

# Códigos bajo la lupa. Los casos del municipio de Lanús (provincia de Buenos Aires) y del municipio capital (provincia de San Juan) (2008-2022), Argentina

Codes under scrutiny. The cases of municipality of Lanús (province of Buenos Aires) and of municipality capital (province of San Juan) (2008-2022), Argentina

**Matías N. Galgano**

*matiasgalgano@gmail.com*  0009-0008-4569-1243

*Becario doctoral de CONICET. Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG). Universidad de Buenos Aires (UBA).  
Presidente José Evaristo Uriburu 950 6to piso, C1114 AAD, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.*

**María Sol Alcaide-Olivera**

*alcaidemariasol@gmail.com*  0009-0003-6370-3029

*Becaria doctoral de CONICET. Centro Científico Tecnológico CONICET - San Juan (CCT San Juan).  
Universidad Nacional de San Juan (UNSJ).  
Avenida Ignacio de la Roza 590, J5402DCS - Rivadavia, San Juan, Argentina.*

## INFO ARTÍCULO

Recibido: 11/06/2024  
Revisado: 30/10/2024  
Aceptado: 23/11/2024

## PALABRAS CLAVE

Planificación urbana  
Análisis normativo  
Desarrollo inmobiliario

## KEYWORDS

Urban planning  
Regulatory analysis  
Real estate development

## RESUMEN

El presente artículo pretende describir el estado de situación de los códigos de edificación y/o planeamiento urbano (CE), así como también normativa complementaria, de los municipios de Lanús (Provincia de Buenos Aires) y el departamento Capital (Provincia de San Juan) en Argentina. La metodología no obedeció a un enfoque comparado, pero las simetrías y asimetrías entre la unidad de análisis (CE) se analizaron con dimensiones comunes. Bajo una metodología cualitativa se describen los puntos de relevancia y las vacancias que impiden que los gobiernos locales sean actores activos del desarrollo urbano integral. El trabajo resulta un aporte introductorio, desde los estudios de casos, a los abordajes teórico-metodológicos de las normativas y las planificaciones urbano-territoriales.

## ABSTRACT

The present article aims to describe the current state of building and/or urban planning codes (CE), as well as complementary regulations, in the municipalities of Lanús (Province of Buenos Aires) and the Capital Department (Province of San Juan) in Argentina. While the methodology did not follow a comparative approach, the symmetries and asymmetries between the units of analysis (CE) were examined using common dimensions. Through a qualitative methodology, the study highlights the main points of intersection and the gaps that prevent local governments from becoming active participants in comprehensive urban development. This work serves as an introductory contribution, based on case studies, to the theoretical-methodological approaches to regulations and urban-territorial planning.



## 1. INTRODUCCIÓN

El artículo busca describir el estado de situación de los códigos de edificación y/o planeamiento urbano (CE<sup>1</sup>), así como también normativa complementaria, como unidad de análisis (UA), de las jurisdicciones mencionadas para aportar al campo del ordenamiento territorial. También se intenta generar una evaluación descriptiva que pauté los nuevos horizontes temáticos e instrumentales. Es importante mencionar que no se utilizó una metodología comparada. Sin embargo, nos parece apropiado mencionar que la UA, igualmente, fue observada por dimensiones analíticas comunes.

Por otra parte, partimos de la hipótesis que los CE no se ajustan a las realidades socio territoriales del contexto histórico actual al tiempo que las diferentes modificatorias sólo abordan cuestiones parciales y no constituyen una solución de fondo a la problemática de la planificación urbana y territorial. De igual modo, los gobiernos locales cuentan con un nivel de demandas superior a las del siglo pasado, pero no tienen herramientas de gestión del suelo urbano que se adapten a las mismas. En este sentido, ¿Cuáles son los componentes principales de los códigos de edificación y planeamiento urbano (CE) de cada jurisdicción seleccionada que fundamentan la gestión del suelo urbano? ¿Cuáles fueron los cambios que sufrieron los códigos para estos territorios en los últimos quince años?, en función del estado de situación de los CE ¿Cuáles son los horizontes instrumentales que ambos municipios poseen en términos de planificación urbana territorial?

El trabajo tiene una importancia sustancial pues resulta un aporte introductorio, desde los estudios de casos, a los abordajes teórico-metodológicos de las normativas y las planificaciones urbano-territoriales. El abordaje empírico permitió acceder a categorías temáticas que creemos que explican de manera teórica el proceso de planificación y ordenamiento territorial en dos casos de envergadura argentinos.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en primera instancia, se mencionan algunos antecedentes en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial; luego se desarrolla la metodología empleada para la investigación junto a una breve caracterización de los casos de estudio. A continuación, se avanza con el análisis de los respectivos CE de los casos seleccionados; en discusiones, se realiza un análisis comparativo de las UA para concluir con algunos lineamientos sobre el ordenamiento territorial en función del andamiaje instrumental y finalmente se desarrollan conclusiones.

## 2. TEORÍA: ANTECEDENTES EN EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ARGENTINA

La planificación urbana y territorial en Argentina y América Latina ha sido una disciplina en constante transformación. Su institucionalización a mediados del siglo XX estuvo marcada por la influencia de la Alianza para el Progreso y la CEPAL, que impulsaron ideas de desarrollo y planificación regional (Roccatagliata, 1986; Reese, 2006). En la década de 1970, los enfoques de planificación urbana comenzaron a cuestionarse debido a las crecientes crisis económicas, urbanas y ambientales. En ese contexto, se ponen en crisis los modelos racionalistas del desarrollo urbano, abordando como problema central, el control del rápido y “desordenado” crecimiento de las ciudades latinoamericanas.

De este modo, se consolidan doctrinas de planeamiento urbano con ideas de corte fragmentario, utilizando instrumentos como Planes Reguladores y códigos normativos con una mirada tecnocrática y funcionalista. En esta década el urbanismo toma un tinte “científico” por su enfoque operativo para planificar. Estos instrumentos se orientaron principalmente a la regulación de los usos de suelo y a la estructura del tejido urbano (ej. alturas, retiros, densidad), adoptando una visión tecnocrática que veía la ciudad como un sistema a ser controlado (Reese, 2006).

1. Cuando se menciona la sigla “CE”, debe ser interpretada como aquella que resume la reglamentación urbana en términos amplios, de modo tal que incluye la idea de Código de Edificación y/o Código Urbano-Territorial.



En el periodo 1970-2000 las ideas neoliberales invaden el campo disciplinar del urbanismo, produciéndose la expansión del mercado promotor y el desplazamiento del Estado como regulador, a un estado facilitador (Harvey, 1989). Algunos teóricos denominan al Estado como “Ventanilla” para el mercado (Murillo-Amaris & Lozano-Torres, 2015) o como “Estado espectador administrativo” (Galgano, 2024). Este concepto, utilizado en contextos de crítica al neoliberalismo, refiere a un Estado que actúa como intermediario de trámites y permisos, pero sin intervenir activamente en el diseño urbano ni en la regulación estricta del suelo, y deja al mercado la toma de decisiones sobre las prioridades del desarrollo urbano.

Las políticas de corte neoliberales tomaron protagonismo en América Latina, donde se produce una retirada del Estado de las funciones de planificación, y el mercado comienza a adquirir mayor fuerza, dirimiendo las prioridades urbanas. En este contexto, el “mercado promotor” emergió como un concepto clave (Sabatini, 2006), en el cual el desarrollo urbano se orientaba al mercado inmobiliario, favoreciendo la inversión privada y la desregulación de normativas para maximizar el valor de las tierras (Pradilla Cobos, 2014). Este cambio viene impulsado por instituciones financieras internacionales, que promovieron políticas de liberalización y privatización del espacio urbano (Theodore *et al.*, 2009; Galgano, 2021).

Por otro lado, es fundamental hacer hincapié en que la normativa urbana incide activamente en los procesos de valorización dependiendo de la perspectiva que tiene el Estado sobre la gestión del suelo. De esta manera, Jaramillo (2009) enuncia cuatro roles que puede adquirir el estado ante la acción del mercado de suelo en el desarrollo urbano:

1. *Fiscal*: Estado cobrador de impuestos.
2. *Normativo*: Estado regulador y planificador urbano-territorial
3. *Proveedor*: Estado proveedor de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos.
4. *Agente inmobiliario*: Estado productor, comprador y vendedor de inmuebles.

Por lo cual, todas las acciones del Estado en sus diferentes roles tienen una relación parcializada con las variaciones en la valorización inmobiliaria (Rolnik *et al.*, 1999). El Estado en su rol de regulador y planificador ejerce cambios de la normativa urbana que conllevan efectos de valorización diferencial del suelo urbano (Vértiz & Río, 2020). En la actualidad, se pretende concebir al Estado en todos sus roles de acción para la aplicación de instrumentos que apunten a beneficios recíprocos entre el Estado y el mercado; lo cual se denomina estrategias “win-win”. Su enfoque se fundamenta en la idea de que una planificación urbana exitosa no debe priorizar únicamente el crecimiento económico, sino también mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad (Baer, 2008).

En este contexto macro, los códigos urbanos adquieren vital importancia. Esto requiere diferenciar la conceptualización entre códigos urbanos y códigos de edificación; los primeros se refieren al conjunto de normas y regulaciones que establecen los lineamientos para el uso, ocupación y ordenamiento del suelo en un territorio específico. Según Jan Bazant (2010) los códigos urbanos son herramientas de control territorial que reflejan la interacción entre las necesidades sociales, económicas y ambientales de una población, siendo frecuentemente influenciados por intereses políticos y económicos. Existen ciudades donde la diferenciación en términos instrumentales no existe y por ende el Código Urbano se denomina como Código de Edificación.

En términos teóricos-instrumentales, los códigos debieran ser la expresión jurídica de un Plan Urbano el cual contemple todos aquellos asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo, de los edificios, estructuras, instalaciones, urbanización, parcelamiento, asuntos patrimoniales y todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento físico-espacial y ambiental del territorio (Reese, 2003).

En cuanto a los instrumentos de planificación, debemos mencionar que hay una característica que se asocia muy fuertemente a las diferentes escalas de intervención estatal. Los CE deberían ser el instrumento normativo que mancomunen los condicionantes planteados entre los planes de diferentes jurisdicciones.

Si bien en cada escala los planes tienen disímiles nomenclaturas, se entiende al conjunto de ellos como herramientas de diseño y guía para la ejecución de políticas públicas urbano y/o territoriales. Los objetivos deberían estar dirigidos a la puesta en marcha de iniciativas intersectoriales para el desarrollo integral que mejore la calidad de vida de la población objetivo (Reese, 2003).



Por último, todos los instrumentos de gestión del uso, ocupación y equipamiento del suelo debieran tener una perspectiva de *desarrollo urbano integral*. Este enfoque se constituye como un conjunto de modificaciones que involucran transformaciones en los abordajes de la gestión urbana con el fin de producir mejoras perdurables en el tiempo. Dichas modificaciones deberían ser implementadas sobre cuestiones económicas, físicas-territoriales y socio ambientales, considerando que la intervención de actores institucionales - o no institucionales- generan niveles de degradación y vulnerabilidad socio urbana ambiental (Navarro *et al.*, 2018).

### 3. METODOLOGÍA

Se propuso un trabajo basado en una metodología cualitativa (Flick, 2004), en el que se realizó una revisión de fuentes secundarias y se realizaron incursiones de campo para dotar a la labor de sus respectivas fuentes primarias. La sistematización de los datos se realizó por medio de la técnica del análisis temático (Escudero, 2020) teniendo en cuenta los siguientes ejes: *planeamiento, ente de aplicación, zonificación urbana, condición socio territorial, densificación*.

Se trabajó de manera diferenciada con cada CE, como unidad de análisis (UA). Este diseño metodológico obedece a un estudio de casos (Stake, 1998) no a un encuadre comparado, lo que no quita que la UA pueda observarse bajo dimensiones analíticas comunes.

En cuanto a las fuentes primarias, la técnica principal fue la observación no participante. Esta se basó en relevamientos de campo en tres oportunidades durante el año 2023. En ambas ciudades (San Juan y Lanús) se relevó por localidad dimensiones específicas que fueron definidas en función del análisis temático propuesto. Algunas de las dimensiones fueron las siguientes: accesibilidad de transporte urbano, presencia de obra pública, presencia de dependencias públicas, presencias de espacios verdes, de salud, educativos, calidad de las edificaciones, tipo de edificaciones, movilidad cotidiana hacia los centros, cantidad de inmobiliarias, cantidad de inmuebles a la venta, altura de las construcciones, entre otras.

El acceso a las fuentes secundarias fue distinto en cada jurisdicción. En Lanús, se accedió por medio de informantes claves del Honorable Consejo Deliberante (HCD) los cuales proveyeron de documentación de la temática y, por su parte respecto al Departamento Capital, parte del Área Metropolitana de San Juan (AMSJ), la documentación es de acceso libre (Unidad de Infraestructura de Datos Espaciales [UNIDE], s.f.). Respecto a las modificaciones, realizadas por resolución del poder ejecutivo provincial, el acceso a la fuente fue a través de informantes claves de la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano (DPDU).

Una vez realizado el análisis temático se construyeron un total de 45 categorías de las cuales surgieron, siguiendo la propuesta de Meo y Navarro (2009), un total de ocho dimensiones analíticas que a continuación se presentan:

1. *Condición socioterritorial*: busca describir la presencia o no de contenido socioterritorial de los CE siendo que constituye el principal instrumento normativo de gestión del suelo urbano.
2. *Rol del Estado local*: se indaga en la actuación del municipio sobre el diseño y aplicación de la normativa urbana. Se puede diferenciar entre regulador y/o planificador.
3. *Transparencia política en el diseño y/o modificación de la normativa urbana*: este código indaga en el modo de acceso a la normativa urbana (acceso público o restringido), los modos de gestión en las modificaciones de normativa (participativa o centralizada) y los mecanismos gubernamentales para la aprobación de la normativa (ejecutivo o legislativo).
4. *Indicadores técnicos normados*: Busca describir el contenido técnico de la zonificación a través de los condicionantes urbanos que aplican en cada distrito.
5. *Relación entre diferentes escalas instrumentales*: Describe los puntos de puntos de contacto o la ausencia entre los diferentes instrumentos de planificación (normados o no) de los casos de estudio.
6. *Dinámica inmobiliaria*: Busca describir la incidencia o no de la normativa en el desarrollo inmobiliario de los casos de estudio, siendo que la legislación es un condicionante fundamental en el desarrollo urbano integral.



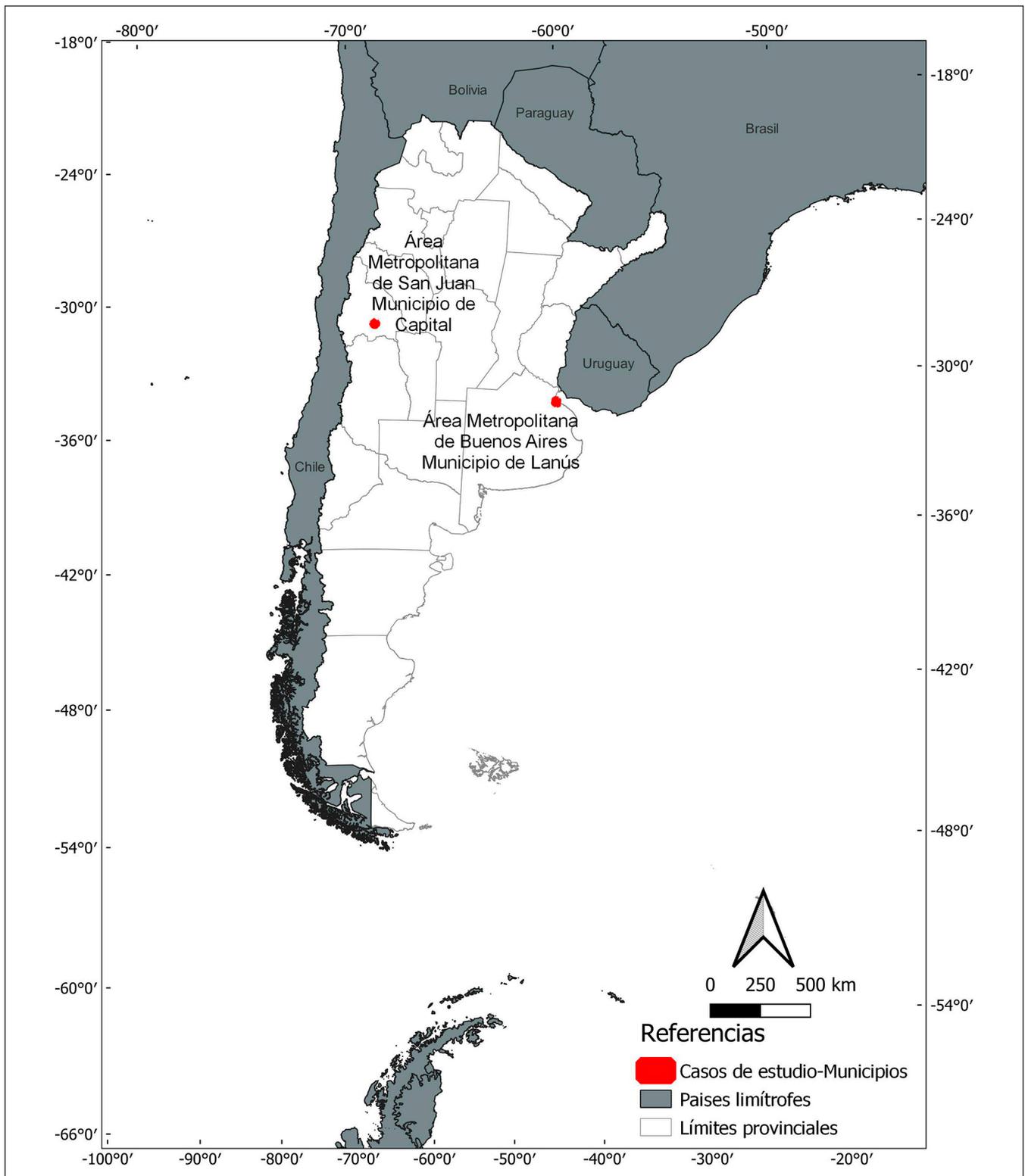
7. *Potenciación del negocio inmobiliario*: Se intenta mostrar que las normativas, o su ausencia, y sus modificatorias pueden o no beneficiar y potenciar el negocio inmobiliario.
8. *Encuadre legal*: describe la condición legal de cada instrumento de planificación existente en los casos de estudio, concluyendo si cuentan con fuerza de ley o no.

Estas dimensiones son utilizadas de manera transversal a la UA. Es decir, no se aborda cada una de manera particularizada y secuencial, sino que se trata de trabajar los análisis de los CE atravesados por las dimensiones analíticas metodológicamente construidas.

Finalmente, se buscó criterios uniformes entre las dimensiones logrando construir tres categorías temáticas que se presentan, junto a sus respectivos memos teóricos, como conclusión del trabajo realizado.

### 3.1. Caracterización de los casos de estudio

Ambos casos de estudio se localizan geográficamente en la franja central de Argentina, el Área Metropolitana de San Juan es parte de la Región de Cuyo al centro-oeste del país, y el Área Metropolitana de Buenos Aires parte de la Región pampeana (mapa 1).

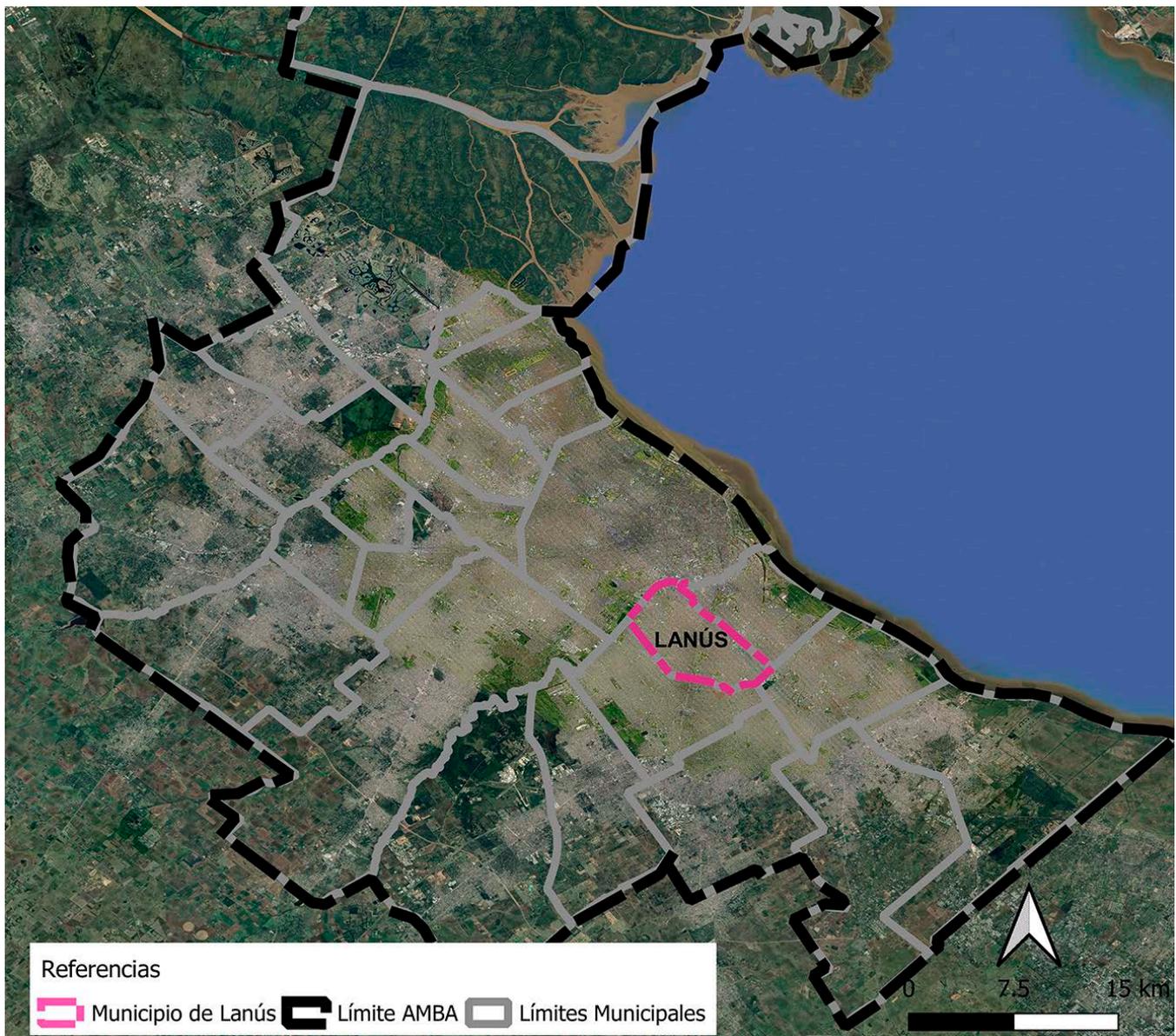


**Mapa 1.** Localización de los casos en el territorio argentino. Fuente: elaboración propia a partir del Instituto Geográfico Nacional argentino.



Por su parte, el partido de Lanús es uno de los 24 partidos que conforman el Conurbano Bonaerense (CB)<sup>2</sup>. Limita con Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda y CABA. Es uno de los municipios más chicos del conurbano y cuenta con una población de 462.051 habitantes (INDEC, 2023). Contabiliza una extensión territorial de 48,35 kilómetros cuadrados<sup>3</sup> y es, al mismo tiempo, el más densamente poblado con 9.556,38 habitantes por kilómetro cuadrado (mapa 2).

Su desarrollo urbano fue de un incipiente crecimiento hacia principios de Siglo XX en relación al concepto de urbanización intersticial (PEUT, 2012) y una aceleración de ese proceso durante el periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que tuvo como correlato la consolidación del tejido. Para 1965, el 97% del territorio de Lanús se encontraba urbanizado (Laceiras, 2020).



**Mapa 2.** Lanús en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Fuente: elaboración propia a partir del Instituto Geográfico Nacional Argentino.

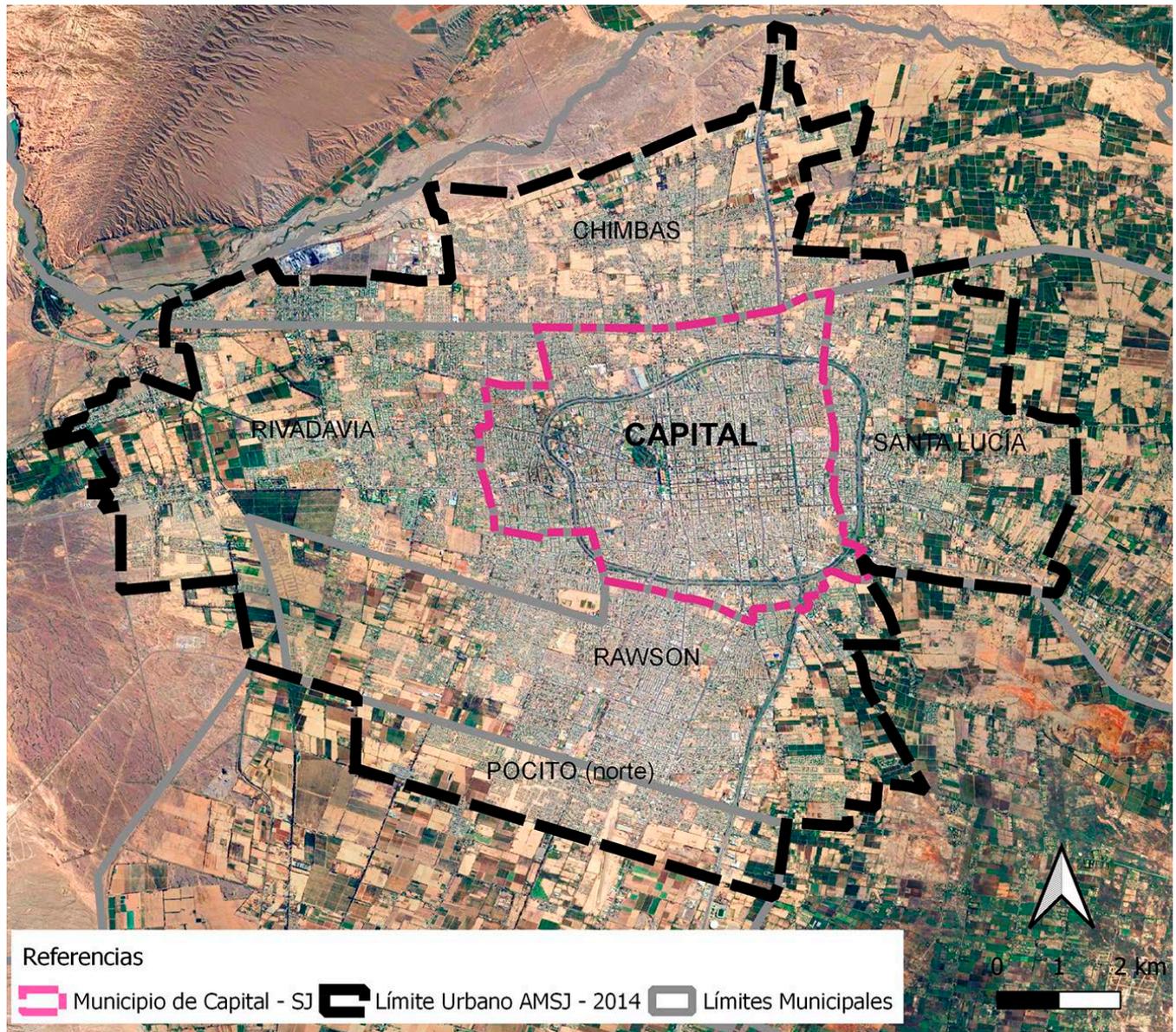
2. Se considera CB a los municipios de la Provincia de Buenos Aires que el INDEC define para el aglomerado urbano del GBA a fin de realizar la EPH.

3. Según Atlas del Conurbano (Consultado el 12/07/2023).



Sin embargo, en las últimas dos décadas el municipio bonaerense viene registrando una dinámica inmobiliaria acelerada en espacios colindantes a la centralidad tradicional. Esto convierte a Lanús en un caso interesante para el estudio.

Por otro lado, el departamento Capital forma parte del AMSJ, un conglomerado urbano considerado ciudad intermedia del centro oeste argentino; esta área presenta características de nodo estructurador de la Región Cuyo.<sup>4</sup> Su condición en términos físico-ambientales, refieren a su carácter de ciudad oasis, ocupando parte del 2,5% del suelo provincial apto para actividades agrícolas y urbanas (Malmmod *et al.*, 2014).



**Mapa 3.** Municipio de Capital en Área Metropolitana de San Juan con límites jurisdiccionales municipales. Fuente: elaboración propia a partir de los límites jurisdiccionales de Dpto. Capital y resolución 062 -DPDU- 14.

4. El AMSJ funciona como una unidad urbana con incidencia a escala regional. Siendo esta una diferencia con el caso bonaerense donde el AMBA es un área regional con múltiples ciudades con una escala urbana de mayores dimensiones.



El departamento Capital posee una superficie de 30 km<sup>2</sup> (mapa 3), teniendo la mayor densidad poblacional de la provincia, 3.792,43 habitantes por km<sup>2</sup> (INDEC, 2023). Aun así, en los últimos 20 años se ha detectado un constante decrecimiento poblacional, siendo el segundo municipio más poblado y el primero en concentración de actividades institucionales, comerciales y administrativas (FAUD, 2023).

Desde el año 2003 se produce una fuerte transformación en la matriz económica provincial, por el inicio de la mega minería extractiva de oro, plata y otros metales preciados. Producto de este fenómeno y el contexto económico nacional y global, se produjo un volcamiento de la actividad económica a la construcción debido a la falta de confianza en el sistema financiero y las bajas tasas de interés bancaria, al igual que en otras ciudades argentinas (Barenboim, 2010).

### 3.1.1. Los antecedentes en términos de planificación estratégica regional y local de los casos

Respecto al caso bonaerense podemos mencionar que el principal hito contemporáneo de la planificación en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) son sus Lineamientos Estratégicos publicados en 2007. Estos constituyen una base elemental para pensar el encuadre de escala regional.

En el caso de Lanús, se diseñó con el Plan Estratégico Urbano Territorial (PEUT) que se publicó en el año 2012. El mismo contaba con una descripción detallada de la historia del municipio, un diagnóstico de la situación de ese momento y lineamientos estratégicos principales para la ejecución de políticas públicas locales. Durante el periodo 2015-2019 se diseñaron dos planes estratégicos (Municipio de Lanús, 2016; Municipio de Lanús, 2018) y un plan específico asociado al desarrollo del ambiente sustentable (Lanús Verde). Será cuestión de próximos trabajos el abordaje analítico de dichos Planes, en este trabajo se aborda sólo los CE distritales.

En relación a la ciudad de San Juan, este caso resulta un antecedente paradigmático en la historia de la planificación urbana argentina, ya que debió ser reconstruida a causa de un devastador terremoto en enero de 1944. Bajo la figura del asesor urbanístico y arquitectónico José Pastor<sup>5</sup> se llevó adelante este proceso, como resultado se concibió el primer Plan Regulador y de Zonificación ratificado por ley Provincial y Decreto Nacional (Roitman, 1995). En enero de 1973, bajo la ley provincial 3769 (1973), se sanciona la creación Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano (DPDU). Se creó, entonces, un ente centralizador del ordenamiento urbano territorial de toda la provincia y que hasta la actualidad continúa vigente.

En el año 2011 bajo la línea estratégica del gobierno nacional se hace un primer diagnóstico a nivel provincial integrado en el PET (2011). En el año 2013 se desarrolla el primer Plan de Ordenamiento Territorial para el AMSJ (PLAMSJ), publicándose en el año 2015. Esto permitió definir una unidad urbana funcional que previamente no existía, el límite urbano del AMSJ (Dirección Provincial de Planeamiento y Desarrollo Urbano [DPDU], 2015). En el año 2023 el PLAMSJ fue actualizado, concentrando en la problemática del crecimiento urbano expansivo en áreas periurbanas al AMSJ (FAUD, 2023). Los PLAMSJ (2013-2023) no son instrumentos con fuerza ley, lo cual dificulta la concreción de una línea estratégica sostenida en el largo plazo. Aun así, en los últimos 15 años, el gobierno provincial consideró al PLAMSJ-2013 como instrumento de organización y jerarquización de la política pública. Sin embargo, muchos de los problemas territoriales de la provincia continúan vigentes.

Respecto al Municipio de Capital, el Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de San Juan [CoPES]<sup>6</sup>, ha trabajado sobre el Municipio en el diagnóstico urbano y un primer informe de Planificación Estratégica (CoPES, 2022). Aunque, el municipio aún no cuenta con un instrumento normativo municipal que permita tener autonomía plena en la gestión del suelo.

5. Tuvo dos objetivos: difundir y comentar las alternativas de las tareas de reconstrucción y “despertar en la opinión popular argentina la conciencia en cuanto al Planeamiento Urbano y Rural del territorio” para garantizar una “planificación democrática” (Rigotti, 2014)

6. Organismo creado en 2013 por ley provincial N° 8416 con el fin de monitorear el cumplimiento de los ODS 2030 y asesorar al ejecutivo de la Provincia de San Juan.



#### 4. ANÁLISIS Y DESARROLLO: DE LOS CÓDIGOS DE EDIFICACIÓN Y/O PLANEAMIENTO URBANO DE LOS CASOS DE ESTUDIO

Lanús se abordó desde el área central, ya que es allí donde se manifiesta una **dinámica inmobiliaria** acelerada en los últimos 20 años; según Vecslir *et. al.* (2018) esta área es la que cuenta con la mayor ampliación de la mancha céntrica. Por este motivo el análisis del CE se centra sobre los distritos céntricos.

En diciembre de 1983 se promulgó el primer código de edificación de Lanús. En la actualidad, el CE cuenta con una estructura seccionada, abordando únicamente cuestiones de edificación y tramitaciones para la construcción.

Las sucesivas ordenanzas se limitaron a modificar algunas de estas secciones, no contando con una modificación del código en su totalidad. Su organización se subdivide en 10 secciones que a continuación se describen.

1. Del título y sus alcances.
2. De las tramitaciones.
3. De la división del partido.
4. De la línea y del nivel.
5. De las vallas provisorias y letreros al frente de las obras.
6. Galerías de comercios.
7. De los garajes, cocheras y espacios para estacionar.
8. Reglamentación para las construcciones en el cementerio municipal.
9. De las prevenciones contra incendios.
10. Indeterminado<sup>7</sup>.

El Código de Edificación y Planeamiento Urbano (1983) es de un excesivo corte tecnicista y procedimental. Esto obedece a una lógica normativa que pondera el contenido técnico de las construcciones, sin contemplar la **condición socio territorial de la norma**. Encontramos, en el cuerpo de la norma sólo referencia a los procedimientos para la edificación distrital, dejando de lado un posicionamiento sobre las condiciones urbanas y externalidades negativas de los desarrollos.

Es decir, solo norma los pasos a seguir para presentar los proyectos de edificación ante las dependencias municipales. Este corte procedimental es la característica de la legislación urbana del periodo de facto de la dictadura militar argentina (1976-1983).

El distrito transitó el periodo 1990-2011 con el CE sancionado en 1983. Durante este intervalo, Lanús sufrió grandes transformaciones urbanas en la centralidad tradicional (Ciccolella *et. al.* 2015) que se gestionaron con una normativa envejecida.

Entrada la década de 2010, se aprobó la Ordenanza Modificatoria 11152 (2011) que modifica el CE de 1983. La legislación establece, por primera vez, una zonificación específica para regular las alturas (tabla 3). Para ello, diferenció tres áreas de las cuales nos interesan dos en particular: la sub-área urbanizada y los distritos especiales (E8). Dentro de la sub-área urbanizada se encuentran los distritos S1-SA, S1-R1 y S2-R4 (figura 1).

En el distrito especial E8 se delimitó el área central y comercial del municipio por fuera de lo legislado en esta modificatoria. El distrito E8 está regido por la Ordenanza 7230 (1991), esta lo diferencia de los demás ya que permite construir un basamento de hasta 7 metros de altura en la totalidad del lote (dos pisos). Esta normativa fomenta una idea que busca acelerar la **dinámica inmobiliaria**, por falta de intervención directa municipal. Se entiende que esta particularidad decantó en una lógica de valorización asimétrica<sup>8</sup>. De este modo, no existiendo una definición clara del sector público-estatal en cuanto a la instrumentación, la omisión o el simple acompañamiento administrativo fomenta la valorización asimétrica acelerando la dinámica inmobiliaria en la zona.

7. El documento al que se accedió no cuenta con el título de la Sección 10.

8. Valorización asimétrica es el proceso por el cual la renovación urbana produce incrementos en los valores del suelo solo en una parte de la ciudad, dejando el resto del territorio distrital en peores condiciones competitivas. Es decir, se contribuye a lo que Veltz (1999) definió como economía del archipiélago.



Teniendo en cuenta los **indicadores técnicos normados**, con respecto al Factor de Ocupación del Suelo (FOS) para todos los casos se toma un 0,6; acoplándose a lo normado para zonas residenciales por el decreto-ley de ordenamiento territorial provincial (1977). En relación al Factor de Ocupación Total (FOT) el código otorga diferenciales dependiendo del distrito (tabla 3). Estos indicadores son solo herramientas técnicas normadas que funcionan como referencia administrativa y no se efectiviza en una regulación más concreta del proceso constructivo.

Los distritos que son foco de este trabajo se ajustan a la densidad poblacional máxima contemplada por el Decreto-Ley de ordenamiento territorial provincial (2000 hab/ha). Es necesario mencionar que, en otra **escala instrumental**, el Decreto-Ley es una normativa totalmente envejecida y desactualizada<sup>9</sup>. Los **indicadores técnicos normados** tienen como límite instrumental lo estipulado a escala provincial y cualquier tipo de modificación debe ser revalidada por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Por lo cual, a pesar de la autonomía municipal, la norma no es enteramente local, sino que está limitada a la escala provincial, su aplicación requiere el aval del gobierno superior. La escala procedimental es local, pero se refiere a intervenciones de otra escala instrumental.

Según el análisis de pisos máximos por cada distrito, se identificó que la zona E8 posee un comportamiento diferencial del resto (tabla 3). La aptitud de edificar un basamento de dos niveles y sobre el mismo 7 pisos como máximo, alcanzando un total de 9 niveles. Estos **indicadores técnicos normados** definen un área particular que potencia la **dinámica inmobiliaria**. Esta zona fue pensada como el área de mayor densificación y, por lo tanto, de una escala de negocios diferencial al resto del distrito. No solo, la normativa permite más construcción en altura, sino que se fomenta la selectividad en el fomento productivo del desarrollo económico local.

Ninguno de los informantes claves cuenta con precisión de la cantidad y calidad de las excepciones, lo que muestra una **falta de transparencia política en el diseño y/o modificación de la normativa urbana** en términos de acceso a la información y a las propias características públicas del proceso de edificación en altura. Al mismo tiempo, el acceso a la información pública es escasa y siempre referida a aquella construida según los intereses del Poder Ejecutivo local no contemplando el acceso a los datos puros, sin procesamiento. Uno de los principios rectores de desarrollo urbano integral refiere justamente al proceso participativo en el diseño de las políticas urbanas. Este preconcepto carece de desarrollo hasta la fecha.

Por otra parte, una cuestión destacable de la modificatoria de 2011 es que delimita lo que dan en llamar el "Sistema de Corredores Jerarquizados del Partido" (tabla 1). Esta inclusión constituye una novedad interesante en términos de distribución territorial, dado que se identifican calles y avenidas troncales del municipio buscando potenciar la **dinámica inmobiliaria** y comercial. En la sección 3 de la mencionada ordenanza se puntualiza que estos corredores tienen la excepcionalidad de que la altura permitida para construir puede llegar a 39 metros si se retira 5 metros de la Línea Municipal.

**Tabla 1.** Características y distribución territorial de los corredores jerarquizados. Año 2011.

Avenidas Sistema de Corredores Jerarquizados del Partido	Retiro de LM	Altura máxima permitida de fachada
Hipólito Yrigoyen, Eva Perón (a partir de Oncativo hacia el este), Máximo Paz, Remedios de Escalada de San Martín, San Martín, Viamonte, 25 de Mayo, Cnel. Rosales, Marco Avellaneda, Rivadavia, Pte. Perón, Rodríguez, Madariaga(e/Arias y Eva Perón), Centenario Uruguayo, 29 de Septiembre, Arias e 29 de Sep y Esquiú	5m	39

Fuente: elaboración propia a partir de Honorable Concejo Deliberante. Ord. 11.152/11, Sección 3.

9. Actualmente, se está impulsando un proceso de reforma del ordenamiento territorial de la Provincia de Buenos Aires que involucra la puesta en debate del DL 8912 y la ley de la democracia 14449 para poder construir normas acordes a las realidades territoriales del siglo XXI en la Provincia de Buenos Aires. Ver: [https://www.gba.gob.ar/gobierno/noticias/se\\_inician\\_las\\_jornadas\\_bonaerenses\\_de\\_territorio\\_y\\_h%C3%A1bitat](https://www.gba.gob.ar/gobierno/noticias/se_inician_las_jornadas_bonaerenses_de_territorio_y_h%C3%A1bitat)



Esta excepcionalidad tiene fundamento, según informantes claves, en la necesidad de desarrollar líneas de negocio inmobiliario y comercial a lo largo de toda la traza de las avenidas y calles consideradas. Sin embargo, se careció de planificación, lo que decantó en una casi nula inversión. Sin dejar de ver que se sentaron las bases para **potenciar el negocio inmobiliario** en relación al concepto de “derrame espacial” (Guevara, 2017).

Desde el ejecutivo local hubo una clara intención de desarrollar esos “corredores jerarquizados” como política de “mixture urbana” entre áreas centrales y periféricas. Sin embargo, ante la falta de una reglamentación específica y de políticas públicas, solo quedó en un antecedente donde el mercado inmobiliario puede actuar con libertad. No constituye más que una legislación enunciativa que provoca una complicación extra a las pocas o nulas herramientas que el Estado local utilizó y utiliza para la gestión del suelo. Con lo cual, se limitó el **rol del Estado local** a un mero agente regulador, pero sin planificación. El Estado y el gobierno local se caracterizaron como mero espectador del fenómeno.

El artículo 19 del CE contempla premios a desarrolladores que motoricen cuatro tipos de intervenciones. La primera se refiere a proyectos nuevos a los que se les otorga como premio un aumento del 2% del FOT y la densidad por cada metro que supere los 10 metros de ancho de la parcela. Para parcelas nuevas producto de nuevos fraccionamientos, se otorga el mismo premio aplicado a cada metro que supere el mínimo de ancho de la parcela contemplado en cada zona. La segunda, refiere a aquellos proyectos que contemplen una separación de los ejes laterales de 4 metros como mínimo. En este caso, se puede incrementar el FOT y la densidad entre el 10 y el 15%. La tercera, involucra a aquellos emprendimientos en donde la edificación se retira voluntariamente de la línea de construcción establecida por la normativa y se otorga un aumento del 3% del FOT y la densidad por cada metro de retiro, con un máximo de 15%. Y finalmente, el último premio se aplica sobre aquellas iniciativas que contemplen un uso del suelo menor que la reglamentada por el FOS, en cuyo caso se incrementa en forma proporcional el FOT y la densidad, hasta un máximo del 10%.

Estos premios permiten que el desarrollo en altura tenga un margen mayor a lo planteado en el Decreto-Ley 8912/77, salvando, en parte, la falta de normativa provincial que regule el crecimiento de los polos de desarrollo inmobiliario que se constituyen en la actualidad en el AMBA. En definitiva, son saltos de **escala instrumental** para que los desarrolladores cuenten con incentivos económicos que potencien la **dinámica inmobiliaria**. En muchos casos, se buscó sanear la norma provincial que data de 1977 y también se restringe a limitar la edificación para una sociedad y una densidad poblacional de hace casi 50 años. Al mismo tiempo, contemplamos que este tipo de herramientas de beneficios a los desarrolladores urbanos son formas novedosas de desarrollar una estrategia espacial estatal (Brenner, 2003) donde se logre saltar restricciones instrumentales de otra escala jurisdiccional para potenciar la dinámica del desarrollo inmobiliario a nivel local.

En el año 2018, se sancionó la ordenanza 12741 (2018) que también modifica el CE, flexibilizando en instancias específicas las regulaciones para la construcción en altura. Uno de esos casos lo constituyen los corredores jerarquizados. Los vecinos organizados, aglutinados en la agrupación X MI BARRIO SIN EDIFICIOS, consideran lo siguiente:

Se permite construir edificios en altura sin respetar las características de densidad poblacional y existencia de servicios esenciales exigidas para las zonificaciones establecidas, llegando a contradecirse en su mismo texto. (X Mi Barrio Sin Edificios, 2022).

Finalmente, a fin del trabajo, interesa detenerse en la Ordenanza Modificatoria del Código (2022), que es una nueva modificatoria al CE del distrito. En el distrito S1-R1 esta ordenanza diferencia entre áreas según el acceso al tendido cloacal. Para las zonas sin acceso el FOT pasa de 3 a 1 y la densidad disminuye de 1000 a 150. A su vez, en el distrito S2-R4, en los lotes con acceso a la red cloacal el FOT disminuye de 2,5 a 2 y la densidad aumenta de 800 a 1000 habitantes por hectárea (tabla 3).

Lo que indefectiblemente debe mencionarse es que lo característico de esta modificación no está en los permisos sino en la extensión territorial de la zonificación (tabla 2). En lo que refiere a Lanús Oeste, se extendió el distrito S2-R4 en 341 ha. El distrito S1-CA se expandió en 24 ha. Por su lado, la zona S1-R1 aumentó en 20 ha. Esto habla de la intención del ejecutivo local de expandir el área central y hacer de las zonas residenciales potenciales polos de desarrollo inmobiliario.



Aunque la construcción de grandes torres no se ha producido por el momento, no quiere decir que no se realicen. Por ejemplo, la normativa de 2022 ha modificado el FOT y densidad de más de 200 ha en un área en donde se cruzan 5 corredores jerarquizados: Perón, Quindimil, Remedios de Escalada, Yrigoyen y Rivadavia (figura 1). De este modo, se generan condiciones para el desarrollo de negocios inmobiliarios y el avance de un proceso de renovación del área.

En este sentido, se identificó en la modificatoria de 2022 una clara intención de expandir el área central. Como muestra la figura 2, todos los distritos circundantes al área central aumentaron su extensión territorial considerablemente.

Esta expansión territorial no se corresponde con la modificación en el FOT y en la densidad. La mayoría de ellos continúan igual solo uno (S2-R4 c/c) aumentó en 200 Hab/ha la densidad y en el caso del S2-R4 s/c la cantidad de pisos a construir disminuyó en 2 niveles. A su vez, el distrito S1-R1 se diferenció en sin y con cloacas, variando la densidad y el FOT, no así la altura. S1-R1 s/c actualmente permite 150 Hab/ha cuando antes era 1000 Hab/ha y un FOT de 1 cuando antes era 2,5 (tabla 3).

Sin embargo, como mencionan (Vecslir *et. al.* 2018) la mancha céntrica de Lanús en la primera década del siglo aumentó un 42% y la mayoría se debió a la construcción de edificios de más de 6 pisos. Así mismo, que las evidencias en base a las observaciones no participantes muestran edificios de más de 12 pisos.

**Tabla 2.** Extensión territorial según zona y compilatoria con la modificación. Año 2022.

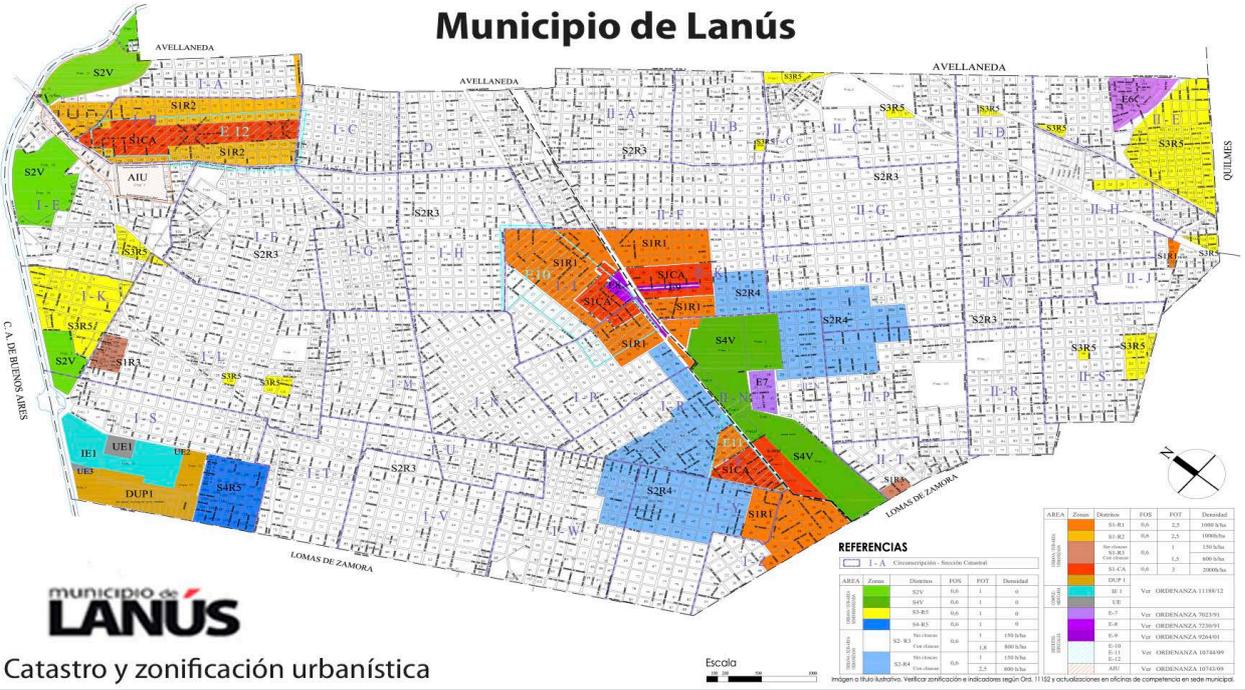
ZONAS	Color	Superficie actual	Superficie modificatoria	Diferencia (Ha.)
S1-CA/L. Este	Rojiza	18 ha	36 ha	18
S1-CA/L Oeste	Rojiza	14 ha	38 ha	24
S1-CA/Escalada	Rojiza	25 ha	26 ha	1
S1-CA/V. Alsina	Rojiza	48 ha	77 ha	29
S1-R1/L. Este	Naranja	22 ha	15 ha	-7
S1-R1/L. Este	Naranja	14 ha	4 ha	-10
S1-R1/L Oeste	Naranja	57 ha	77 ha	20
S1-R1/ Escalada	Naranja	37 ha	38 ha	1
S1-R2/V. Alsina	Naranja	84 ha	42 ha	-42
S2-R4/L. Este	Azul	80 ha	175 ha	95
S2-R4/L. Oeste	Azul	108 ha	449 ha	341
S2-R3/L. Este	Blanca	1096 ha	996 ha	-96
S2-R3/ L Oeste	Blanca	1486 ha	1112 ha	-374

Fuente: elaboración propia a partir de la Agrupación vecinal X MI BARRIO SIN EDIFICIOS (CEPIDRA, 02/06/22).





Plano de Zonificación Lanús -2011



Catastro y zonificación urbanística

Plano de Zonificación Lanús -2022

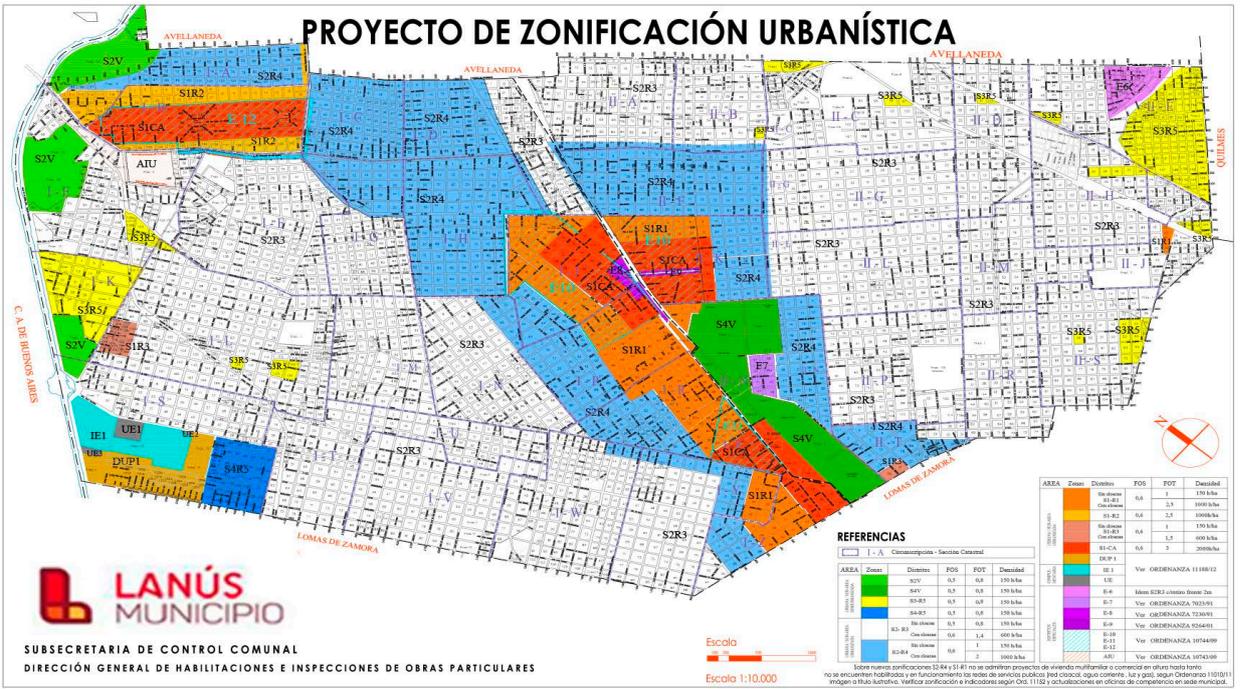


Figura 2. Zonificación propuesta en Lanús. Años 2011 y 2022. Fuente: Honorable Concejo Deliberante de Lanús, Ord. 11152/11 y 13399/22. Fueron anexados los dos mapas propuestos en las respectivas ordenanzas por los autores.

Tabla 3. Comparativa de los indicadores urbanísticos propuestos para el área central de Lanús. Años 2011 y 2022.

Zonificación de Área Central de Lanús - 2011								
Distrito (zona)	F.O.S.	F.O.T.	Altura máx. (H)	Altura máx. (H) c/retiro 2m	Altura máx. (H) c/retiro 5m	Condicionantes especiales	Cantidad de pisos máx.	Densidad poblacional hab/ha
S1CA	0,6	3	18	21	--	ninguno	7	2000
S1R1	0,6	2,5	18	21	--	ninguno	7	1000
S2R4 s/c	0,6	1	9	12	--	ninguno	4	150
S2R4 c/c	0,6	2,5	9	12	--	ninguno	4	800
Corredor Jer.	0,6	3	30	33	39	ninguno	13	2000
E8	0,6	3	18	21	--	2 pisos de basamento	9	2000
Zonificación de Área Central de Lanús - 2022								
Distrito (zona)	FOS	FOT	Altura máx. (H)	Altura máx. (H) c/retiro 2m	Altura máx. (H) c/retiro 5m	Condicionantes especiales	Cantidad de pisos máx.	Densidad poblacional hab/ha
S1CA	0,6	3	18	21	28	ninguno	9	2000
S1R1 s/c	0,6	1	18	21	--	ninguno	7	150
S1R1 c/c	0,6	2,5	18	21	28	ninguno	9	1000
S2R4 s/c	0,6	1	7	7	--	ninguno	2	150
S2R4 c/c	0,6	2	9	12	15	ninguno	5	1000
Corredor Jer.	0,6	3	30	33	39	ninguno	13	2000
E8	0,6	3	18	21	--	2 pisos de basamento	9	2000

Fuente: elaboración propia con base en Ord. 11152/11 y 13399/22.



A la luz de los fenómenos, el CE parece un simple hecho jurídico respecto a los procesos actuales ya que pone un tope mucho más bajo de lo que los propios actores de esta dinámica están dispuestos a invertir. Esto empuja al municipio a que se realicen, de todas formas, las inversiones con excepciones otorgadas por el gobierno local o por premios al desarrollo en altura.

Finalmente, el trabajo con las *diferentes escalas instrumentales* permitió observar que el foco está puesto en la edificación, omitiendo lo relativo al planeamiento urbano al menos desde una perspectiva de desarrollo urbano integral. El Estado se circunscribió a ser un mero administrador de la problemática y no contó ni con la voluntad ni con las herramientas necesarias para ser un agente de planificación territorial.

Los POT con los que Lanús cuenta, corresponden a los años 2012, 2016 y 2018. En las dos gestiones de distintos partidos políticos se construyeron los tres. Esta característica repetitiva en el diseño de POT marca la falta de visión del desarrollo urbano integral como política de Estado, es decir la falta de vinculación entre las transformaciones que necesita el municipio debido a los graves problemas urbano-ambientales con los que cuenta. Un ordenamiento territorial que solo es enunciativo y no contiene una continuidad política necesaria difícilmente pueda aportar soluciones a sus ciudadanos.

Concluido el análisis del caso bonaerense, a continuación se presenta el estudio realizado para la Ciudad de San Juan.

El CE fue aprobado por resolución de prescripciones edilicias (Resolución 5580,1951) encontrándose, con modificatorias, en vigencia en la actualidad. La DPDU es el ente encargado de la aplicación del CE. Los municipios no tienen autonomía en la gestión técnico-administrativa de la edificación y planeamiento urbano ya que esas funciones están concentradas en la DPDU. Sin embargo, la Constitución Provincial (1986) dispone de las autonomías para los municipios con carta municipal (orgánica) en capítulo II art. 247. Situación que pone en evidencia **un rol subsidiario del municipio** en la toma de decisiones urbanas territoriales.

El CE es una normativa exhaustiva sobre disposiciones arquitectónicas de la edificación, materialidades, sistemas constructivos sismoresistente, barreras arquitectónicas, utilizando **indicadores técnicos normativos** que regulan la edificación. Se compone por cinco folletos:

1. Folleto I: Prescripciones generales y administrativas
2. Folleto II: Prescripciones de Estabilidad. Este folleto lo constituye el Reglamento INPRES-CIRSOC 103: Reglamento Argentino para construcciones sismoresistente.
3. Folleto III: Prescripciones Edilicias (incluye Código de Zonificación)
4. Folleto IV: Prescripciones sobre Barreras Arquitectónicas.
5. Carpeta 70: Prescripciones Urbanas

Este instrumento tiene un ámbito de aplicación provincial, pero contempla una zonificación única para el AMSJ la cual se organiza por distritos con características homogéneas, y se definen por los siguientes indicadores: el uso, la altura, el área (superficie de edificación y loteo) y el material de la edificación. A los fines del trabajo, el análisis se centra exclusivamente en la zonificación urbana dentro de los límites del Municipio de Capital (figura 3)<sup>10</sup>.

Este estudio selecciona dos momentos significativos de modificación de la zonificación (2008 y 2014), vinculados al cambio del límite urbano, según documentación relevada e informantes claves de la DPDU. En el año 2006 se definió un primer límite urbano (Resolución 056- DPDU- 06) como instrumento de contención del crecimiento disperso y poco denso el cual presiona sobre las escasas áreas cultivables del periurbano local de la ciudad oasis. Este límite fue modificado en el año 2014 (Resolución 062, 2014), momento en el cual se realiza una actualización de los condicionantes de acuerdo a las resoluciones modificatorias previas<sup>11</sup>.

10. El CE incluye plano de zonificación para todo el AMSJ (UNIDE, s.f.)

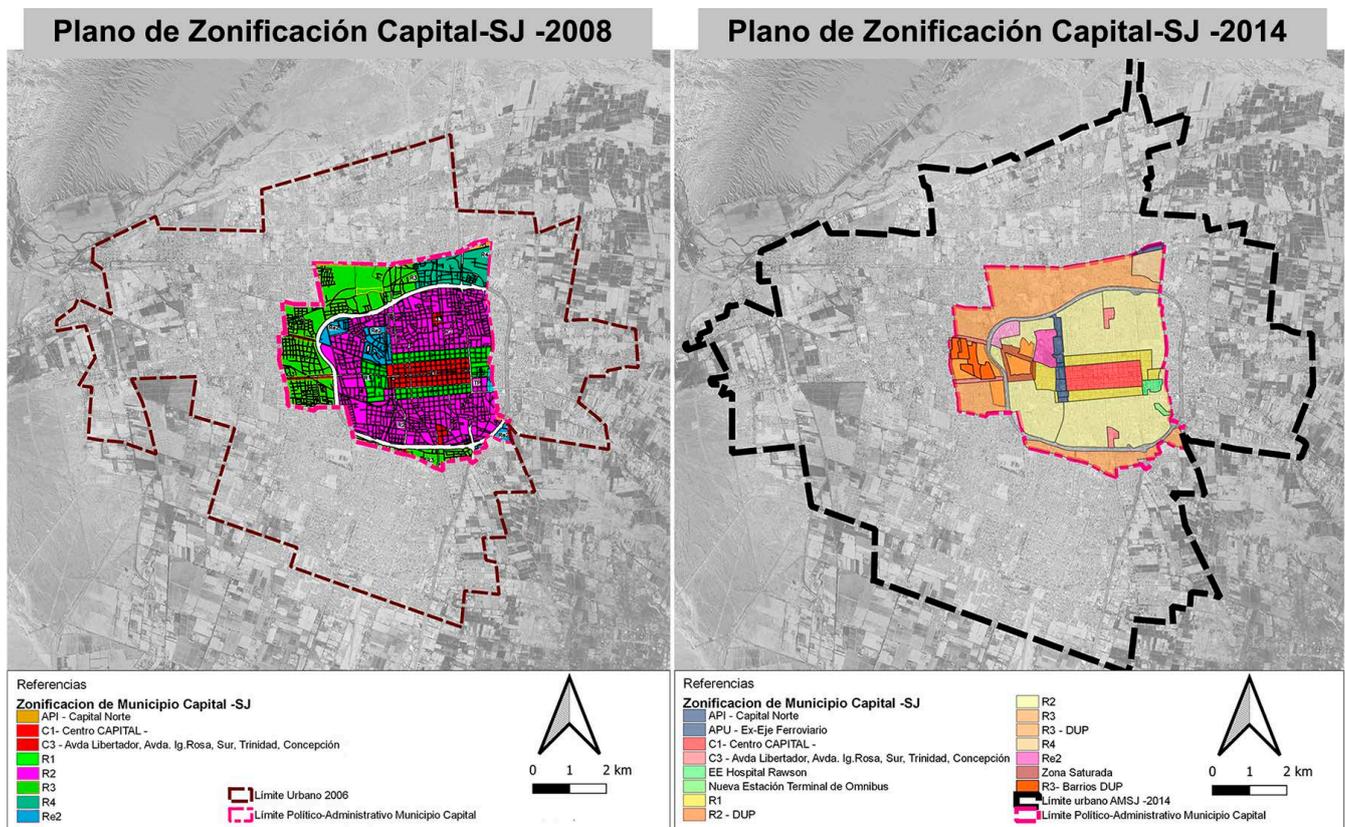
11. Las modificaciones son aplicadas al plano de zonificación en 2014, por ello se las analizan desde ese año.



Respecto a los aspectos constitutivos del CE, se observa que tanto en folleto II, III y IV la norma se dirige predominantemente a resolver el problema edilicio para una ciudad altamente sísmica como San Juan y sus condicionantes de accesibilidad. Es una normativa diseñada para el saneamiento de la ciudad y la mitigación de los riesgos ambientales, pretende regular la morfología urbana y garantizar la sismoresistencia por medio de **indicadores técnicos normados**. Estas ponen en evidencia la mirada racional e higienista sobre el urbanismo donde el ordenamiento del territorio pasa por la regulación físico edilicia. En la actualidad, resulta necesario un debate profundo respecto al diseño de la normativa en función del desarrollo urbano integral.

La DPDU tiene, por ley, la potestad de “*elaborar bases metodológicas y planes de ordenamiento urbanos*” (Ley 3769, 1973). Esto puede visualizarse de dos maneras opuestas: por un lado, el beneficio de tener un ente provincial que pueda encargarse exclusivamente del análisis, diseño y actualización de la normativa urbana; y por otro lado, la concentración de poder en un ente de dependencia del ejecutivo provincial que aplica y actualiza el CE de forma autónoma a los municipios, mostrando cierta falta de **transparencia política en el diseño y/o modificación de la normativa urbana**.

Respecto a los indicadores empleados para la categorización de distritos con diferentes condicionantes urbanos, no han sido modificados en los últimos 15 años. Se continúan definiendo por medio del FOS, FOT y retiros. Esto pone de manifiesto, que las prescripciones urbanas del CE resultan escuetas de acuerdo a las necesidades actuales de ordenar el territorio, en tanto, carecen de **condiciones socio territoriales en la normativa**. Los datos secundarios, contemplados en la tabla 4, muestran la inexistencia de cambios de un periodo a otro en los **indicadores técnicos normativos**. Pero si se visualiza la creación de nuevos distritos, entre ellos se destacan: Distritos de Urbanización Particularizada (R DUP), Áreas de Protección Urbana (APU) y Zonas Saturadas.



**Figura 3.** Código de Zonificación Municipio Capital de la provincia de San Juan. Años 2008 y 2014. Fuente: elaboración propia a partir del Folleto I y carpeta 70 del CE, UNIDE, resolución 056- DPDU- 06 y resolución 062 -DPDU- 14.



**Tabla 4.** Condicionantes Urbanos por distritos. Años 2008 y 2014.

Zonificación de Dpto. Capital - 2008								
Distrito (zona)	TERRENOS MENORES		TERRENOS MAYORES		Altura máx. (H)	Cantidad de pisos máx.	Densidad poblacional hab/ha	
	DE 5000 m <sup>2</sup>		DE 5000 m <sup>2</sup>					
	F.O.S. %	F.O.T.	F.O.S. %	F.O.T.				
C1	100	2.4 - 6	80 máx	2.4 - 6	S/ FOS y FOT	--	No específica	
C2	100	1.2 - 3.6	30 - 40	0.6 - 1.8	S/ FOS y FOT	--		
C3	80	1.2 - 3.5	30 - 40	1.2 - 1.8	S/ FOS y FOT	--		
R1	80	1.8 - 4.8	60 max.	1.8 - 4.8	28	9		
R2	80	0.7 - 4.8	30 - 40	0.4 - 2.4	15	5		
R3	60	0.6 - 4.2	--	0.6 - 2.8	12	4		
R4	60	0.6 - 1.2	30 - 40	0.3 - 2.4	9	3		
API	Área de Protección Industrial							
Zonificación de Dpto. Capital - 2014								
Distrito (zona)	TERRENOS MENORES		TERRENOS MAYORES		Altura máx. (H)	Cantidad de pisos máx.	Densidad poblacional hab/ha	
	DE 5000 m <sup>2</sup>		DE 5000 m <sup>2</sup>					
	F.O.S. %	F.O.T.	F.O.S. %	F.O.T.				
APU	Renovación de Eje Ferrorurbanistico - Resolución 051-DOTGA-03							
C1	100	2.4 - 6	80 máx	2.4 - 6	S/ FOS y FOT	--	No específica	
C2	100	1.2 - 3.6	30 - 40	0.6 - 1.8	S/ FOS y FOT	--		
C3	80	1.2 - 3.5	30 - 40	1.2 - 1.8	S/ FOS y FOT	--		
R1	80	1.8 - 4.8	60 max.	1.8 - 4.8	28	9		
R2	80	0.7 - 4.8	30 - 40	0.4 - 2.4	15	5		
Re2	80	0.7 - 4.8	30 - 40	0.4 - 2.4	18 (h/ 28m)	6 a 9		
R2-DUP	80	1,6	--	--	S/ resolución	5		
R3	60	0.6 - 4.2	--	0.6 - 2.8	12	4		
R3-DUP	60	max. 1,2	--	0.6 - 2.8	7	2		
R4	60	0.6 - 1.2	30 - 40	0.3 - 2.4	9	3		
ZS	Zona Saturada (uso comercial y gastronómico)							
API	Área de Protección Industrial							

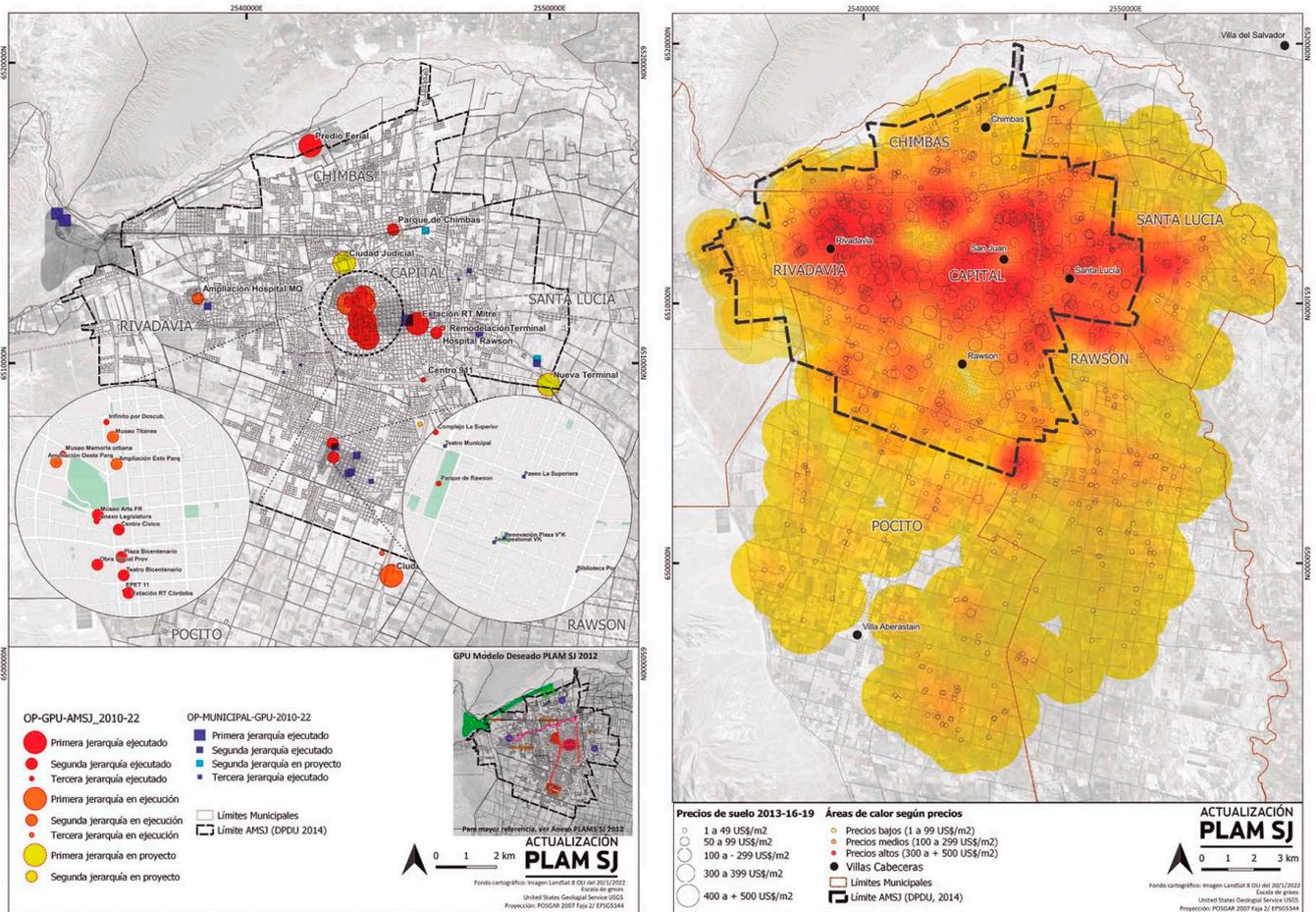
Fuente: elaboración propia a partir del CE y UNIDE.



Es importante destacar que desde la nueva zonificación del 2014 se integra como área de protección urbana (APU) a todo un eje perteneciente a las ex vías del ferrocarril que ingresaban a la ciudad (figura 3), aunque la normativa fue gestionada desde el año 2003. Desde ese año, ese eje se ha ido consolidando como un gran polo urbano cívico y cultural, por medio de grandes proyectos urbanos articulados entre sí, junto al parque principal del AMSJ, ya existente. El perfil de los edificios institucionales y la escala de los espacios verdes han generado una fuerte **dinámica inmobiliaria** por la cualificación urbana otorgada los últimos 15 años (FAUD, 2023, p. 56) (Malmmod *et al.*, 2019).

A su vez, los distritos colindantes a las APU han sufrido una fuerte valorización del suelo gracias al cambio de normativa y la inversión de obra pública en grandes equipamientos urbanos. Son áreas que también poseen una fuerte **dinámica inmobiliaria**, desarrollando principalmente tipologías de conjuntos residenciales para clase media-alta (FAUD, 2023, p. 58). En algunos casos estos conjuntos exceden los **indicadores normados** por el código de zonificación (tabla 4). La ausencia de gestión sobre las plusvalías generadas por el estado, pone en evidencia que los beneficios son capitalizados por los desarrolladores, generando una **potenciación del negocio inmobiliario**.

Por otro lado, surgen nuevos distritos llamados Distritos de Urbanización Protegida (R-DUP), que resultan ser barrios consolidados en el tejido urbano de Capital, localizados en áreas con una **gran dinámica inmobiliaria** y una fuerte valorización del suelo (figura 4). Si bien la componente patrimonial es fundamental para la protección de fragmentos urbanos, requiere una revisión conceptual y pragmática la delimitación de estos tipos de distritos, ya que también son áreas de oportunidad para la ciudad. Estos se localizan al oeste del departamento en vinculación a dos ejes viales estructurantes del AMSJ: Avda. Libertador Gral. San Martín y Avda. Ignacio de la Roza, en áreas que según la zonificación anterior eran R3, permitiendo densificar hasta 4 niveles, y en la actualidad son barrios de vivienda unifamiliar con un máximo de dos niveles (tabla 4).



**Figura 4.** Mapa de Obra Pública ejecutada (2010-2022). Mapa de Calor de precios del suelo. AMSJ y periurbano 2013-2016-2019. Fuente: elaboración propia a partir de la Actualización de PLAM SJ-2023.



También se aplica la ordenanza municipal que declara las llamadas Zonas Saturadas (7787,2003), como caso testigo de la autonomía del municipio en el planeamiento urbano. Estas ordenanzas ponen una limitante respecto al uso del suelo, indicando que las respectivas zonas tienen predominantemente saturación de equipamiento gastronómico y comercial, por lo que establece que. Al igual que la revisión completa del código, se requiere en este caso de la **transparencia política en el diseño de la normativa**, proceso que es garantizado por la intervención de órganos legislativos (municipales y/o provinciales).

Por último, destacar que las zonas de Reserva (Re2), son zonas consideradas de interés “actual y/o potencial” que se desea preservar para destinarlo a uso de equipamiento urbano a nivel de interés público de acuerdo a lo que indican las prescripciones urbanas (carpeta 70). Esta zonificación requiere verificación, ya que debieran corresponder a las centralidades planificadas a consolidar en PLAMSJ (figura 4). Se observa una normativa envejecida y requiere de actualizaciones periódicas vinculadas a los planes, garantizando una *relación recíproca entre las diferentes escalas instrumentales de la planificación*.

Resulta necesario enfatizar, que la ciudad de San Juan cuenta con lineamientos estratégicos planificados para su desarrollo urbano, pero no con una normativa actualizada para cumplir tales fines. La problemática del crecimiento urbano expansivo y el déficit habitacional, ponen en jaque mate la necesidad de revisión del CE, que permita una inminente densificación residencial sin procesos de expulsión poblacional.

Para concluir, el municipio de Capital crece de forma ágil en áreas urbanas centrales y de oportunidad próxima, por acción predominantemente privada e incipientes conjuntos residenciales realizados por el Instituto Provincial de la Vivienda. Este aceleramiento en la **dinámica inmobiliaria** está fuertemente ligado al *rol del estado* como promotor de obra pública y regulador de la normativa desactualizada respecto a la dinámica urbana actual.

## 5. RESULTADOS: INTERCAMBIOS SOBRE LAS SIMETRÍAS Y ASIMETRÍAS ENTRE LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE SUELO E INSTRUMENTOS CIRCUNDANTES ANALIZADOS

En este apartado se brinda una descripción comparativa de las UA, es decir de los CE como herramienta de gestión del suelo urbano (tabla 5).

Lo primero que debe mencionarse refiere a que el CE del municipio capital del AMSJ data del año 1951, sancionada luego del terremoto, y el de Lanús es más contemporáneo, sancionado un día antes de la recuperación de la democracia en 1983. Por lo cual, en los dos casos se trata de códigos envejecidos modificados parcial o totalmente con poca frecuencia, destacando que las últimas modificaciones fueron luego del *boom* inmobiliario argentino que se dio entre los años 2002 y 2008.

En cuanto al *encuadre legal*, el ordenamiento territorial de San Juan no está legislado, pero se enmarca en los principios de su Constitución (Const. art. 111, 1986) sobre el derecho a la propiedad y la función de la tierra (art.114). En el caso de Lanús, está delimitado por el Decreto-ley de ordenamiento territorial provincial 8912 (1977). Esta herramienta fue ampliamente criticada por sectores que trabajan la defensa de los derechos humanos y de acceso a la vivienda, a punto tal que en el año 2012 se sancionó la Ley provincial de acceso justo al hábitat 14449 (2013).

Se encontró una diferencia marcada en cuanto a la escala de intervención en función del CE. El sanjuanino es aplicado y modificado por la DPDU, siendo órgano de aplicación el ejecutivo provincial, sin embargo, todo municipio que posea carta orgánica es apto de legislar normativa urbana dentro de sus límites jurisdiccionales. Lanús, por su parte, cuenta con la autonomía municipal necesaria para sancionar y ejecutar el código que crea conveniente, *ad referéndum* del ejecutivo provincial. Éste sólo consulta de manera vinculante la modificación a la normativa con la correspondiente institución provincial.

Con respecto a los planes estratégicos, hay una coincidencia en la línea nacional de formulación entre los años 2012 y 2013, ambos fueron diseñados en ese momento. En el caso de Lanús hubo un cambio de color político en el ejecutivo local y esto potenció el diseño de dos planes municipales más. En San Juan, recientemente, se publicó la primera actualización del PLAM SJ (FAUD, 2023). Aun así, el municipio de Capital no posee plan estratégico, sino que se subordina al PLAMSJ. Existe una diferencia de escala de intervención en



la planificación, en el municipio de Capital de San Juan el plan es diseñado a nivel metropolitano, mientras que en Lanús los planes son de escala municipal. En ambos casos la relación entre la legislación y los POT es escasa.

El CE de Lanús prevé premios especiales para determinadas tipologías de edificación en altura, lo que permite saltar escalas normativas vía excepciones. En el caso del CE de San Juan no cuenta con este tipo de beneficios legislados, sino es trabajado caso a caso por vía de excepciones a la norma.

Respecto a la participación ciudadana prevista en la normativa, en ambos CE no existen mecanismos que la contemplen en función de la toma de decisiones. En San Juan, el único dispositivo es por medio de peticiones municipales, tratamiento en consejo deliberante, promulgación de ordenanza municipales por Boletín Oficial que apliquen al CE. Esta falta de transparencia en las modificaciones al código ha suscitado la queja de organizaciones vecinales que en ambos casos son minorías intensas.

**Tabla 5.** Resumen comparativo de los instrumentos.

Categoría	CE Lanús (AMBA)	CE Capital (AMSJ)
Año de sanción primaria	1983.	1951.
Años de actualización	2011, 2018 y 2022. (modificaciones parciales)	2008 y 2014. (modificaciones parciales en zonificación)
Marco Legal	Constitución provincial, Ley orgánica provincial de municipalidades; Ley de OT provincial, Ley provincial de acceso justo al hábitat.	Constitución provincial.
Escalas de intervención	Municipal.	Provincial.
Ente de aplicación	Ejecutivo municipal.	Ejecutivo provincial.
Ente de legislación	Concejo deliberante municipal.	Ejecutivo provincial. y/o Consejo Deliberante municipal
Indicadores urbanos	FOS; FOT; densidad poblacional; altura; retiros.	FOS; FOT; altura; retiros.
Zonificación según uso de suelo	Sub-área Urbanizada (comercial administrativa: S1 – CA; residencial: S1 R1, S1 R2, S1 R3, S1 R4). Sub-área semi urbanizada (S2 V, S4 V, S3 – R5, S4 – R5). Distritos Especiales (E6 E7 LAS COLONIAS, E8, E9, E10, E11, E12).	Comercial (C1,C2 y C3). Residencial (R1,R2,R3,R4,R5,R6). Industrial (I) Zonas Saturadas (Zs) Distrito de Urbanización Particularizada (DUP), Áreas Urbanas Protegidas. (APU) Zonas de Reserva Urbana (Re).
Año de publicación de los Planes de Ordenamiento Territorial	PEUT (2012), PET (2016), Visión 2030 (2018).	PLAM SJ (2013), PLAM SJ (2023).
Vinculación entre POT y CE.	Escasa.	Escasa.
Encadre legal de POT	Inexistente.	Inexistente.
Condicionantes para la promoción inmobiliaria	Premios a desarrolladores inmobiliarios.	Inexistente (tratamiento de Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la provincia de San Juan).
Participación ciudadana en las modificaciones según normativa.	Inexistente.	Inexistente.
Demandas ciudadanas para la participación	Escasa.	Escasa.

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes secundarias citadas. Año 2023.



Conclusiones metodológicas de análisis de CE Lanús y Capital-SJ						
Categorías temáticas		Códigos			Categoría temática	
Estado ventanilla	Transparencia política en el diseño y/o modificación de la normativa urbana	Rol del estado local	Condición socioterritorial en la norma		Mercado inmobiliario como promotor urbano	Dinámica inmobiliaria
	Normativa tecnocrática	Relación entre diferentes escalas instrumentales				Indicadores técnicos normados
				Encuadre legal		

**Figura 5.** Conclusiones metodológicas. Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes primarias y secundarias citadas. Año 2023.

Por otro lado, y como corolario de los resultados de este trabajo, interesa mostrar que la sistematización de los datos permitió desarrollar tres categorías temáticas (figura 5) que a continuación se presentan como aporte teórico-instrumental:

1. **Estado ventanilla:** Se define como un ente con implicancias meramente administrativas no implicando un nivel de planificación urbana al tiempo que careciendo de la condición socio territorial en las políticas urbanas. Al mismo tiempo, las herramientas con que cuenta el Estado no proveen instancias de participación ciudadana que muestre algún grado de transparencia política en el diseño y las modificaciones del CE. Por lo cual se podría decir que el Estado local es un mero receptor de trámites urbanos de edificación.
2. **Normativa tecnocrática:** la normativa queda circunscripta a una mirada racionalista y cuantitativa de la ciudad, definiéndose con indicadores que inciden en su categoría física hacia dentro de la línea municipal. Esto refleja que la concepción de la normativa tiene un enfoque similar a la década de 1970, resultando envejecida.
3. **Mercado inmobiliario como promotor urbano:** por la falta de un encuadre legal y operativo de las condiciones socio territoriales del desarrollo urbano, el mercado inmobiliario actúa libremente reduciendo el tiempo de rotación del capital y contribuyendo, de este modo, a una dinámica de aceleración inmobiliaria en las áreas centrales promovida casi exclusivamente por el sector privado-empresarial.

## 6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Durante el análisis, se observó que los CE no contemplan una mirada basada en el desarrollo urbano integral. Es decir, se definió la presunción de que el contenido socioterritorial de los CE no estuvo presente en sus diseños. Esta hipótesis inicial se comprobó con la evidencia empírica en cada caso.

El Estado ventanilla, funciona como espectador residual del desarrollo urbano en manos del sector empresarial. Si bien Murillo Amaris (2015) lo desarrolla conceptualmente como un proveedor de servicios, limitado a recibir y procesar demandas sociales, pero sin fomentar una participación activa o corresponsabilidad cívica por parte de la población, en el presente trabajo lo definimos como un estado limitado a atender las demandas del sector empresarial. En contraposición Murillo Amaris (2015) propone el concepto de Estado-sujeto que representa una evolución hacia un modelo más participativo y dinámico, donde el Estado no solo responde a demandas, sino que se involucra en la construcción de lo público junto a los ciudadanos. Concepto que adhiere al enfoque propuesto del desarrollo urbano integral.

La normativa tecnocrática fomenta, de igual forma, el proceso de valorización inmobiliaria por asimetría territorial. La falta de sintonía instrumental entre los POT y los CE, deja huecos que el negocio inmobiliario los ocupa generando un desarrollo territorial desigual. El negocio inmobiliario sin condicionantes legales, estrictos y actualizados, genera una matriz de intervención asociada a incentivos de los promotores inmobiliarios



y desoyendo la lógica de desarrollo urbano integral. La evidencia empírica muestra que, frente a la falta de coordinación entre lo normado y lo planificado, los ejecutivos locales ejercen un rol pasivo y algunas veces potencian –cuando no fomentan explícitamente– las asimetrías urbanas.

Por otro lado, debemos mencionar que los territorios requieren de un desarrollo urbano integral, en especial áreas urbanas caracterizadas por el deterioro y vulnerabilidad física, social y ambiental. Este enfoque lo desarrolla Navarro *et al.* (2018) sobre el que hace hincapié en la necesidad de una Agenda Comprehensiva, Participación Multinivel, Enfoque Contextualizado, y Equilibrio Redistributivo y Contextual. Respecto a la conceptualización lo que se propone es la aplicación del mismo no solo en las intervenciones urbanas concretas, sino en la escala de planificación y ordenamiento territorial.

Por lo tanto, el trabajo realizado contribuye a prender una alarma necesaria en relación a la necesidad de una actuación conjunta y coordinada de los indicadores técnicos normados, la contemplación de las consecuencias socio-territoriales y ambientales que genera la construcción en altura en áreas de alta densificación y una utilización multiescalar de herramientas de gestión del suelo urbano que permita el desarrollo uniforme del territorio. Los CE deben tener un criterio que contemple estos tres pilares en cuanto herramienta de gestión del suelo. De esta forma, los sustentos políticos de los CE deben ser los POT de forma tal que lo normado tenga relación con las herramientas de planificación territorial.

Al mismo tiempo, interesa concluir en que las escalas de intervención deben re-pensarse en los dos casos: en Lanús es necesario contar con interacciones metropolitanas que doten, tanto al CE como a los POT, de un encuadre regional. Por su parte, para el municipio Capital de San Juan es necesario que, tanto el CE como el POT, tengan mayor contenido de la escala local. En la figura 6 se pretende graficar sintéticamente un esquema introductorio para la planificación basada en el desarrollo urbano integral, considerando tres dimensiones fundamentales: indicadores técnicos normativos, condicionantes socio-territoriales y la relación multiescalar entre instrumentos de gestión.

También, como se demostró, las asimetrías escalares mencionadas causan graves problemas. El CE tiende a proyectar en términos micro territoriales –en algunos casos a escala de manzana– mientras que los POT relevados tienden a planificar a escala local y su proyección metropolitana. *En ambas jurisdicciones es necesaria una planificación normada territorial y multiescalar que logre condensar el correlato necesario con los POT, las particularidades socio territoriales de su jurisdicción y sus relaciones escalares respecto a su área metropolitana de injerencia.*

En conclusión, este artículo buscó contribuir al campo del análisis normativo con un intento de aporte en base a tres categorías temáticas: estado ventanilla, normativa tecnocrática y mercado inmobiliario como promotor urbano. Se considera que esta contribución teórica-metodológica permitió avanzar en nuevos horizontes temáticos a trabajar en ambos casos de estudio. Los análisis basados en el enfoque del desarrollo urbano integral necesitan de trabajos académicos que no se restrinjan a estudiar aisladamente la normativa y los planes estratégicos. Por tal motivo, un horizonte cercano de este artículo refiere a la posibilidad de trabajar conjuntamente para llegar a un diagnóstico programático que se posicione sobre los escollos que encuentran la planificación en términos normativos y de políticas públicas. En función de contribuir al sector público-estatal en la búsqueda de encontrar soluciones a los problemas urbanos actuales en cada caso.

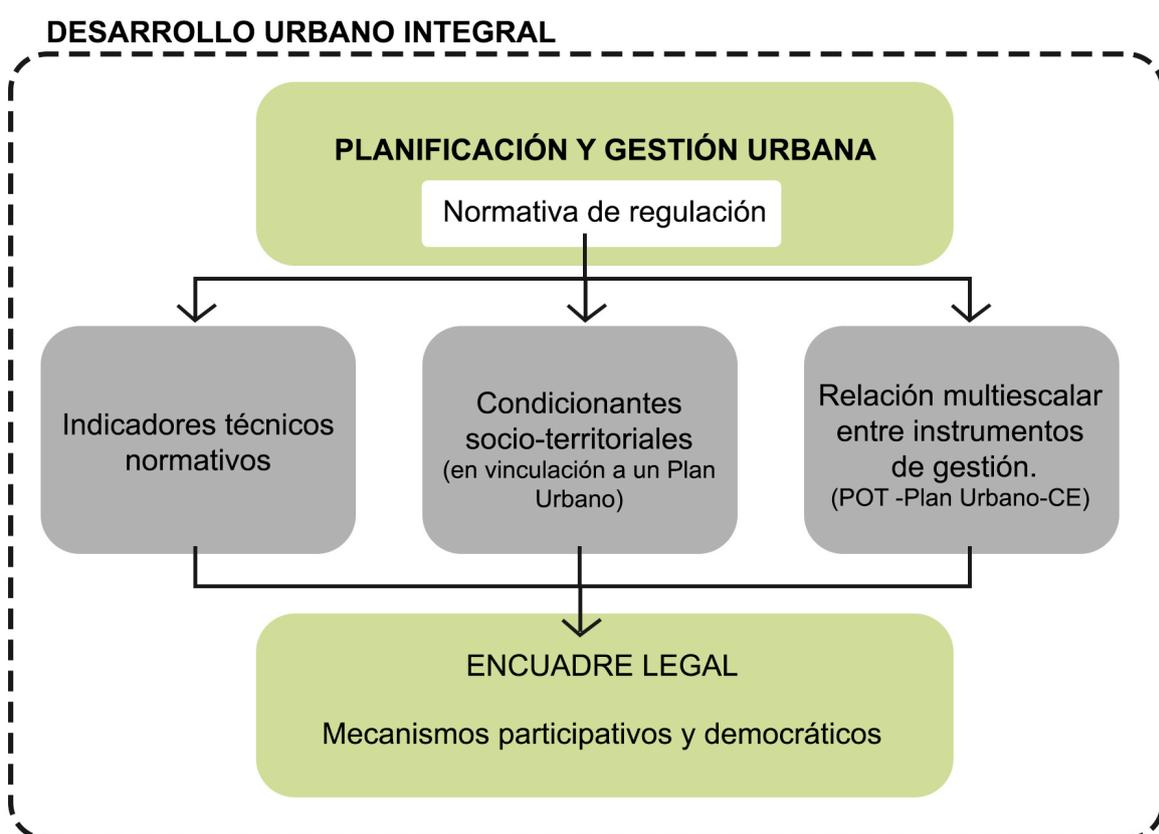


Figura 6. Esquema síntesis. Fuente: elaboración propia a partir del encuadre metodológico. Año 2023.



## Agradecimientos y financiación

Nos interesa agradecer a los equipos de trabajo de donde formamos parte en la Universidad Nacional de San Juan, la Universidad Nacional de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Lanús. Particularmente, también, agradecer a los ámbitos de socialización que el espacio del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento que es donde los autores se conocieron.

Por otra parte, destacar que el financiamiento para este trabajo está en el marco de las becas doctorales que el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Este trabajo es parte de los quehaceres cotidianos de los becarios en sus respectivas carreras doctorales. Rescatar también, el profundo compromiso con la ciencia pública y de calidad en estos tiempos difíciles para nuestro país.

## Declaración responsable y conflicto de intereses

Los autores manifiestan que no existe ningún conflicto de interés en relación con la publicación de este artículo.

Las tareas de relevamiento, recopilación documental y procesamiento de datos fueron realizadas por ambos autores de forma individual respecto a cada caso. En relación al análisis de datos, redacción original y revisiones fueron realizadas por ambos autores de manera conjunta.

## REFERENCIAS

- Baer, L. (2008). *Estrategias urbanas en América Latina: Logros y desafíos*. Fondo de Cultura Económica.
- Barenboim, C. (2010). Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998–2009). *Proyección*, 21-44.
- Bazant, J. (2010). Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana. *Espacio abierto*, 19(3), 475-503.
- Brenner, N. (2003). 'Glocalization' as a state spatial strategy: Urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in Western Europe. In J. Peck & H. Yeung (Eds.), *Remaking the Global Economy: Economic-geographical Perspectives* (pp. 197-216). Indian Ocean. <https://doi.org/10.4135/9781446216767.n12>
- Ciccolella, P., Vecslir, L., & Baer, L. (2015). Revitalización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta. *Contexto*, 11-28. <http://contexto.uanl.mx/index.php/contexto/article/view/85>
- Constitución Provincial de San Juan [Const.]. Art. 111. 23 de abril de 1986 (Argentina).
- CoPESJ. (2022). *Consejo para la Planificación Estratégica de San Juan*. <https://planestrategico.sanjuan.gob.ar/wp-content/uploads/2022/12/Bases-para-el-PEC.pdf>
- Davenport, O. (2021). *De hábitat, tecnologías y estrategias territoriales: Análisis socio-técnico de los procesos de autoconstrucción de soluciones habitacionales desde grupos sociales de bajos ingresos. El caso del barrio "8 de enero"*. [Tesis de Grado, Quilmes].
- Decreto-ley 8912. (1977, octubre 28). Ley de Ordenamiento territorial y uso de suelo. *Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires*. <https://www.gba.gob.ar/static/gobierno/docs/DECRETOLey891277.pdf>
- Escudero, C. (2020). Análisis temático como herramienta de investigación en el área de la Comunicación Social: contribuciones y limitaciones. *La Trama de La Comunicación*, 24(2), 89–100. <https://doi.org/10.35305/lt.v24i2.746>
- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de San Juan [FAUD]. (2023). In A. Malmood (Ed.) *Actualización PLAM SJ: Plan de ordenamiento territorial para el Área Metropolitana*. Editorial UNSJ. <http://doi.org/978-987-8395-50-0>
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata. <https://investigacionsocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/103/2013/03/INVESTIGACIONCUALITATIVAFLICK.pdf>
- Galgano, M. (2021, diciembre 10). *Apuntes sobre la planificación en la gestión pública argentina*. CEPIDRA.
- Galgano, M. (2021, junio 21). *Proceso de compactación y verticalización de la elite en 'Lanusita'* (pp. 1-5). CEPIDRA.
- Galgano, M., Moreyra, C., & Montenegro, J. (2019). *Intervención pública-estatal en el espacio urbano y local*. AEAPP.



- Galgano, M. (2024). "¿Espectadores administrativos del desarrollo inmobiliario natural? Representaciones e imaginarios de "progreso/desarrollo" en la política de renovación urbana en Lanusita". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 13(26), 410-441. <https://doi.org/10.18294/rppp.2024.5083>
- Guevara, T. (2017). Gobernanza urbana, políticas urbanas y valorización inmobiliaria: El mito del derrame espacial. In A. Zicardi & D. Cravacuore (Eds.), *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (pp. 263-285). CCC. <https://doi.org/10.2307/j.ctvtwx2xf.16>
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geographiska Annaler*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- INDEC. (2023). *Resultados provisionales Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. [https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2023/02/cnphv2022\\_resultados\\_provisionales.pdf](https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2023/02/cnphv2022_resultados_provisionales.pdf)
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Ediciones Uniandes.
- Laceiras, B. (2020). *Cambios socioterritoriales en el Conurbano bonaerense: Lanusita un caso de reurbanización*. [Tesis de licenciatura, Tandil: UNC].
- Ley 14449 de 2013. Por la cual se promulga Ley de Acceso Justo al Hábitat, 27156. Buenos Aires, Argentina. 9 de enero de 2013. *Boletín Oficial Provincia de Buenos Aires*. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2013/14449/11302>
- Ley 3769 de 1973. Por la cual se establece Ley de Creación de la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano. San Juan, Argentina. 18 de enero de 1973. Gobierno de la Provincia de San Juan.
- Malmod, A., Castro, C., García, P., & Tejada, S. (2019, octubre 2-3). *Dinámica del Mercado Inmobiliario en el Área Metropolitana de San Juan*. Buenos Aires, Argentina. Instituto del Conurbano.
- Malmod, A., Tonelli, I., & Deiana, S. (2014). *Crecimiento urbano periférico. Planificación y mercado de suelo en la ciudad de San Juan, Argentina*. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente, 1019-1025. [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/55519/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/55519/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Meo, A., & Navarro, A. (2009). Estrategias para el almacenamiento, procesamiento y análisis de datos. In A. Meo & A. Navarro (Eds.), *La voz de los otros* (pp. 127-175). Buenos Aires: Omicon.
- Ministerio de Infraestructura de San Juan. (2015). *Plan de Ordenamiento Territorial para el Área Metropolitana de San Juan*. San Juan, Argentina. GHM Editores.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011, noviembre 8). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial*. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/plan-estrategico-territorial>
- Ministerio del Interior de la Nación. (2012). *Plan Estratégico Urbano Territorial Municipio de Lanús*. Buenos Aires. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRE/Plan-Estrategico-Urbano-Territorial-de-Lan%C3%BA.pdf>
- Murillo-Amaris, E., & Lozano-Torres, Y. (2015). Del 'Estado ventanilla' al Estado-sujeto: Un enfoque desde las variables de diferenciación y focalización en las políticas sociales. *Papel Político*, 20(2), 383-405. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-2.eves>
- Navarro, C., Rodríguez-García, M., & Ramírez-Gómez, I. (2018). La agenda del desarrollo urbano integral en España (1994-2013). *ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 44-65. <https://doi.org/10.12795/anduli.2018.i17.03>
- Ordenanza 11152. (2011). *Modificación Código de Planeamiento Urbano y Edificación de Partido de Lanús*. Honorable Consejo Deliberante de Lanús.
- Ordenanza 12741. (2018). *Modificación del Código de Planeamiento Urbano y Edificación del Partido de Lanús*. Honorable Consejo Deliberante de Lanús.
- Ordenanza 13399. (2022, abril 8). *Modificación del Código de Planeamiento Urbano*. Honorable Consejo Deliberante de Lanús.
- Ordenanza 5692/83. (1983). *Código de Planeamiento Urbano y Edificación del partido de Lanús*. Honorable Consejo Deliberante del Municipio de Lanús.
- Ordenanza 7230. (1991). *Creación del distrito E8 en Código de Planeamiento Urbano y Edificación del Partido de Lanús*. Honorable Consejo Deliberante de Lanús.
- Ordenanza 7787/03. (2003, diciembre 30). *Creación zonas saturadas*. Consejo Deliberante de la Ciudad de San Juan.
- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos mé-tropole*, 16(31), 37-60. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>



- Reese, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. *Lincoln Institute of Land Policy*, 3-22.
- Reese, E. (2006). *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina*.
- Resolución 056 de 2006 [Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano]. Por la cual se establece *Creación de límite urbano del Gran San Juan*.
- Resolución 062 de 2014 [Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano]. Por la cual se establece *Modificación del límite urbano para el Gran San Juan*. 10 de octubre de 2014
- Resolución 5580 de 1951 [Honorable Consejo de Reconstrucción]. Por la cual se promulga la *Creación del Código de Edificación de la Provincia de San Juan*. 31 de julio de 1951.
- Rigotti, A. M. (2014). Piedra de toque, manzana de la discordia. In A.M. Rigotti, *Las invenciones del urbanismo en Argentina 1900-1960: inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización* (pp. 267-331). Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Roccatagliata, J. (1986). *Argentina, hacia un nuevo ordenamiento territorial. De la centralización a la descentralización con proyección continental y oceánica*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Roitman, D. (1995). *San Juan: la ciudad y el oasis*. Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan.
- Rolnik, R. (1999). Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In S.A.A., S.C. Lins, C.M. Santos, & M.C. Santos, *Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo*. Editora CEDESP. <https://raquelrolnik.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/08/paraalemdalei.pdf>
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. In C. De Mattos, R. Hidalgo, & H. de Ramón (Eds.), *Gestión urbana y desarrollo sostenible en América Latina* (pp. 25-50). EURE/Ediciones Universidad Católica de Santiago de Chile. <https://doi.org/10.18235/0009848>
- Stake, R. (1998). Investigación con estudio de casos. Ediciones Morata.
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. In *Temas Sociales* (pp. 1-11). <https://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?urbanismo-neoliberal-la-ciudad-y-el-imperio-de-los-mercados>
- Unidad de Infraestructura de Datos Espaciales. (s.f.). *Catálogo de Metadatos*. <https://unide.sanjuan.gob.ar/geonetwork/srv/spa/catalog.search#/home>
- Vecslir, L., Blanco, J., Nerome, M., Sciotto, F., Maestrojuan, P., & Rodríguez, L. (2018). *Un corredor sin autopistas*. Café de las ciudades.
- Veltz, P. (1999). *Mundialización, Ciudades y Territorios*. Ariel.
- Vértiz, F., & del Río, J. P. (2020). Poder y regulación urbana: el retroceso en la normativa de usos del suelo en la ciudad de La Plata (1995-2015). *Estudios del Hábitat*, 1-16. <https://doi.org/10.24215/24226483080>
- X Mi Barrio Sin Edificios, A. v. (2022, 22 de marzo). *Lanús - La planificación Urbana en manos del mercado* (1-4). CEPIDRA.