule por las rutas. La fracción asignada a la terminal de ómnibus fue separada del resto por una calle colectora, sobre la que se localizan fracciones de menor porte, tal como los locales bailables, que tantos perjuicios ocasionan hoy en el área central.

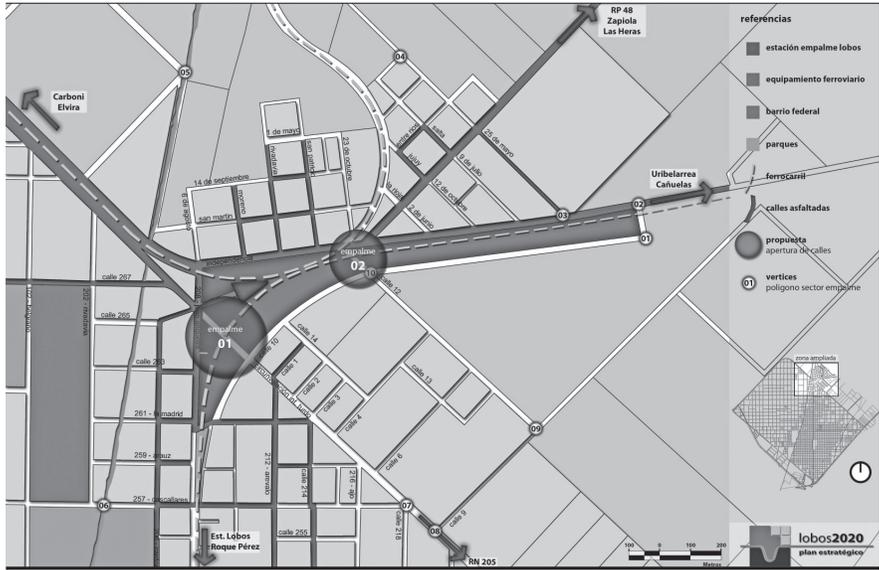
Subcentro "Vidriera" Lobos | Plan de Sector y Fracción aledaña



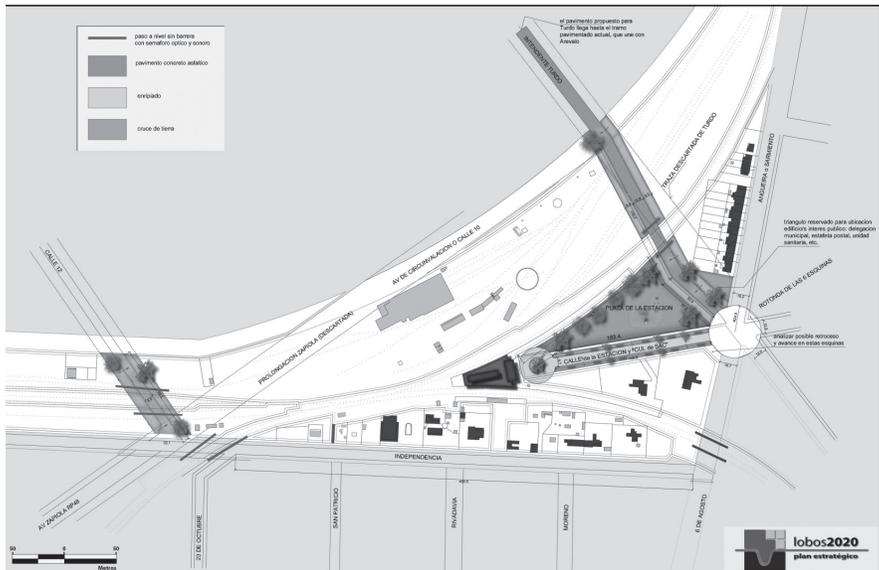
Subcentro "Vidriera" Lobos | Plan de Sector



Subcentro Empalme Lobos



Subcentro Empalme Lobos | Plan de Sector



3. PROGRAMA DE DESARROLLO DE SUBCENTRO PRODUCTIVO

La propuesta urbana para el área de “Empalme Lobos” apunta a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona, incrementando el capital social, promoviendo mejores vínculos con la ciudad, poniendo en valor el patrimonio edilicio y recuperando los talleres ferroviarios para el *tranway*. En su configuración, plantea la continuidad de la calle Intendente Turdó hasta atravesar la escuadra de la estación, de modo de favorecer con cruces la integración de los diferentes fragmentos. Con un centro verde frente a la estación, provoca un remate a modo de “*cul de sac*” circular, con perspectiva realzada.

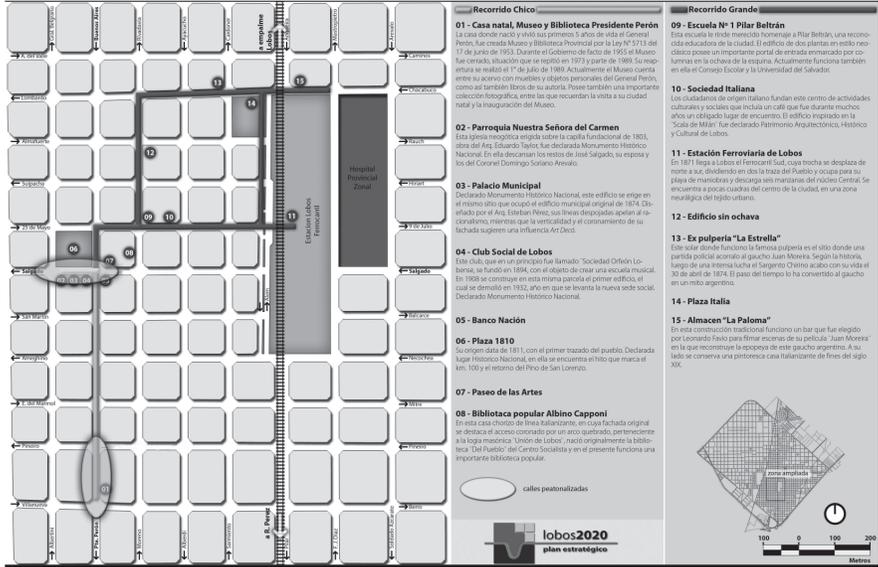
La “Plaza de la Estación” consiste en la rehabilitación de un espacio verde con juegos infantiles, situado en el triángulo central. Y una de las esquinas albergaría a: una delegación municipal, una estafeta postal, un salón de usos múltiples y una unidad sanitaria. El principal galpón existente es el viejo taller de locomotoras, ubicado a un costado de la estación. El programa lo recuperaría para uso productivo relacionado con el mantenimiento y la operación del servicio de *tranway* local.

4. PROGRAMA DE CREACIÓN DE CIRCUITOS TURÍSTICOS

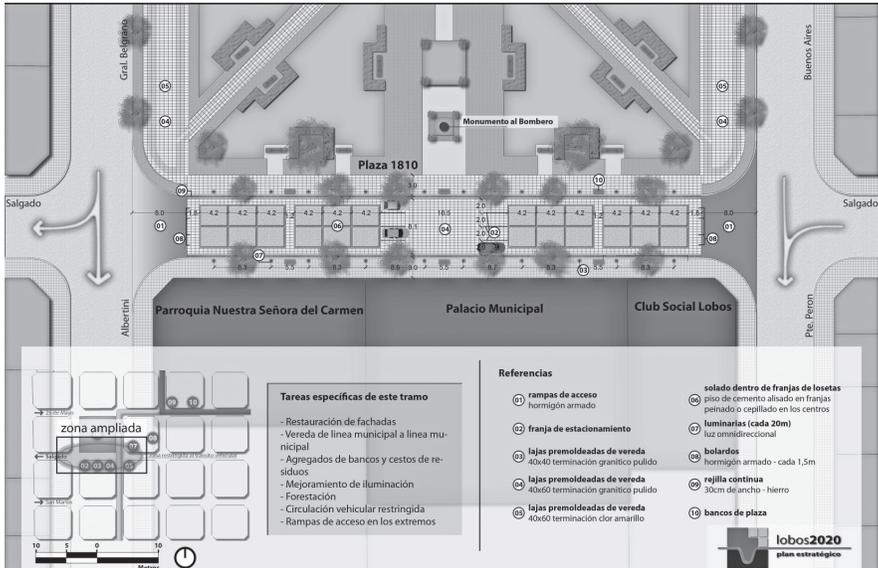
La ciudad de Lobos posee un conjunto de edificios de valor histórico que amerita ser conservado. Entre ellos se encuentran sitios de interés con concentración comercial, artística y gastronómica, y otros que –por la memoria que atesoran– resultan atractivos turísticamente. Es en el casco céntrico donde se concentra la mayor parte de este acervo, sin embargo, su dispersión requiere de recorridos peatonales que los presenten ordenadamente con circuitos diferenciados:

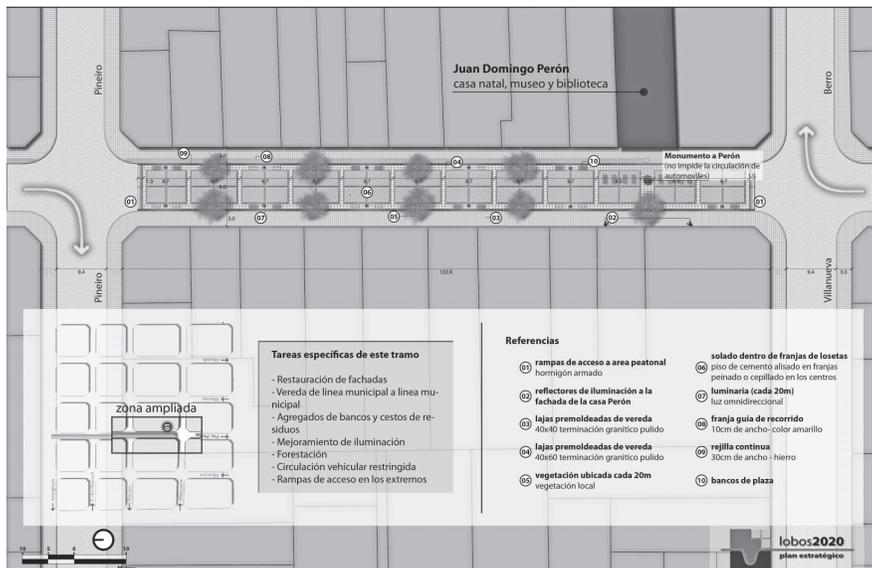
- a. **CIRCUITO GRANDE:** este recorrido se inicia en la Plaza 1810, frente al Palacio Municipal, bordea la calle Buenos Aires hasta la calle 9 de Julio y por ésta llega hasta la avenida Alem, cuya longitud completa está ocupada por la Estación del Ferrocarril. El retorno se produce desde Alem y Chacabuco por la propia Chacabuco. Del otro lado del

Proyecto de Circuitos Turísticos



Proyecto de Circuitos Turísticos | Peatonalización de la calle Salgado





paso a nivel se encuentran el almacén “La Paloma” y una casa vecina cuyo frente y jardín son de interés arquitectónico. En el almacén, hoy abandonado, se realizó parte del filme *Juan Moreira*, que relata la vida de un gaucho en el imaginario popular. Justamente a una cuadra de este punto, en las calles Cardoner y Chacabuco, un cartel precario recuerda que allí se levantaba la pulpería “La Estrella”, lugar donde fue muerto Moreira por una partida policial. La recorrida sigue por Chacabuco hasta Rivadavia, donde retorna al punto inicial.

- b. **CIRCUITO CHICO:** este recorrido también se inicia en la Plaza 1810 y transcurre por la calle Presidente Perón. Se caracteriza por tener a cinco cuadras un fuerte punto de interés: la Casa Natal del Presidente de Juan Domingo Perón. Actualmente, ha sido convertida en museo-biblioteca y habilitada a la visita pública. Se proponen el cambio de la espacialidad de la cuadra mediante la peatonalización,



Propuesta de intervención para el entorno de la calle Perón en la ciudad de Lobos.

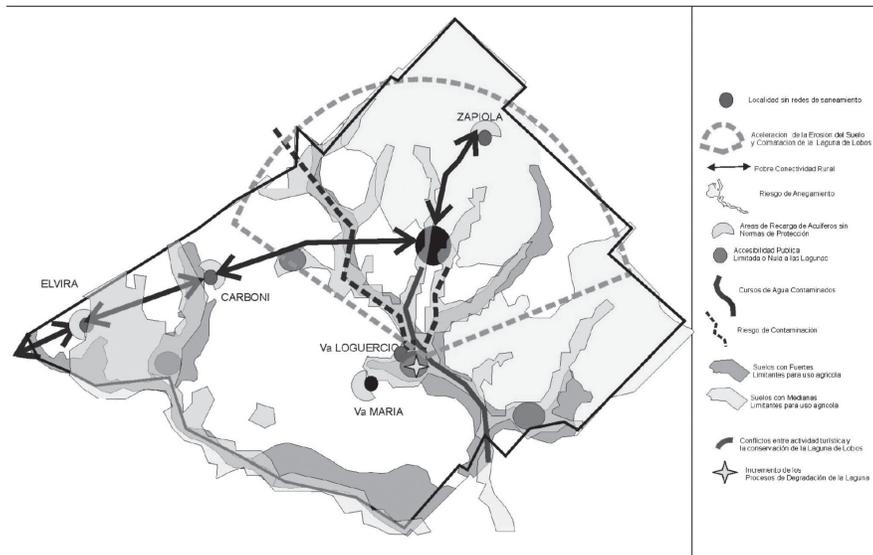
la unificación de solados, la iluminación pública con farolas bajas y un tratamiento diferenciado de la fachada. También busca desalentar al comercio diario y facilitar la habilitación de locales gastronómicos que ratifiquen su carácter distintivo.

5. PROGRAMA DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Dadas las características ambientales del municipio, se ha identificado como necesidad contar con un conjunto de acciones y medidas orientadas a proteger y promover los valores ambientales existentes. Sus objetivos principales son: conservar la calidad de los recursos naturales existentes y de las fuentes de agua para consumo, preservar el valor productivo del recurso suelo, promover el valor ambiental de los elementos naturales y el potencial productivo de las lagunas, y recuperar los pasivos ambientales de las cavas abandonadas.

Asimismo, se orienta también a: integrar los espacios verdes y los cuerpos de agua ubicados en el área urbana, minimizar los conflictos entre actividades productivas y residenciales, y establecer lineamientos para el

Mapa Síntesis de Conflictos Ambientales del Partido



fortalecimiento del marco regulatorio municipal en materia de control ambiental. Desde esa mirada, los diferentes subprogramas son: recuperación y manejo de la laguna de Lobos; restauración y control de cavas urbanas y periurbanas; recuperación y manejo del canal Salgado; protección y manejo del recurso agua; y fortalecimiento institucional ambiental.

a. Recuperación y manejo de la laguna de Lobos

Para intentar controlar la degradación ambiental de la laguna y restaurar su calidad ambiental, resulta necesaria la instrumentación de una serie de acciones “externas” o periféricas, y de acciones “internas” o específicas sobre el espacio lagunar y su borde. Entre ellas se encuentran: la delimitación de una franja de perilaguna con restricción al dominio y de acceso público; la protección y estabilización de sus márgenes; la retención de sedimentos; un monitoreo de la calidad del agua; el control de las



fuentes de contaminación; la restauración ambiental y forestación; y la reconexión del canal Salgado con la laguna.

b. Restauración y control de cavas periurbanas

En el municipio existe un histórico uso del suelo urbano y periurbano destinado a yacimientos mineros para la fabricación de ladrillos. Los predios agotados quedan abandonados en condiciones ambientales degradadas. Con lo cual, se propone el tratamiento de estas cavas para recuperar su valor. La estrategia para manejar los pasivos ambientales es conocida como “*win-win*”, donde dos actividades son vinculadas de manera de generar sinergias positivas entre sí.

Las acciones son: recuperación de los pasivos ambientales, aprovechamiento de suelos y materiales, exigencia normativa de *Estudios de Impac-*



to Ambiental previos, *Plan de Abandono y Restauración Ambiental* de los emprendimientos, pautas ambientales para el uso minero del suelo, e incorporación de los predios recuperados a un *Banco de Tierras* municipal.

c. Recuperación y manejo del canal Salgado

El estado ambiental de la red hídrica es fundamental para el equilibrio y la dinámica del municipio. Por ella corren los sedimentos que colmatan las lagunas, se dispersan los contaminantes de las áreas rurales y urbanas, se comunican las comunidades de peces y de aves a escala regional y, además, juegan un rol importante en el ciclo de carga y descarga de las aguas subterráneas, única fuente de agua potable.

Por ello, se ha definido una zona de protección de estos cursos y cuerpos de agua superficiales, con franjas de restricciones al dominio. Que



el sector del canal Salgado se convierta en un parque verde lineal, con forestación en sus márgenes, y sea complementado con la propuesta de un parque temático del agua, también de uso público, que permita minimizar conflictos existentes entre los usos actuales.

La intervención está comprendida entonces por: un borde con limitaciones de uso y de ocupación, un parque lineal con nuevo perfil del canal, la relocalización y adecuación de actividades impactantes, la retención de sedimentos y contaminantes en una antelaguna, el fortalecimiento legal e institucional, y la reconexión del canal con la laguna.

d. Protección y manejo del recurso agua

Como protección del recurso agua fueron definidas zonas de protección ambiental de arroyos y lagunas, se establecieron pautas ambientales para la radicación y funcionamiento de establecimientos de cría o engorde

intensivo de animales (granjas y *feed lot*), estrategias de control del sobreconsumo de agua, y condicionamientos a las perforaciones y al abandono previo de pozos sépticos.

e. Fortalecimiento institucional ambiental

Si bien, en general, el control policial en los temas ambientales y de seguridad sanitaria es ejercido por el gobierno (provincial o nacional), el municipio tiene la capacidad y la competencia legal para habilitar, controlar y sancionar a aquellas actividades que perjudiquen la calidad ambiental así como a fiscalizar la gestión de residuos, emisiones y efluentes de los establecimientos industriales, por ejemplo.

Con lo cual, se proponen acciones de fortalecimiento institucional (con la creación de la Dirección General de Medioambiente), de obligatoriedad de exigir y evaluar los impactos ambientales de los proyectos, y de presentación de una *Licencia Ambiental* emitida por el organismo provincial competente para actividades consideradas riesgosas.

En consecuencia, el desarrollo de nuevas centralidades, la revitalización del área central, el fortalecimiento de las localidades del interior, la creación del *tranway* rural y la promoción de la sustentabilidad ambiental definen en términos generales la cartera de programas prioritarios de actuación para la implementación de los objetivos del plan.

INSTRUMENTOS COMBINADOS DE GESTIÓN

Expuestos los lineamientos para el desarrollo local, el modelo de ordenamiento territorial y los programas y proyectos prioritarios que definen el plan, es necesario ahondar a continuación en los instrumentos diseñados para la gestión e implementación. En tal sentido, se presenta un diagnóstico focalizado del marco normativo, la formulación de ejes propositivos y los procedimientos de consulta, participación, monitoreo y su posterior revisión.

1. DIAGNÓSTICO FOCALIZADO DE MARCO NORMATIVO

Para elaborar el diagnóstico focalizado del marco normativo se consideraron las condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del ambiente.

En términos diagnósticos se ha desarrollado una matriz focalizada en el papel de las reglas de juego, con una visión integral de los puntos fuertes y débiles del territorio en estudio:

Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
<p>a. Existencia del Código de Zonificación del municipio de Lobos.</p> <p>b. Alto grado de desarrollo del instrumento normativo vigente.</p> <p>c. Leyes provinciales específicas que encuadran a la norma local.</p> <p>d. Presencia en el gobierno local de áreas de aplicación específica.</p> <p>e. Amplia participación de numerosos actores en talleres de discusión.</p>	<p>a. Falta de correlación y —en algunos casos— incompatibilidad entre los contenidos del <i>Código de Ordenamiento Territorial</i> y el <i>Código de Edificación</i>.</p> <p>b. El <i>Código de Edificación</i> no fue revisado ni actualizado desde su aprobación (1973) y cuenta con un formato inadecuado para su agíl manejo.</p> <p>c. El <i>Código de Edificación</i> no contempla temas de seguridad e higiene en espectáculos públicos, cartelería, patios y talleres de 1^a, 2^a y 3^a categoría.</p> <p>d. El <i>Código de Zonificación</i> actual no establece mecanismos de participación ni de gestión así como tampoco mecanismos de revisión y de ajuste.</p> <p>e. Ausencia de una jerarquización del sistema vial (regional y local) y de un ordenamiento del transporte público y del tránsito pesado.</p> <p>f. Falta de regularización urbana de nuevos barrios de viviendas, de la playa de camiones, de los sitios existentes así como del uso del espacio público.</p> <p>g. Falta de restricciones en la generación de unidades funcionales, lo cual incrementa la densidad en zonas que cuentan con servicios mínimos.</p> <p>h. Áreas con incompatibilidades de uso, tal como la nueva residencia en torno a la laguna Culi-Culi, en convivencia con criaderos de pollos y <i>feedlots</i>.</p> <p>i. Falta de regulación sobre la necesidad de cumplimiento de servicios por parte de los particulares, en caso de nuevos emprendimientos turísticos.</p> <p>j. Falta de regulación en el sector contiguo a la laguna de Lobos y localidades del entorno, sector con proyectos en curso sin definición normativa.</p>	<p>a. Apoyo provincial al municipio en la materia de incumbencia.</p> <p>b. Posibilidad de actualización de los instrumentos normativos.</p> <p>c. Generar un instrumento normativo de nivel urbanístico.</p> <p>d. Ofrecer respuestas a las actuales problemáticas detectadas.</p> <p>e. Establecer pautas y líneas de desarrollo urbano y ambiental.</p>	<p>a. Vulnerabilidad normativa ante el pedido de localización o instalación de usos no normados y/o no prohibidos (por ejemplo: grandes locales comerciales, hipermercados o depósitos de basura).</p> <p>b. Falta de restricciones y condicionamientos ante pedidos de crecimiento de establecimientos preexistentes (por ejemplo: clubes de campo).</p> <p>c. Falta de pautas urbanísticas para proyectos particularizados en los sectores de borde de las lagunas de: Lobos, Culi-Culi, Seca, Salada y Salada Chica.</p>

2. FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS PROPOSITIVOS

A partir de los problemas detectados se elaboró una propuesta de *Código de Ordenamiento Urbano y Territorial (COT)* para el municipio de Lobos y sus localidades (ciudad de Lobos, Zapiola, Salvador María, Bahía de Los Lobos, Villa Logüercio, Empalme Lobos, Antonio Carboni y Elvira), que actualice los contenidos de la legislación vigente.

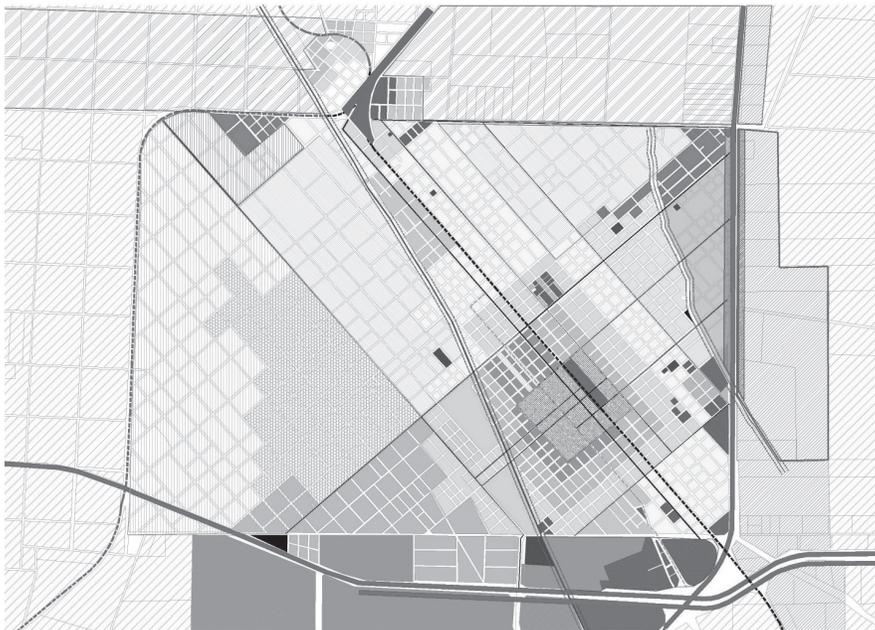
Y esta propuesta se complementó con otro: *Código de Edificación (CE)* para el municipio de Lobos. Con este enfoque se buscó correlacionar para su implementación, los contenidos de ambos instrumentos, reajustando el formato del nuevo código en pos de la agilización y la optimización de su manejo en el ámbito gubernamental local, de terceros profesionales (arquitectos, agrimensores, ingenieros, constructores, etc.) y de gestores en general.

Contenidos para reestructurar la herramienta normativa

En relación con sus contenidos, se propuso reestructurar y flexibilizar la actual herramienta normativa, que hoy carece de mecanismos de participación y gestión. Por lo cual, se incluyen en su articulado, por ejemplo: procedimientos de aprobación (“Modelo de Certificado Urbanístico”, “Modelo de Certificado de Localización”, etc.), mecanismos de participación ciudadana, implementación y seguimiento del plan, términos para su revisión y procedimientos de modificación, entre otros.

Por otro lado, se incorporaron disposiciones de preservación de las condiciones ambientales, culturales, arquitectónicas y urbanas; y lineamientos generales de desarrollo territorial para las localidades del interior. Se completa a su vez (con la revisión del término “Uso específico”) el concepto de “Compensación urbanística”, que legisla sobre la localización de grandes superficies comerciales y define indicadores que regulen y limiten la aplicación del decreto sobre propiedad horizontal (N° 13.512) en lotes sin servicios.

Se presenta a continuación una propuesta de redistribución de actividades para la ciudad de Lobos:



Zonificación

- COMERCIAL ADMINISTRATIVA (CA)
- RESIDENCIAL MIXTO UNO (RM1)
- RESIDENCIAL MIXTO DOS (RM2)
- RESIDENCIAL MIXTO TRES (RM3)
- RESIDENCIAL MIXTO CUATRO (RM4)
- RESIDENCIAL MIXTO CINCO (RM5)
- AREA RURAL
- PROTECCION ACUIFERO

- DISTRITO URBANIZACION ESPECIAL (DUE)
- VIA DIFERENCIADA DE ACCESO (VCA1 - VCA2 - VCA3 - VCA4 - VCA5)
- VIA DIFERENCIADA DE CIRCULACION (VDC1 - VDC2 - VDC3)
- RESERVA AREA URBANA (RAU)
- RESERVA BARRIOS DE VIVIENDA
- RESIDENCIAL EXTRAURBANA (REU1)
- RESIDENCIAL EXTRAURBANA (REU2)
- RESIDENCIAL EXTRAURBANA (REU3)

- COMPLEMENTARIA CUATRO (C4)
- COMPLEMENTARIA CINCO (C5)
- COMPLEMENTARIA SEIS (CSR6)
- COMPLEMENTARIA SIETE (CSR7)
- INDUSTRIAL MIXTA (ZIM)
- INDUSTRIAL UNO (Z1)
- INDUSTRIAL DOS (Z2)
- INDUSTRIAL EXCLUSIVA UNO (ZIE1)
- DISTRITO INDUSTRIAL
- RESERVA BARRIOS DE VIVIENDA

De esta manera se plantea una redistribución de actividades para la ciudad de Lobos, consolidando al área de centralidad existente y generando dos subcentros para equipar el territorio urbano.

3. PROPUESTA DE UN NUEVO MARCO NORMATIVO

En los últimos años, el municipio ha tenido una serie de cambios de índole socioeconómico que se traducen en el territorio, superando algunas de las previsiones estimadas oportunamente en la delimitación de zonas e indicadores urbanísticos planteados. Por lo cual, se crean, amplían o modifican zonas en función de los resultados alcanzados.

Hoy, los grandes emprendimientos existentes y con demanda de terceros afectados (como clubes de campo) presentan ante el municipio la ampliación de la actividad. Así sucede, por ejemplo, con: “La Federala”, “Culú Culú” o –en el sector de la laguna de Lobos– con el pedido de instalación de un casino.

Para dar curso a estos emprendimientos, se deberá exigir al emprendedor –mediante la normativa– la construcción de las correspondientes plantas de tratamiento de líquidos cloacales y demás servicios centralizados (actualmente este tipo de situaciones no se encuentran reglamentadas). Se define entonces un sector industrial planificado, se amplía el preexistente y se incorporan a la norma zonas de usos específicos.

Por otro lado, se redefine el sistema vial tanto para el municipio como para las localidades, estableciendo una red diferenciada de circulación de tránsito pesado, de cargas y de transporte público de pasajeros. Asimismo, se plantea que el sistema vial principal vincule y jerarquice las rutas (en el contexto regional), de acceso a las localidades y ejes de articulación barrial (escala local). Finalmente, se regula la actividad de acopio de granos en la planta urbana de Lobos, situados en los silos de la estación ferroviaria.

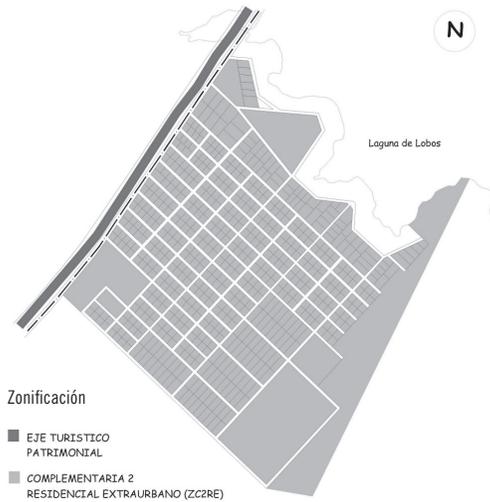
Otro rasgo distintivo es la incorporación como *Distritos de urbanización especial* a los nuevos conjuntos habitacionales (por ejemplo, aquellos ejecutados en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas). Posibilita también la aplicación de la figura “renovación urbana” en la zona Comercial Administrativa (CA), determinando alturas, retiros y tipo de edificación en sectores frentistas a la plaza central, y se regula el uso del espacio público. En ese orden, surgen sectores de protección patrimonial a preservar tanto en la ciudad como en las localidades rurales.

En consecuencia, ambas propuestas normativas (“Código de Ordenamiento Urbano Territorial” y “Código de Edificación”), basadas en la

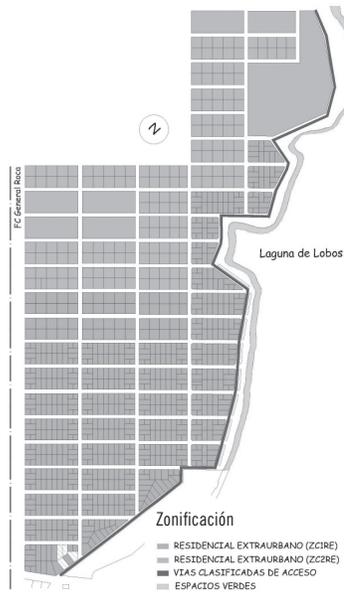
Salvador María



Bahía de los Lobos



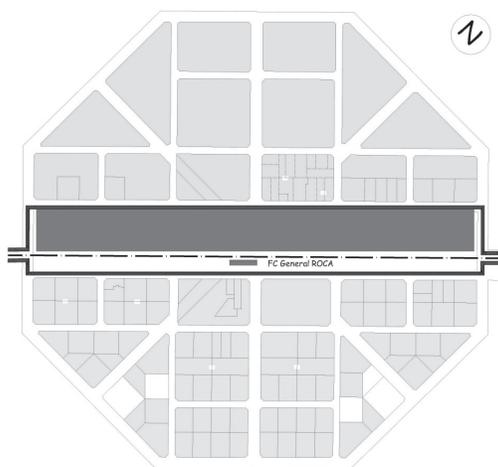
Villa Loguercio



Antonio Carboni



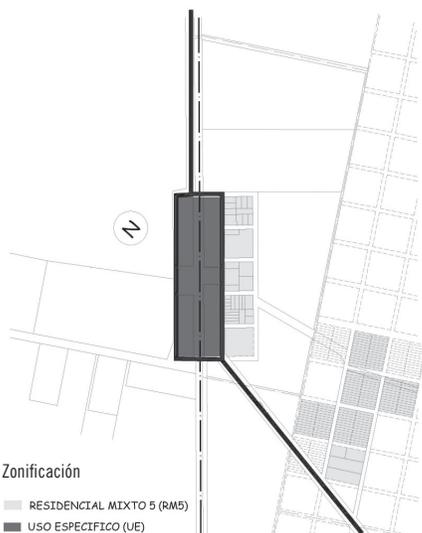
Elvira



Zonificación

- COMPLEMENTARIA 4 (C4)
- RESIDENCIAL MIXTO 5 (RM5)
- USO ESPECIFICO (UE)
- VIA CLASIFICADA ACCESO

Bahía de los Lobos



Zonificación

- RESIDENCIAL MIXTO 5 (RM5)
- USO ESPECIFICO (UE)

interpretación integral de la totalidad de componentes, tienen un marco de encuadre concreto y específico en el nivel provincial, que es el Decreto Ley 8912/77, con sus modificatorias y complementarias. Finalmente, se subraya que las normas, generadas de la mano del área de gobierno respectiva, definen situaciones de máxima expectativa, siendo susceptibles de producir adaptaciones pertinentes para su aplicación.

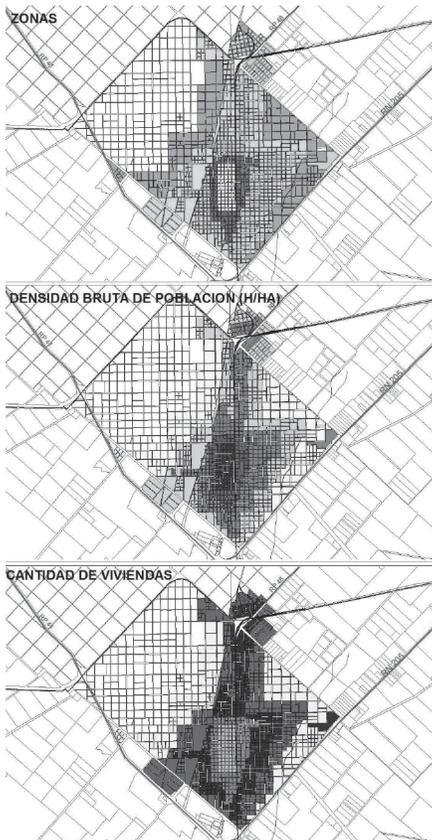
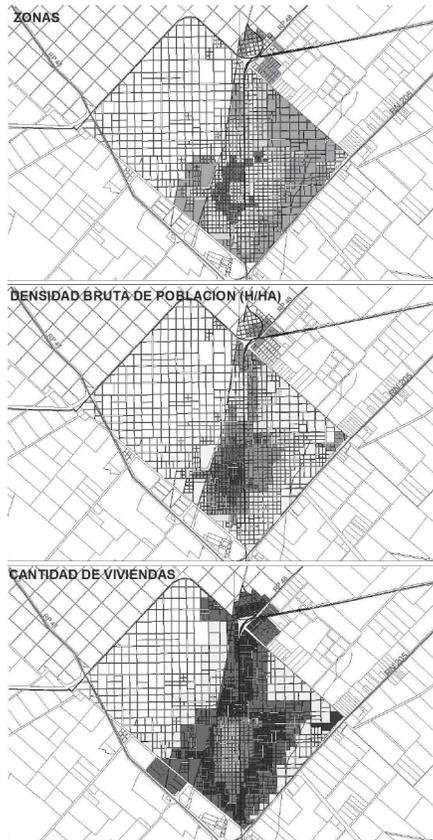
4. SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL ACTUALIZADO

Una herramienta fundamental para el desarrollo del trabajo fue la puesta en funcionamiento de un *Sistema de Información Territorial* municipal que administre datos espaciales y, a su vez, compatibilice, integre y articule las diferentes bases de datos territoriales existentes en el municipio. Esta actividad consistió en la producción de una serie de documentos elaborados con información temática que permita realizar análisis espaciales de las variables utilizadas en el plan.

Para ello fue necesario: la búsqueda de información preexistente, el armado y la compatibilización de bases alfanuméricas al nivel de manzana y parcela, el vuelco de la información a la cartografía base, el análisis espacial y la elaboración de mapas síntesis de las distintas dimensiones.

Operativamente, se generaron tres capas de información: amanzanamiento, parcelamiento y ejes de calles, que fueron completadas y ajustadas para su análisis. Cada variable espacializada se asocia a una de estas capas cartográficas. Así, por ejemplo, las calles pavimentadas y de tierras se grafican sobre los ejes; los niveles de ocupación sobre las manzanas y los índices de productividad del suelo, sobre el parcelamiento.

El volcado de la información se realizó en parte manualmente (cargando el dato en cada manzana o eje de calle) y en parte de manera semiautomática (utilizando programas apropiados). En definitiva, en el marco del plan se logró completar un *Sistema de Información Territorial actualizado*, dinámico y de fácil operatividad, y capacitar al personal municipal para su mantenimiento a través del tiempo.



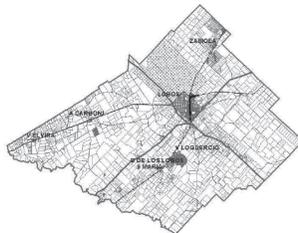
Referencias

año 1998

ZONAS	
	Centro
	Conurbano
	Extrurbano
	Microcentro
	Residencial - mixta
DENSIDAD BRUTA (hab / ha)	
	2.7
	14.7
	27.1
	58.2
	71.1
CANTIDAD DE VIVIENDAS	
	611
	806
	1299
	2315
	3681

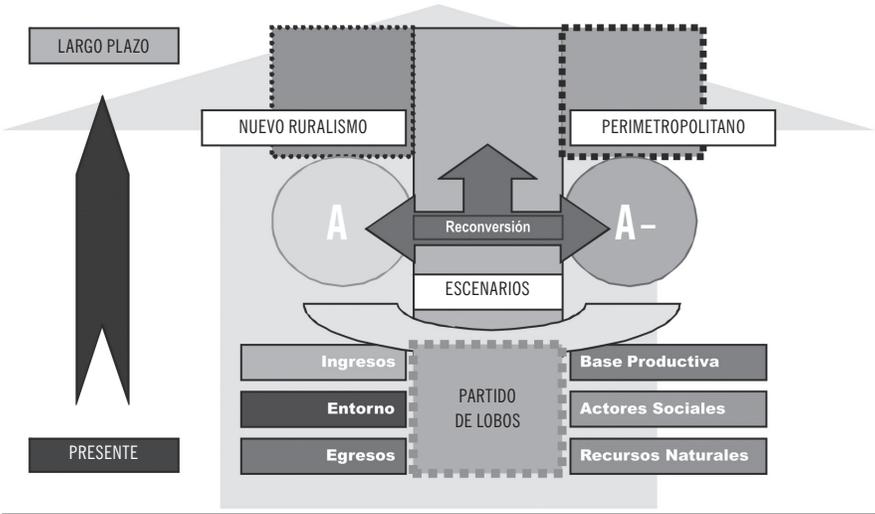
año 2030

ZONAS	
	Centro
	Conurbano
	Extrurbano
	Microcentro
	Residencial - mixta
DENSIDAD BRUTA (hab / ha)	
	2.3
	8.6
	35.1
	59.9
	75.2
CANTIDAD DE VIVIENDAS	
	447
	1647
	2700
	3330
	5208



FUENTE: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el Municipio de Lobos y la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Infraestructura. 2008.





A partir de la selección de temas se plantean mecanismos de consulta basados, principalmente, en la organización y realización de talleres con referentes institucionales y con la sociedad lobense, para identificar la problemática urbano-regional y de desarrollo local en las diversas fases. La propuesta tuvo en cuenta garantizar una participación de organismos y funcionarios de distintos niveles de Gobierno así como del conjunto de sectores sociales y económicos implicados, según cada uno de los estadios delineados.

En los dos primeros, la construcción colectiva permitió obtener una visión totalizadora sobre la realidad local e involucrar a actores que, por su posición en ámbitos políticos o sociales, contribuyeron a poner en marcha el proceso del plan. Esta dinámica permite cimentar consensos y explicitar disensos, motivar y movilizar a los ciudadanos, y poner en discusión temas relativos a las nuevas prácticas de actuación estratégica. Para construir la legitimidad política, social y técnica del plan, en el tercer nivel se definió participativamente el objetivo-meta, rumbo a donde llegar en un plazo mediano, como resultado de las fases anteriores.

La estrategia de comunicación

1. DESARROLLO DE UNA IMAGEN INSTITUCIONAL

- a. Elaboración de logotipo identificatorio del plan que permita su fácil reconocimiento.
 - b. Construcción y puesta en funcionamiento de un sitio Web para difundir los resultados.
 - c. Elaboración de folletos de difusión del plan, para que cada vecino los reciba por correo.
-

2. DESARROLLO DE ENTREVISTAS FOCALIZADAS

- a. Entrevistas con los funcionarios municipales de cada una de las áreas de Gobierno.
 - b. Reunión plenaria con el Concejo Deliberante para conocer proyectos e iniciativas.
 - c. Encuentros con instituciones intermedias para relevar problemas y propuestas.
-

3. DESARROLLO DE ESPACIOS DE CONSULTA

- a. Censo sobre recursos y potencialidades del sector productivo de Lobos.
 - b. Encuesta a instituciones intermedias sobre problemas urbanos y ambientales.
 - c. Consulta a instituciones intermedias sobre posibles escenarios de desarrollo.
-

4. DESARROLLO DE TALLERES PARTICIPATIVOS

- a. Taller de análisis con el sector empresario sobre la situación productiva.
 - b. Taller de análisis con vecinos e instituciones sobre la situación urbano-ambiental.
 - c. Taller de formulación diagnóstica y de escenarios prospectivos con la comunidad.
-

5. CONTACTO CON LOS MEDIOS PERIÓDICOS

- a. Realización de conferencia de prensa para el lanzamiento del estudio.
 - b. Realización de rondas de prensa para sensibilizar sobre problemas ambientales.
 - c. Reportajes en medios escritos, radiales y televisivos sobre los avances generados.
-

Dada la necesidad de instalar en la población local la imagen de un plan en proceso de elaboración y reformulación permanente, se decidió diseñar un logotipo que lo identifique. La idea de plantear un escenario de trabajo al año 2020 surgió como necesidad de superar el concepto del plan como *producto* para comenzar a observarlo como *proceso*. Con lo cual, un horizonte de una década por delante se orienta hacia ese propósito. Finalmente, como parte de las diferentes acciones de difusión, se ha participado en conferencias de prensa en el Salón Municipal, en entrevistas focalizadas para radios y canales regionales, y se han divulgado los resultados en los periódicos locales.

MOVILIZACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS

La ciudad es el espacio en el que la sociedad se reproduce, en el que los asentamientos humanos se expresan, en donde se establecen relaciones de poder y se articula lo público con lo privado. Intervenir en territorios en constante mutación requiere abandonar la concepción tradicional de planeamiento para avanzar en el diseño de propuestas flexibles, audaces y eficientes.

En el caso del municipio de Lobos se plantean lineamientos capaces de orientar el desarrollo mediante acciones que tiendan al reequilibrio del territorio. Con el propósito de capitalizar ventajas de localización, accesibilidad e infraestructura, el plan apunta a completar y consolidar el tejido urbano existente, conteniendo el crecimiento de la ciudad sobre áreas rurales y creando nuevas subcentralidades.

Asimismo, conforma un sistema verde público integrado, que recupera sectores en desuso como atractivo turístico, y revitaliza el casco fundacional con áreas de protección histórica. Para la ejecución de programas y proyectos, presenta diferentes instrumentos de gestión urbana –normativos y financieros– de carácter combinado, donde la aplicación de uno habilita la del siguiente.

1. MARKETING TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

Las estrategias de desarrollo local deben surgir de una planificación participativa y de una fuerte presencia del Gobierno, que motorice el crecimiento y mejore las condiciones de vida. En primer término, es necesario relevar las actividades productivas y los recursos existentes, sobre la base de fuentes secundarias y primarias, a informantes-clave, a reuniones y talleres de discusión y a datos obtenidos del censo de recursos y necesidades elaborado ad hoc. De esta manera es posible formular un diagnóstico que conduzca a determinar el perfil del distrito y los problemas detectados en cada sector.

Más de las tres cuartas partes del producto bruto de Lobos es generado por: los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler; la industria manufacturera; la agricultura, ganadería, caza y selvicultura; el comercio por mayor y menor; la reparación de vehículos automotores y enseres domésticos; el servicio de transporte y almacenamiento; y la construcción. Es decir que, posee una estructura productiva diversificada, en una situación intermedia entre municipios típicamente agropecuarios y otros con cierta especialización industrial.

En relación con su fuerza laboral, las actividades que concentran el mayor número de trabajadores son: el comercio, la industria manufacturera y la agropecuaria. Su grado de calificación revela porcentajes similares a los del resto de la provincia, pero su informalidad es mayor y, de manera distintiva, predomina el empleo en pequeñas y medianas empresas. Asimismo, mantiene una estructura agraria donde prevalecen los pequeños y medianos productores, y la tenencia de la tierra es casi en su totalidad privada, con un porcentaje de arrendamientos similares a los promedios provinciales.

En la actualidad, la agricultura viene creciendo debido a la mayor rentabilidad derivada del aumento de los precios internacionales de los granos y a la expansión de la frontera agrícola sobre terrenos dedicados tradicionalmente a la actividad ganadera. Otro cambio importante es la mutación de la tipología de productor agrario, que pasó del típico chacarero al rentista, residente en la ciudad de Lobos, circunstancia que impacta en el mercado de suelo urbano.



En tanto, la ganadería resulta ser la principal actividad agropecuaria. Y con el avance del *feed lot*, la bovina es la más relevante. Pero también existen: la ovina, la porcina y la equina, con fuerte presencia de cría de caballos de polo. Algo similar sucede con la avicultura y la tampera, en especial en las cercanías de la localidad de Zapiola. La producción de miel, que se concentra en Salvador María, está basada en pequeños productores que luego comercializan con empresas exportadoras.

Un aspecto más a considerar es el de las actividades secundarias y terciarias. El número de empleos ocupados en este tipo de actividades muestra el crecimiento del sector de comercio y servicios. A escala regional, Lobos ofrece una fuerte especialización de la industria textil. También tiene presencia en la industria maderera, en la alimentaria y en la metalúrgica. Otra fuente económica es la que surge de las inversiones de nivel nacional y provincial en infraestructura, en particular, en materia de vivienda.



De acuerdo a las actividades y recursos disponibles, se evaluaron las áreas de oportunidad, los nichos disponibles y las sinergias intersectoriales. Resulta de mayor relevancia la cadena productiva que incluye: la cría de ganado, los *feed lots*, el tambo y la producción de derivados de la leche (de alta diferenciación); la articulación de la siembra de girasol con la actividad mielera (con vistas a calidad internacional) y los productos que relacionan: polo-actividad textil y polo-turismo-cría de caballos.

La síntesis diagnóstica da cuenta entonces de problemas en el sector industrial a escala local: déficit crónico de infraestructuras y falta de mano de obra calificada; y en el ámbito provincial: reclamo recurrente por la presión fiscal e impositiva. En el ámbito rural se destacan las dificultades de accesibilidad a zonas de producción y al resto de localidades.

La actividad mielera entra en conflicto con otros usos rurales y ofrece resistencias a la reconversión tecnológica, necesaria para la exportación.



El turismo presenta inconvenientes en la integración de la laguna con la ciudad y en la captación de recursos de los emprendimientos dirigidos a sectores de altos ingresos. Una herramienta con que cuenta el municipio para apoyo y estímulo de las pequeñas y medianas empresas y la articulación del sector público con el privado es la denominada Agencia de Desarrollo Local, una asociación civil sin fines de lucro creada con apoyo del Ministerio de Producción provincial.

Esta característica de fuerte dependencia de variables exógenas señala la necesidad de aunar esfuerzos para lograr diferenciar, articular y tecnificar la producción de bienes y servicios locales.

Desde el punto de vista productivo, da cuenta también de la modificación de su estructura por sectores y, al interior de cada sector, como reacción al desmantelamiento de la operatoria ferroviaria y la reducción y reconversión de la planta industrial de la empresa Siemens, que en conjunto motorizaban el crecimiento.

Dado que, en función de la configuración económica, los bienes y servicios ofrecidos son fundamentalmente tomadores de precio a escala nacional o internacional, resultan susceptibles a decisiones en ámbitos geográficos diferentes al local. Por ende, como estrategia de desarrollo local se busca la conformación de cadenas de valor que aprovechen las condiciones históricas, culturales y geográficas para productos y servicios de mayor diferenciación, de modo de acceder a mercados más selectivos.

2. CONSOLIDACIÓN DE LAS PERTENENCIAS REGIONALES

De acuerdo a este posicionamiento se logra: mayor diversificación de actividades productivas; con predominio del mercado interno como destino de la producción (industria alimenticia, textil, fundiciones); mayores aptitudes turísticas, que han permitido un aumento de las estancias de fin de semana; y la aparición de dos actividades con alcance internacional, una de ellas con bajo grado de articulación local: el polo; y otra, de mayor inserción en su encadenamiento productivo: la producción y exportación de miel.

En el ámbito regional, se encuentra en una situación de “bisagra” entre la frontera de expansión de la Región Metropolitana de Buenos Aires y el interior rural bonaerense. Y aparece como mercado de trabajo y consumo, y como atractor de inversiones y excedentes, especialmente en comercio y turismo. La diversificación surge de la concentración urbana en la ciudad, que ha permitido economías de escala para la localización de actividades productivas. Asimismo, cumple un papel importante: como “ciudad-dormitorio”, como mercado de producción de bienes y como proveedor de servicios ambientales.

Transformar el sistema productivo local, promover el crecimiento de la producción, mejorar el nivel de vida y de empleo de la población son los objetivos para lograr una inserción competitiva del municipio en el contexto regional, basada en aquellos elementos que lo diferencien: su historia, su tradición industrial, el ferrocarril, el ambiente rural, el polo, la lechería, la miel. En esa línea, la formulación de lineamientos estratégicos se basan en cuatro grandes áreas de actuación: provisión de infraestructuras; gestión de los recursos humanos; fortalecimiento empresarial; y fortalecimiento institucional.

En el caso de la provisión de infraestructuras, se requiere extender las redes de servicios (energía eléctrica, pavimento, agua potable, cloacas, etc.) y la construcción y mejora de equipamientos colectivos. Para la gestión de recursos humanos se proponen acciones vinculadas con la consolidación de los centros de educación y capacitación del aparato productivo local, la recuperación del saber industrial y ferroviario, la generación de incentivos para la contratación de mano de obra local y el desarrollo de emprendedores.



La dinamización del sector empresarial es el elemento clave, con un tejido de pequeñas y medianas empresas que generen riqueza y empleos. Entre las acciones propuestas se encuentra la generación de: una zona industrial exclusiva; un *Agropolo* en la localidad de Antonio Carboni-Elvira; una *Usina Textil* en la localidad de Empalme Lobos; un *Distrito Metalmecánico*; y el fomento a las actividades turísticas y culturales.

Por último, el fortalecimiento institucional se aspira a consolidar mediante: el apoyo administrativo y financiero a la Agencia de Desarrollo Local; la creación de la Oficina Municipal de Estadística; la generación de un Banco de Tierras; la profundización de una estrategia de marketing territorial; y nuevos instrumentos para la captación de recursos en el nivel local.

En un municipio predominantemente rural como Lobos, la ocupación del suelo en la ciudad decrece desde el área central hacia los bordes. Y en ese recorrido ofrece un gran número de edificaciones con aptitudes para



ser preservadas desde el punto de vista histórico y turístico. Sin embargo, diversas barreras físicas –tal como el tendido ferroviario y los canales– han condicionado un crecimiento dispar, con un trazado lineal que divide a la ciudad en dos áreas claramente definidas y un escaso protagonismo de los cursos de agua en la vida de la ciudad.

Surgen entonces dos niveles de lectura: el *soporte local* y las *pertenencias regionales*. Así, sobre el *soporte local* se distinguen aquellos aspectos vinculados a las condiciones más estructurales: una suave pendiente hacia el río, los arroyos que atraviesan al municipio, los acentuados ciclos de inundación y sequía, una base productiva agroganadera y de servicios, un fuerte centro urbano diversificado, y una estructura viaria que acentúa el predominio de la ciudad central sobre las localidades rurales en el interior.

Su inserción en el sistema de *pertenencias regionales* –con la cuenca del río Salado, con la Región Metropolitana de Buenos Aires y con los municipios aledaños– presenta amenazas que exigen un manejo responsable del suelo, del agua y de la biodiversidad, y desequilibrios territoriales

que implican una pérdida del potencial de desarrollo endógeno y una distribución equitativa de la riqueza. Por ende, el modelo tiende a evitar el desarraigo de la población residente en las localidades, a preservar las áreas naturales más frágiles y al subsistema de lagunas, a revitalizar el área central y a fortalecer su patrimonio.

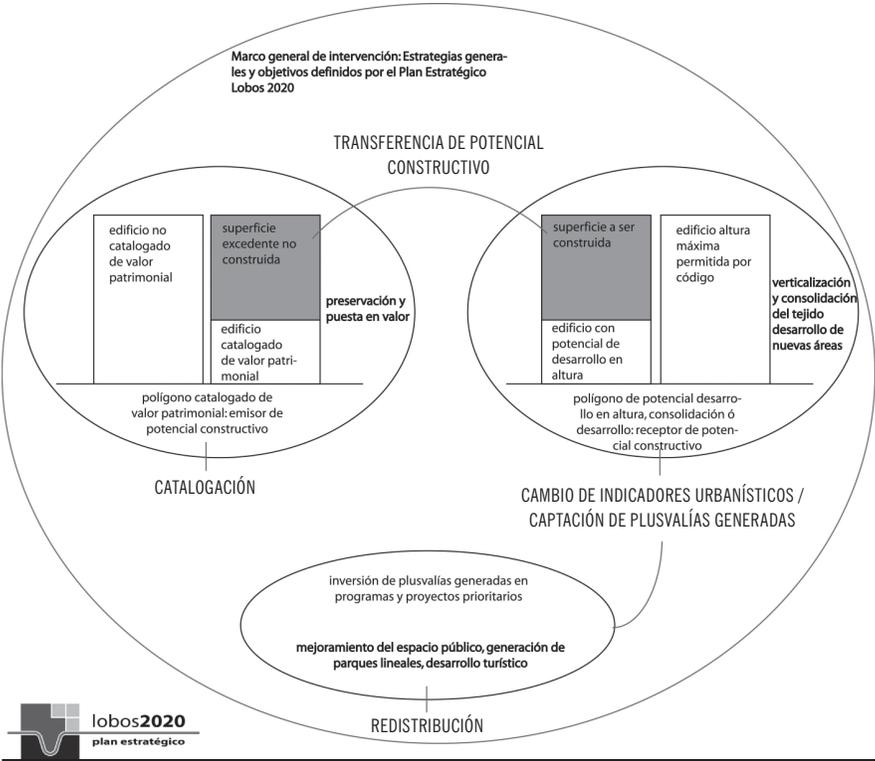
3. REAPROPIACIÓN DE VALOR SIMBÓLICO EN LA CIUDAD

La ciudad expresa sus contrastes sociales y económicos. Y esta diferenciación da cuenta de la fuerte presencia de un actor determinante: el Estado municipal, que cumple la función de ordenar el territorio, resguardar la productividad del espacio rural y ofrecer un orden urbano regular, con una trama cuadricular y con manzanas parceladas. Esto determina el tipo de infraestructura a proveer, la densidad y la capacidad edificable del suelo. Encontramos entonces un doble discurso. El del “orden” (dado por el Estado) y el de la “diferenciación” (a partir de las cualidades del espacio construido). De ese modo aparece un estatus del lugar, de poder, de nivel socioeconómico, de exclusividad, donde la ciudad adquiere una entidad discursiva en las relaciones entre actores.

El núcleo urbano concentra el mayor acervo cultural de la ciudad. Su conservación y puesta en valor constituye uno de los mayores desafíos para el desarrollo turístico, cultural y social. En ese sentido, la “patrimonialización” se presenta como la principal herramienta normativa e institucional que habilita la recuperación de edificios y de áreas históricas.

Para evitar los conflictos que suelen generar las fuerzas del mercado del suelo frente a los clásicos procesos de catalogación y de restricciones al uso, fueron diseñados mecanismos de compensación de cargas que permiten armonizar esa puja de intereses.

Por otra parte, la ciudad define áreas homogéneamente consolidadas y otras –más heterogéneas– con potencial de desarrollo, en función de su dotación de infraestructura: son sectores con intersticios vacantes, capaces de absorber la demanda de nuevo suelo urbano para el desarrollo residencial, comercial e industrial.



En términos generales, al cambiar los indicadores urbanísticos de una zona para otorgarle mayor capacidad constructiva, se tienden a disparar los precios del suelo urbano.

Dicha valorización, emergente de la aplicación de una política pública, es absorbida por propietarios y desarrolladores. A fin de generar un proceso económicamente sustentable y socialmente equitativo, la ciudad tiene que poder recuperar las valorizaciones que ella misma ha creado y redistribuirlo de manera racional, transformando esos excedentes de la intervención, las “plusvalías”, en fuentes de ingreso adicionales para invertir en otras zonas.



Reconocida entonces, por un lado, la voluntad de preservar el patrimonio y, por otro, la capacidad de desarrollar nuevos sectores, el plan combina cuatro instrumentos desde dos de sus Programas de Actuación: *Revitalización del Área Central*, que implica la recuperación del patrimonio urbano y la creación de áreas de protección histórica y circuitos turísticos peatonales; y *Desarrollo de Nuevas Centralidades*, donde se genera un subcentro de carácter productivo en la zona de Empalme Lobos y otro de carácter comercial en el cruce de las rutas 205 y 41.

Uno de estos instrumentos es de carácter normativo y consiste en la patrimonialización del casco fundacional. El siguiente surge como aplicación de la transferencia de potencial constructivo para compensar los conflictos surgidos de la asignación de derechos diferenciales en áreas de valor histórico. Dicho instrumento buscará un uso más eficiente de la infraestructura urbana disponible en el resto de la ciudad: preserva un polígono urbano

y concentra el desarrollo (*clustering*) en otro. El siguiente busca redistribuir los beneficios que se obtienen del desarrollo y, finalmente, el último apunta a solventar intervenciones en aquellas áreas que el plan requiera.

Los cuatro instrumentos combinados que en el marco del plan se han diseñado son:

- La PATRIMONIALIZACIÓN de polígonos de valor histórico-cultural en el casco fundacional de la ciudad.
- La COMPENSACIÓN de cargas con transferencia de potencial constructivo a otras áreas para completamiento de tejido y desarrollo de centralidades.
- La CAPTACIÓN de las plusvalías disparadas por el cambio de indicadores urbanísticos en los polígonos generados.
- La MOVILIZACIÓN de las plusvalías captadas a otras áreas para financiar proyectos urbanos tales como: parques lineales, circuitos turísticos o recuperación de cavas periurbanas.

4. CAPTACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE LAS PLUSVALÍAS

El proceso de patrimonialización reconoce inicialmente el valor de un edificio o área, que luego cataloga y declara de interés y, por último, desarrolla la intervención respetando su legado y resguardándolo para uso y goce de generaciones futuras. Se encadenan para el casco fundacional acciones de reconocimiento, de catalogación y de definición de tipos de protección, según el bien patrimonial del que se trate, su estado de conservación y la importancia que represente para la sociedad.

El área a catalogar es concebida como “polígono de actuación” donde se encuentran los edificios específicos de valor, pero también el espacio público y otros edificios que conforman el paisaje urbano. En función de compensar los problemas de inequidad derivados de la asignación diferenciada de la capacidad constructiva, se propone un mecanismo que consiste en transferir el “potencial constructivo” no materializado es decir, la superficie no edificada hasta un plano límite establecido por norma a otro polígono de la ciudad denominado “receptor del potencial”.



Este esquema lleva implícito la voluntad de promover el desarrollo de otras zonas de la ciudad. La cantidad de derechos a transferir debe representar un valor suficiente para que los propietarios participen e inviertan en sus inmuebles y se cumplan con los objetivos de protección que se requieran. Para ello, el municipio debe comprar ese potencial constructivo sobrante y venderlo a empresas constructoras, colocarlo en el mercado de valores, administrarlo a través de una comisión creada para tal fin o crear una empresa público-privada ad hoc.

Cuando se catalogan edificios de valor patrimonial, más que polígonos se obtiene un paisaje urbano “dentado”, en el que los inmuebles catalogados permanecen con baja altura mientras que, los restantes son demolidos para la construcción de edificios que aprovechan la máxima capacidad constructiva. En estos casos, la aplicación del instrumento consiste en anular la mayor edificabilidad en el polígono definido como “emisor” y establecer un tope edificatorio “virtual” similar al de los edificios

que no posean restricciones. De este modo se preserva la zona histórica, se recupera el paisaje del casco fundacional, se obtiene un tejido homogéneo, respetando sus cualidades intrínsecas, y se resguardan los edificios de valor patrimonial.

El cambio de indicadores urbanísticos para el “polígono de actuación” permite la captación de plusvalías de las áreas receptoras de potencial constructivo. Y consiste en la aplicación de un tributo que se cobra por única vez en el momento en que se manifiesta ese mayor *plusvalor* (la venta del predio, la solicitud de permisos de obras, etc.). El nivel de recuperación de las plusvalías depende del diseño del mecanismo y está determinado por una alícuota del tributo y el cálculo de la base imponible.

El plusvalor corresponde a la diferencia del valor de mercado del inmueble antes y después del hecho que genera la valorización. Esto se realiza mediante avalúos periódicos que permiten definir valores promedio por áreas homogéneas. La rigurosidad del avalúo reduce las posibilidades de que el valor de venta sea subdeclarado y pagada su diferencia de modo informal, pasando parte del plusvalor generado al propietario en su propio y único beneficio. Lo recaudado pasa a formar parte de un “Fondo de Desarrollo” para ejecutar otros programas y proyectos definidos por el plan y considerados prioritarios.

5. ACTUAR SOBRE PROCESOS DE SEGREGACIÓN TEMPRANA

Con la aplicación de estos instrumentos combinados, el plan puede, por una parte, conservar las cualidades del centro histórico de la ciudad, resguardando el valor de su paisaje urbano. Por otra, puede compensar los efectos no deseados de la aplicación de la norma de protección, promoviendo la inversión de los propietarios y la conservación de sus inmuebles. Finalmente, en el área de recepción de los derechos de desarrollo transferidos, el municipio puede capturar y administrar las plusvalías generadas por la mayor capacidad edificatoria otorgada por norma en el resto de la ciudad.

Reconocer cómo evoluciona tendencialmente una ciudad, de qué modo se produce la diferenciación de lugares, cómo enfatizar criterios de

sustentabilidad ambiental y cómo dinamizar al sector productivo, permitirá desarrollar propuestas “listas para llevar” que fomenten una ciudad más sostenible, más amigable. Y, a través de la redistribución del plusvalor capturado, el plan permite ejecutar programas y proyectos considerados prioritarios para mejorar la calidad de vida de la población, para generar una ciudad para todos, más saludable, equitativa e integrada.

Necesidad de asumir los procesos crecientes de segregación

En las ciudades intermedias se observa una tendencia creciente hacia la segregación socioterritorial que pone en evidencia el fuerte proceso de fragmentación social y urbana por el que atraviesan. Con menor distancia física entre grupos sociales, se consagran marcados contrastes y una distribución asimétrica de oportunidades. El espacio público expresa las desigualdades urbanas en respuesta a esas fuertes diferencias sociales.

La ciudad entonces aparece signada por la separación entre grupos sociales y por su aproximación espacial. La segregación no resulta ser un proceso tendencial sino, por el contrario, provocado, inducido, planificado e instituido. Como este tipo de dinámicas está vinculado a la propia acción del Estado, existen pues oportunidades para operar con estrategias que tiendan al control de sus efectos. Y uno de los objetivos centrales de toda política debiera ser el incremento de la diversidad social en el espacio.

En consecuencia, las ciudades intermedias como Lobos deben asumir sus problemas crecientes de segregación socioterritorial. Solo así podrán comenzar a aplicar programas de actuación en favor de una movilidad social ascendente que reoriente a las dinámicas urbanas y que promueva un mayor acceso a la ciudad, con una mayor interacción física entre grupos que comparten el territorio. De no ser así, deberemos resignarnos a vivir en ciudades cada vez más fragmentadas, más injustas, más violentas.

REFERENCIAS



GUILLERMO TELLA es *Arquitecto* (Universidad de Buenos Aires, 1991). Realizó estudios de posgrado en *Planificación Urbano Regional*. Desarrolló el Programa de Estudios Superiores de Doctorado en la Universidad de Buenos Aires y alcanzó el grado de *Doctor en Urbanismo* (2011) con la tesis titulada: “Ciudades *Prêt*

à Porter: Estrategias para planificar territorios en mutación”. Asimismo, completó el *Programa Posdoctoral* (Universidad Nacional de Córdoba, 2012) con la tesis: “La (re)construcción de la periferia: Instauraciones discursivas sobre la Aglomeración Gran Buenos Aires”.

Es profesor e investigador desde 1989 en diversas universidades nacionales. Ha sido designado con Categoría II (dos) en el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores del Ministerio de Educación de la Nación. Actualmente, desempeña sus actividades académicas en: Universidad de Buenos Aires, Universidad de Palermo y Universidad Nacional de General Sarmiento, donde además es Coordinador de la Licenciatura en Urbanismo. En ese marco, dirige la revista digital de Urbanismo *Armar la Ciudad* y conduce el programa de radio *Zona Urbana*.

Por otro lado, ha coordinado el desarrollo de planes estratégicos para distintos municipios argentinos y publicó numerosos libros sobre los procesos de transformación de nuestras ciudades, tal como: *Ciudad inclusiva, región integrada: Plan Estratégico Balcarce 2020* (2013), *Buenos Aires: Albores de una ciudad moderna* (2009), *Un crack en la ciudad* (2007), *Hacer ciudad* (2006), *Investigación e Interdiseño* (2005), *Del suburbio a la post-periferia* (2001), *Política municipal y espacio urbano* (1994), *Uso político de la arquitectura argentina* (1990), entre otros.

+info: <www.guillermotella.com>.

AGRADECIMIENTOS

Indudablemente, en dos años de intenso trabajo como los transitados en la coordinación del *Plan Estratégico Lobos 2020* primaron: numerosas reuniones en despachos diversos; gestiones administrativas en pos de tal o cual proceso o resultado; decenas de encuentros en talleres de discusión con funcionarios y vecinos; participación sistemática en notas periodísticas para diarios, radios y canales locales; así como almuerzos, cafés y copetines de variados colores y sabores.

Con lo cual, cabe agradecer en primer lugar a las instituciones que permitieron definir un marco de referencia al plan elaborado. La Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires fue la que abrió las puertas a tal iniciativa. Y la Dirección Nacional de Preinversión del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación se constituyó en la ejecutora del programa que cobijó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Asimismo, descubrir el maravilloso y singular municipio de Lobos fue posible gracias a anfitriones de la talla de su Intendente Municipal, Prof. Gustavo Sobrero; su Secretario de Gobierno, Dr. Javier Guarnerio; su responsable de prensa, Fabián Volpe; su Secretario de Obras Públicas, Guillermo Busto; su Directora de Ordenamiento Urbano, Arq. Liliana Citterio –de inagotable tenacidad–; y su Director General de Producción, Ing. Jorge Badaloni. ¡Cuántas jornadas hemos pasado caminando, relevando, interpretando, discutiendo, proponiendo!

Finalmente, es preciso elevar un reconocimiento muy especial a todo el equipo de trabajo por su profesionalismo, por su empeño y por el entusiasmo que día a día le imprimieron a la tarea, aún cuando los pagos se demoraban, aún cuando los plazos se extendían. Y una distinción final para todos los vecinos de Lobos, que abrieron generosamente sus puertas, que atendieron a tantos requerimientos y que con pasión apostaron a la consecución de esta experiencia devenida en plan.

PLANIFICAR LA CIUDAD: Estrategias para intervenir territorios en mutación es el nuevo trabajo que presenta *Guillermo Tella*, donde examina a la ciudad como espacio en el que la sociedad se reproduce, en el que los asentamientos humanos se expresan. Y explica cómo se expande y densifica, cómo articula su tejido, cómo establece relaciones de poder, cómo consagra valores simbólicos.

Asimismo, se pregunta de qué modo intervenir en estos complejos territorios que se muestran en constante mutación. Desde esa mirada, ofrece una serie de herramientas destinadas a reconocer, interpretar y actuar en diferentes escalas de abordaje, y criterios para la formulación de lineamientos estratégicos, programas de actuación e instrumentos de gestión e implementación.

A partir de tales ejes planteados, expone un caso específico de aplicación reciente llevado a cabo para Lobos, un municipio situado a cien kilómetros al sudoeste de la ciudad de Buenos Aires, donde se ponen en valor las preexistencias, se controla el crecimiento futuro, se enfatiza la sustentabilidad ambiental, se dinamiza al sector productivo y se preserva el paisaje natural y el patrimonio cultural.

En consecuencia, **PLANIFICAR LA CIUDAD** ofrece estrategias destinadas a reconocer procesos de diferenciación de lugares, para generar una mayor interacción física entre grupos que comparten el territorio y para fomentar una ciudad más amigable. Y, a través de la redistribución del plusvalor capturado, propone una ciudad para todos, más saludable, más equitativa, más inclusiva e integrada.

ISBN 978-987-3607-37-0



9 789873 607370



diseño