



**ESTUDOS URBANOS COMPARADOS:  
OPORTUNIDADES E DESAFIOS  
DA PESQUISA NA AMÉRICA LATINA**



***ESTUDIOS URBANOS COMPARADOS:  
OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE  
INVESTIGACIÓN EN AMÉRICA LATINA***

ORGANIZADORES

Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski • Marta Delia Casares  
Madianita Nunes da Silva • Natalia Paola Czytajlo • Danilo Volochko

---

Estudios urbanos comparados : oportunidades e desafios da pesquisa na América latina / Maria Encarnação Beltrão Sposito ... [et al.] ; coordinación general de Olga Castreghini de Freitas-Firkowski ... [et al.] . - 1a ed. - San Miguel de Tucumán : Universidad Nacional de Tucumán, 2016.  
248 p. ; 24 x 17 cm.

Edición bilingüe: español, portugués.  
ISBN 978-987-754-053-6

1. Urbanismo. 2. Hábitat Urbano. 3. Ordenamiento Urbano. I. Beltrão Sposito, Maria Encarnação II. Castreghini de Freitas Firkowski, Olga, coord.  
CDD 710

---

**Revisão em Português**

Annalice Del Vecchio

**Revisão em Espanhol**

Eugenia Flores

**Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica**

Glauce Midori Nakamura

## EL PAISAJE EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN. DESAFÍOS EMERGENTES PARA LAS METRÓPOLIS DE TUCUMÁN Y CURITIBA

---

*María Paula Llomparte Frenzel<sup>1</sup>*

*Patricia Alejandra Herrero Jaime<sup>2</sup>*

### 1. MARCO CONCEPTUAL. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL PAISAJE

La emergencia en el siglo XXI de estudios y actuaciones concretas en el paisaje se debe a la confluencia de una serie de dinámicas y coyunturas tensionadas entre lógicas globales y locales. Según Joan Nogué, “hay varias razones que explican por qué nunca como ahora se había hablado tanto de paisaje, y una de ellas es el papel relevante que el paisaje tiene y ha tenido siempre en la formación y consolidación de identidades territoriales. Esta es la razón que explica que el paisaje actúa a modo de catalizador, de elemento vertebrador de la creciente conflictividad de carácter territorial y ambiental palpable en nuestra sociedad” (NOGUÉ, 2010, p. 123).

---

1 Profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), San Miguel de Tucumán. Becaria Doctoral CONICET. Doctoranda en Ciencias Sociales (Orientación Geografía) en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT.

2 Profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), San Miguel de Tucumán. Becaria Doctoral CONICET. Doctoranda en Ciencias Sociales (Orientación Geografía) en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT.

El concepto de paisaje ha sido abordado desde diferentes ámbitos. El Convenio Europeo del Paisaje -CEP- lo define como: “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE, 2000, p. 107). Esta conceptualización ha sido fundamental para los estudios de paisaje, y ha tenido una importante difusión e influencia tanto en el ámbito europeo así como en el americano.

Joan Nogué (2007) considera que el paisaje puede interpretarse como un producto social, como el resultado de una transformación colectiva de la naturaleza y como la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado. En este sentido, a los efectos de la Convención Internacional del Paisaje -ILC-<sup>3</sup> y el marco de la reunión de expertos en París, en abril de 2010, los especialistas proponen la siguiente definición del paisaje como base para un nuevo instrumento jurídico: “el paisaje se define como un espacio/tiempo resultado de factores naturales y humanos, tangibles e intangibles que, al ser percibido y modelado por la gente, refleja la diversidad de las culturas”. (INICIATIVA LATINOAMERICANA DEL PAISAJE -LALI-, 2012, p. 9)

En todas estas conceptualizaciones se manifiesta una idea de paisaje entendida como interacción de componentes naturales-territoriales y antrópicos-culturales, percibida por una comunidad. A partir de esta definición se desprenden dimensiones del paisaje como elemento de disfrute, su influencia en el bienestar de la población -y por lo tanto como derecho de todos los habitantes-, su configuración y apropiación de acuerdo con estrategias de poder de los actores sobre el territorio, etc.

El proceso de cambio en las últimas décadas de nuestros paisajes latinoamericanos no debería sorprendernos: si el paisaje es la realidad física engendrada por el diálogo entre la actividad humana y el entorno, tal como es percibida por la comunidad, toda sociedad dinámica -y las nuestras lo son particularmente- transformará, de manera

---

3 Se trata de una propuesta, inspirada en discusiones anteriores, hacia una Convención Internacional del Paisaje (ILC), adelantadas en reuniones convocadas por la UNESCO y la Federación Internacional de Arquitectos Paisajistas (IFLA, por sus iniciales en inglés) y en la Convención Europea del Paisaje (ELC, por sus iniciales en inglés). Esta propuesta busca convocar a los organismos del estado, a los gremios, a las instituciones y a la sociedad civil, a acordar sobre temas diversos referidos al paisaje. (La Iniciativa Latinoamericana del Paisaje -LALI-, 2012).

inevitable, el paisaje en el que vive. En este sentido, y como expresa Oriol Nello i Colom “todo paisaje, más que una realidad estática es un momento de un proceso (...). La noción de cambio es así consustancial al mismo concepto de paisaje”. (NEL-LO I COLOM, O., en BUSQUETS J. Y CORTINA A., 2009, p. XXXV).

En este sentido se debe procurar que, a pesar de su inevitable proceso de cambio, los valores que caracterizan cada paisaje no se vean disminuidos, sino preservados y exaltados. De esta manera, las políticas de gestión del paisaje deben transitar desde el intento de conservar estáticas las imágenes de algunos paisajes a tratar de gestionar los procesos de cambio en la totalidad del territorio con el fin, entre otros, de conservar sus valores paisajísticos. El nuevo paradigma en políticas de paisaje afirma la preeminencia del proceso sobre lo estático, de los valores sobre la imagen, del todo sobre la parte y de la gestión sobre la conservación. (NEL-LO I COLOM, O., en BUSQUETS J. Y CORTINA A., 2009, p. XXXVI).

En un proceso de gestión de los paisajes, es imprescindible que la población asuma la realidad de los valores esenciales, exclusivos de cada paisaje, e interprete los significados que subyacen bajo sus aspectos formales, haciéndolos suyos y superando así su visión indiferente, superficial o sesgada de esa realidad. Se trata por lo tanto de asumir una *nueva cultura del territorio* que incorpore decididamente el paisaje, es decir, la percepción, entendimiento y aprecio del territorio por las personas como base fundamental de su gestión.

La gestión del paisaje es la gestión colectiva de un bien común, y en este sentido, implica a todas las competencias administrativas sectoriales y territoriales, así como a todos los agentes económicos y sociales. Esto es así, tanto por las responsabilidades que derivan de la participación directa de los agentes públicos y privados, como por el derecho que entraña el disfrute de un bien común. (CRUZ PÉREZ, L. y ESPAÑOL ECHÁNIZ, 2009, p. 12).

Estrechamente vinculado a los objetivos fundamentales del CEP: *protección, gestión y ordenación de paisajes*, Jaume Busquets Fábregas y Albert Cortina Ramos entienden la gestión del paisaje como “el proceso de formulación, articulación y despliegue de un conjunto de estrategias dirigidas a la valoración de un determinado paisaje y a la mejora de la calidad de vida de las personas, en el marco del desarrollo

sostenible, mediante la utilización de los instrumentos adecuados y la implementación de los programas y las acciones establecidos en un proyecto de gestión del paisaje”. (BUSQUETS J. Y CORTINA A., 2009, p. 4).

Esta definición pone de manifiesto cuatro características base de la gestión del paisaje. La *dimensión social*: en tanto que el paisaje es un producto social, su gestión debe incorporar la dimensión social en la doble vertiente de objeto de estudio y de sujeto de la propia gestión, para lo cual resulta imprescindible la participación de los actores sociales. La *perspectiva sostenible*: la gestión del paisaje debe promover el establecimiento de relaciones armónicas entre las actividades humanas y su entorno. El *enfoque operativo*: la gestión del paisaje debe estar dirigida a la acción y surtir efecto en el paisaje y los agentes sociales, económicos e institucionales. La *dimensión temporal*: el paisaje tiene una naturaleza cambiante, por lo que su gestión debe articularse como un proceso y debe prever la programación de las acciones en el tiempo. (BUSQUETS J. Y CORTINA A., 2009, p. 4).

A partir de reconocer la importancia de la planificación y gestión de los paisajes para el buen gobierno, la presente investigación tiene como **objetivo** caracterizar la dimensión del paisaje en los procesos de planificación y en las actuales agendas de gestión metropolitanas. Se propone un estudio de caso comparado del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT)<sup>4</sup> y de la Región Metropolitana de Curitiba

---

4 SiMeT: El Sistema Metropolitano de Tucumán (SIMET), contiene la conurbación de siete municipios: San Miguel de Tucumán en el Departamento Capital, Banda del Río Salí, Alderetes en el Departamento Cruz Alta, Las Talitas, Tafí Viejo en el Departamento Tafí Viejo, Yerba Buena en el Departamento Yerba Buena y Lules; y diecinueve Comunas Rurales: Florida y Luisiana, Ranchillos y San Miguel, Colombes, El Naranjito, El Bracho y El Cavilar, Los Bulacio y Los Villagra, San Andrés, Delfin Gallo (Departamento Cruz Alta), Manuel García Fernández (Departamento Leales), El Manantial, San Pablo y Villa Nogués, San Felipe y Santa Bárbara (Departamento Lules), Raco, La Esperanza, El Cadillal y Los Nogales (Departamento Tafí Viejo), Cevil Redondo y San Javier (Departamento Yerba Buena) y El Timbó (Departamento Burreyacu). (CASARES, M.; JARMA, N.; 2009).

(RMC)<sup>5</sup>, enfocando en los planes desarrollados en las respectivas ciudades cabeceras: San Miguel de Tucumán y Curitiba.

La metodología utilizada corresponde a una lectura crítico-valorativa de planes elaborados y propuestas de gestión en un estudio de casos comparados. A tal fin se realizó una recopilación de fuentes secundarias, herramientas visuales y esquemas explicativos. Desde una perspectiva diacrónica se propusieron tres momentos diferentes: los planes elaborados durante el transcurso del siglo XX; los planes elaborados durante fines del s. XX a inicios del s. XXI; y finalmente, los actuales desafíos de las realidades urbanas-metropolitanas para la planificación y los enfoques emergentes.

## 2. CONTEXTO

La delimitación y comparación de las ciudades de Curitiba y San Miguel de Tucumán surge en el marco de proyecto de cooperación. Aporta específicamente al objetivo de identificar las similitudes y diferencias en los procesos de metropolización y de planificación como instrumento para dar respuesta al constante crecimiento y expansión urbana de estas metrópolis intermedias o regionales<sup>6</sup>.

---

5 RMC: La Región Metropolitana de Curitiba abarca catorce municipios: Curitiba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul, Campo Magro, Itaperuçu, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais. (NUNES DA SILVA, M.; CZYTAJLO, N.; 2015).

6 Como expresan Firkowski y Casares: “retomar la discusión acerca de las metrópolis regionales significa revisar nociones que fueron dejadas de lado en pos del protagonismo de las ciudades globales, significa atribuir un nuevo sentido a lo regional y a la noción de jerarquía urbana. Significa comprender que, aunque sujeta a la lógica de la globalización, las metrópolis objeto de análisis del presente texto no son ciudades globales, pero están insertas en el contexto de la globalización (...) De este modo, se parte de la hipótesis de que, aunque Curitiba en Brasil y Tucumán en Argentina no juegan un papel principal en la dinámica económicas de sus respectivos países, y tampoco ocupan posiciones centrales en las respectivas jerarquías urbanas, ambas se han insertado de manera importante en el proceso de globalización por medio de la producción, en esa escala secundaria de metrópoli, de procesos y dinámicas globalizadas y que resultan en la conformación de espacios metropolitanos similares, en la perspectiva socioespacial”. (FIRKOWSKI, O.; CASARES, M.; 2014)

Ambos casos de estudio se encuentran en países que responden a una organización político-administrativa federal, distinguiéndose tres niveles, más o menos similares en su escala. Para el caso de Argentina, la forma federal de gobierno se basa en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos locales. En este sistema coexisten dos clases de gobierno: el nacional o federal (soberano, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación) y los gobiernos locales, las provincias (autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones locales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus respectivos territorios); a su vez cada territorio provincial posee un nivel municipal de gobierno, cuya definición territorial y administrativa depende de cada provincia. Para el caso de la República Federativa de Brasil, la organización político-administrativa comprende la Unión, los Estados y finalmente los Municipios, todos ellos autónomos en términos de la constitución. (Constitución Federal, 1988, art. 18). Para ambos países se suma a esta organización un distrito federal que constituye la capital de cada país.

La principal diferencia en el ámbito de la planificación entre ambos países se debe, por un lado, al carácter de ley que adquiere para el caso de ciudades brasileñas, sin estar institucionalizado aun para el caso de las ciudades argentinas. En Brasil existe una larga trayectoria en temas de elaboración de planes y gestión del territorio. La Constitución Federal del año 1988 contiene específicamente un capítulo sobre política urbana donde delega a los municipios estas capacidades (planeamiento y gestión de su territorio). Su texto expresa:

CAPÍTULO II  
DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

(...)

En el año 2001, mediante el Estatuto de las Ciudades (ley Federal 10.257), se reglamenta el capítulo de Política Urbana citado de la Constitución Federal de 1988.



Su texto manifiesta:

#### CAPÍTULO I

##### DIRETRIZES GERAIS

Art. 1ª Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

(...)

Recientemente, la Ley Federal 13089 /2015, denominada “Estatuto da Metrópole”, aprobada en 2015, estableció directrices generales para el planeamiento, la gestión y la ejecución de las funciones públicas de interés común en regiones metropolitanas y en aglomeraciones urbanas instituidas por los Estados, normas generales sobre el plan de desarrollo urbano integrado y otros instrumentos de gobernanza interfederativa.

La Argentina, por su lado, en la actualidad, cuenta con el Plan Estratégico Territorial (PET), en el cual uno de los ejes de acción corresponde a la consolidación del andamiaje jurídico del ordenamiento territorial, mediante el lanzamiento de un anteproyecto de ley de ordenación de territorio, el cual se encuentra aun en proceso de aprobación.

El análisis del proceso de planificación propuesto en este trabajo se inicia desde de las experiencias de las ciudades cabeceras de las metrópolis de Tucumán y Curitiba – S. M. de Tucumán y Curitiba respectivamente- hasta su conformación en las actuales metrópolis de segundo orden en los sistemas nacionales brasilero y argentino.

Las ciudades de San Miguel de Tucumán y de Curitiba, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, se insertan en entidades mayores para las cuales adoptaremos las definiciones de Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT) y Región Metropolitana de Curitiba (RMC).

El SiMeT comprende las jurisdicciones administrativas que integran el Gran San Miguel de Tucumán<sup>7</sup>, los activos ambientales significativos, la infraestructura de accesibilidad e interconexión y el equipamiento productivo y logístico estratégico que dan sustento al desempeño competitivo del aglomerado (CASARES, M. y JARMA, N., 2009).

La entidad urbana albergada por el SiMeT posee características particulares: un aglomerado urbano de segundo orden en la jerarquía del sistema de ciudades argentinas<sup>8</sup>, considerado un nodo nacional por la escala de sus funciones de intermediación y articulación de flujos principalmente, su población supera los 900.000 habitantes. El municipio capitalino –San Miguel de Tucumán– es el centro histórico, geográfico y funcional del aglomerado urbano, así como de la Provincia de Tucumán.

Su proceso de expansión urbana actual se produce sobre un soporte territorial caracterizado por dos macroformas naturales que resultan fundamentales en la construcción del paisaje local: el Río Salí hacia el este y las Sierras de San Javier hacia el oeste.

La Región Metropolitana de Curitiba (RMC), institucionalizada en 1973, comprende 29 municipios (COMEC) que abarcan una superficie de 13.528 km<sup>2</sup>, con una población total que ronda los 3 millones y medio de habitantes. Actualmente es una de las regiones metropolitanas con mayor tasa de crecimiento poblacional de Brasil (MOURA, R. y KORNIN, T., 2009). La ciudad de Curitiba, capital del Estado de Paraná, cuenta con una población de 2.469.489 habitantes, siendo la octava ciudad más poblada de Brasil.

La RMC se desarrolla sobre una meseta a 105 kilómetros al oeste del puerto marítimo de Paranaguá. Los activos ambientales de su territorio comprenden

---

7 El Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (INDEC) define como *Gran al aglomerado urbano* al conjunto de localidades urbanas geográficamente continuas entre sí, sin interposición de zonas no urbanas, que excede los límites de divisiones administrativas municipales o provinciales. El Gran San Miguel de Tucumán está constituido por los municipios de San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Banda del Río Salí, Las Talitas, Alderete y seis comunas rurales.

8 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Programa Argentina Urbana -PAU-. Plan Estratégico Territorial -PET-. Avance II. (2011).

numerosos ríos y arroyos que cruzan el aglomerado urbano en diferentes direcciones y cadenas montañosas, conjuntos de colinas rocosas que lo rodean.

En el SiMeT, el proceso de metropolización se desarrolla principalmente en la década de 1960. Este período constituye un punto de inflexión en el desarrollo económico, socio-cultural y político institucional de la provincia de Tucumán: con la dictadura militar que se instala en el país en 1966 se inicia el cierre de ingenios azucareros, que llevó a la desaparición de 11 de los 17 establecimientos de la provincia. La medida pretendía reencauzar esa industria, que venía protagonizando crecientes conflictos económicos, gremiales y sociales, pero ocasionó un trauma socio-económico que el “operativo” con el que fue acompañada, destinado a atenuar sus efectos, no fue capaz de resolver. (BOMBA et al, 2007, p. 34).

El crecimiento natural de la población aumentó significativamente y la economía sustentada en el azúcar no pudo sostener a todos. Estos factores generaron intensos flujos de migrantes desde las áreas rurales hacia la capital de San Miguel de Tucumán, dando lugar al rápido crecimiento de la ciudad, el cual no fue acompañado por el aumento de infraestructuras y servicios básicos para la población. (PAOLASSO, 2004).

En Curitiba, el proceso de metropolización de la ciudad se inicia desde mediados de la década de 1960, consolidándose como fenómeno urbano en los inicios de la década de 1990. Este proceso se debió principalmente a la mecanización del campo en el interior del Estado de Paraná, generando una gran liberación de mano de obra, que salió de las zonas rurales y pequeñas ciudades en busca de mejores condiciones de vida

---

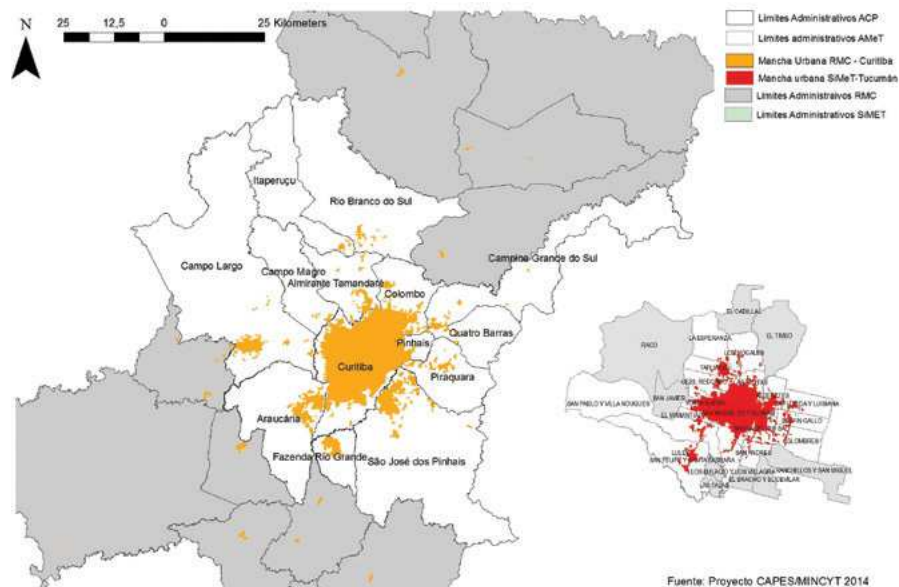
9 Según Ramírez (2008) “El conjunto de políticas diseñadas por el estado nacional, conocidas como “Operativo Tucumán”, tenía como objetivo declarado la racionalización y diversificación de la industria local. Este programa implicaba una forzada retracción de la producción azucarera, para lo cual se decidió intervenir y cerrar los ingenios en teoría menos eficientes, regular la producción de caña a partir de la expropiación de los cupos de producción a los pequeños productores rurales -en algunos casos de manera forzada y en otros voluntaria-, mantener cupos de producción por ingenio, y poner en marcha un plan de incentivos fiscales para la radicación de nuevas industrias”. Según Marranzino (1988:44), para poder solucionar este grave problema -cierre masivo de ingenios- y disminuir participación de la actividad azucarera en la economía de la provincia, el Estado creó el régimen denominado “Comité Operación Tucumán” cuya acción consistió en la transformación agroindustrial y de un régimen de promoción industrial como búsqueda de nuevas fuentes de trabajo.

y de trabajo. La capital y su área metropolitana absorbieron migraciones del interior del Estado. (PINHEIRO JUNIOR C., 2005, p. 2).

Otros factores importantes que acompañaron el proceso de metropolización para el caso de Curitiba fueron la crisis del café ocurrida en 1960 en el interior de Paraná y la política de descentralización industrial implementada por el gobierno federal a partir de la década de 1970. Olga Firkowski expresa: “las políticas llevadas a cabo en los años 70 culminarán en la creación de la Ciudad Industrial de Curitiba. En esa década, las razones de orden general que promoverán la acelerada salida del campo en busca de las ciudades, se suma una condicionante de orden local: las fuertes heladas de inicios de los años 70, que tuvieron un papel fundamental en la formación de grandes olas de migrantes que dejarán los cultivos de café del norte del Estado en dirección a otras regiones del país (expansión de la frontera agrícola) como también en dirección a las ciudades paranaenses, no es sin razón que la población de Curitiba se eleva de seiscientos mil a más de un millón de habitantes entre 1970 y 1980”. (FIRKOWSKI, O., 2001, p. 25).

Los ámbitos de estudio –SiMeT y RMC– y sus ciudades cabeceras, respectivamente, atravesaron por procesos de planificación urbana similares, como tantas otras ciudades de Latinoamérica. Estos planes buscaron dar respuestas en términos generales al acelerado proceso de expansión urbana caracterizado por un intenso consumo de suelo con patrones de baja densidad e inadecuada infraestructura social, a la creciente fragmentación socio-espacial y a la fuerte afectación de la matriz ambiental de los territorios. Se detallan a continuación los resultados parciales de la comparación.

FIGURA 1 - MANCHA URBANA COMPARADA DE LOS MUNICIPIOS INTEGRANTES DE ACP (CURITIBA) Y DE SIMET (TUCUMÁN).



### 3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN RMC Y SIMET

#### 3.1. INICIOS DE SIGLO XX. PRIMER CORTE ESPACIO-TEMPORAL

El primer plan que aborda la problemática urbana de San Miguel de Tucumán es el *Plan Regulador de Tucumán* encomendado al arquitecto e Ingeniero Ángel Guido en 1936. En esta época, según el censo realizado en 1939, la ciudad de San Miguel de Tucumán contaba con 142.282 habitantes.

La propuesta plantea recuperar una ideología o *reargentinización* del norte argentino para las ciudades del NOA<sup>10</sup> frente a la invasión exotista, en el marco del

<sup>10</sup> Región del Noroeste Argentino.

movimiento de *Restauración Nacionalista*<sup>11</sup> del cual el autor del Plan era uno de los principales referentes.

En el Plan, la dimensión del paisaje alude al aprovechamiento de los recursos naturales del territorio a través de la *reincorporación de la ciudad a su geografía y el uso técnico de los beneficios del río*. Entre las propuestas se encuentra la habilitación del Parque Aconquija –actual Parque Sierras de San Javier– como el gran espacio verde de Tucumán vinculado de manera vial con la ciudad. Esta idea fue llevada a la práctica por la Universidad Nacional de Tucumán: en 1948, el Gobierno Nacional, a través de la Ley-decreto del Presidente Juan Domingo Perón, expropia 17.000 hectáreas en la Sierra de San Javier a 36 propietarios particulares para ejecutar el *Proyecto Ciudad Universitaria*, que consistía en la construcción de los edificios y espacios necesarios para permitir el emplazamiento de las dependencias de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) en la Sierra, dentro de una Reserva Natural. Si bien el proyecto de Ciudad Universitaria quedó cancelado, la propiedad continuó siendo de la Universidad y en 1973, a través de la Resolución del Rectorado de la UNT, se crea el Parque Biológico-Reserva Natural Sierra de San Javier, que cumplirá funciones de docencia, investigación, protección, difusión, recreación y turismo social.

El Plan Guido propone además consolidar el centro histórico, revalorizando la Plaza Independencia y el entorno de la Casa Histórica y por lo tanto el paisaje urbano histórico. Se plantea una normativa en virtud de que S. M. de Tucumán – como la mayoría de las ciudades argentinas– ha crecido sin normas urbanísticas

---

11 Se refiere a un movimiento al cual pertenecieron una generación de artistas e intelectuales de marcada tendencia nacionalista, que cuestionaron las creencias en las cuales se apoyaba la sociedad hacia principios de siglo XX, basadas en la riqueza agropecuaria, en la vinculación comercial y financiera con Inglaterra y en la admiración cultural hacia todo lo francés, queriendo ser y reproducir fielmente las ciudades europeas. Estos grupos comenzaron a interesarse por estudiar los orígenes argentinos, mirando hacia la arquitectura hispánica e inclusive a la arquitectura indígena precolombina, como punto de partida para la formulación de una “Arquitectura Nacional”. Esta propuesta de reformulación de la arquitectura nacional, se denominó en literatura “Restauración Nacionalista”, impulsado por Ricardo Rojas, quien propició una importante tarea de revisionismo en las diversas manifestaciones de la cultura, y un arte enraizado en las tradiciones nacionales e indígenas. (GONZÁLEZ, G.; PASSI PÉREZ, M., 2003).

inteligentemente dirigidas. La zonificación proyectada se plantea aplicada de manera flexible, siguiendo las ideas del Urbanismo Moderno.

Contemporáneo a *Plan Regulador de Tucumán*, el *Plan para Curitiba* fue encomendado en 1941 al arquitecto y urbanista Alfredo Agache. En este momento, según IBGE, para 1940 la ciudad de Curitiba contaba con 140.656 habitantes.



El Plan Agache adopta un sistema radial de las vías alrededor del centro, y a través de avenidas radiales y perimetrales define una zonificación de áreas funcionalmente especializadas e implementa una serie de medidas de saneamiento mediante la creación de parques con el propósito de construcción de represas en los ríos y considerando además la atención de la infraestructura, el drenaje y la normalización de los aspectos constructivos. (IPPUC, 2004).

Esta propuesta se conceptualiza desde una visión de un plano acabado, situación que se revierte en posteriores propuestas que abordan las problemáticas del crecimiento urbano con una serie de directrices a tal fin. (MONTANER J., MUXI, Z., 2011).

En correspondencia con el plan se aprueba la primera ley de zonificación de Curitiba en el año 1953.

Durante principios del siglo XX hasta casi entrados los años 60 el paradigma del planeamiento a nivel global y con repercusiones en la escala local se caracterizó por la racionalidad tecnocrática. El análisis correspondiente al primer corte temporal para ambas ciudades responde a esta lógica con fuertes improntas del planeamiento físico-normativo entendido como un proyecto acabado y burocrático no participativo.

FIGURA 2 - PLANES DEL PRIMER CORTE ESPACIO-TEMPORAL ANALIZADO.

Ficha 1: primer corte temporal		
Variables de análisis	Estudio de casos	
	Curitiba	Tucumán
Instrumento	Plan Agache  Fuente: IPUCC	Plan Regulador de Tucumán 
Año	1943	1936
Ámbito	Ciudad Capital (Curitiba)	Ciudad Capital (S.M.T)
Autores / Organismo	Arquitecto Alfred Agache	Arquitecto Ángel Guido / IEG
Objetivos / Temas de actuación	Prevé crecimiento radial y perimetral . Se aprueba la primera Ley de Zonificación de Curitiba en 1953.	Plantea el problema de las ciudades nortenas frente a la invasión exotista que viene de la metrópoli. Etapas: Re argentinización y sistema de espacios verdes
Dimensiones del paisaje	Implementa una serie de medidas de saneamiento: creación de nuevos parques y normalización de los aspectos constructivos del paisaje urbano	Reincorporación de la ciudad a su geografía. Uso técnico de los beneficios del río, la montaña, etc. Lógica funcionalista: estudios ambientales para la determinación de la zonificación urbana.
Valoración	Plano acabado y detallado. Actuaciones concretas.	Se plantea la ciudad de San Miguel de Tucumán en relación a los activos ambientales, el río y la montaña, considerando su interrelación una prioridad para el desarrollo urbano.

FUENTE: Herrero Jaime y Llomparte Frenzel para OFUT sobre documentos correspondientes a Plan Regulador de Tucumán y Plan Agache para Curitiba. Ficha publicada en *Actas del X Biental del Coloquio de Transformaciones Territoriales, desequilibrios regionales y políticas públicas, una agenda pendiente*. Noviembre 2014.



### 3.2. SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX. SEGUNDO CORTE ESPACIO-TEMPORAL

El Estudio del *Plan Regulador de S. M de Tucumán* (SMT), fue realizado durante el período 1954-1956 por el arquitecto Gino Calcaprina, momento en el que se inicia el proceso de metropolización en esta ciudad: según el censo 1947, SMT contaba con 194.166 habitantes y pasa a 271.546 según el censo 1960.

El plan considera a la ciudad como un organismo funcional, baricentro de un sistema urbano ampliado. Prevé un racional y metódico saneamiento y ordenamiento de los barrios.

La propuesta plasma, por un lado, la lógica del racionalismo con propuestas de densificación del tejido, empleo de nuevos tipos edilicios, zonificación de usos del suelo y jerarquización de vías de circulación, proyectando una imagen futura o paisaje urbano de una estética propia de la arquitectura racional. Algunas de estas propuestas del Plan dejaron marcas sin haberse concretado en su totalidad, como por ejemplo la apertura parcial de una avenida central que uniría las plazas Independencia e Irigoyen, uniendo simbólicamente el poder ejecutivo y el judicial, pero que atravesaba el corazón de la casa donde fue declarada la independencia argentina “Casa Histórica de la Independencia”, patrimonio nacional; hoy solo puede apreciarse una cuadra (100 m aprox.) de dicha propuesta.

Por otro lado, expresa la lógica orgánica de la descentralización con propuestas de organización de la periferia de la ciudad con centros cívicos propios. Se valora el río como recurso fundamental para la localización industrial y localizaciones recreativas en relación al Parque 9 de Julio.

En Curitiba en 1965 fue elaborado el *Plan Preliminar* de urbanismo de Curitiba, en una asociación entre la empresa *Sociedade serete de Estudos e Projetos* y el estudio de arquitectura de Jorge Whilhem, ambos en San Pablo. En el interior del Plan fueron formulados los principios norteadores del planeamiento municipal, los cuales estarían vigentes hasta el presente, en la medida en que el *Plan Preliminar* alcanzó el estatus de *Plan Director* a través de la Ley 2828/669. (FIRKOWSKI, O., 2001, p.58).

El Plan se caracteriza por un diseño lineal de la expansión urbana mediante ejes estructurales. En 1965, luego su elaboración, se crea el “Instituto de Pesquisa

e Planejamento Urbano de Curitiba” (IPPUC), organismo encargado de detallar la propuesta Serete-Wilhem y llevar adelante el *Plan Director*. En 1966 el IPPUC detalla y aprueba el *Plan Director de Curitiba*, basado en tres elementos fundamentales: sistema viario - transporte colectivo - uso del suelo.

La implementación del Plan ocurrió entre 1971 y 1983, en gran parte durante la gestión de Jaime Lerner. (FIRKOWSKI, O., 2001, p.58).

En el período correspondiente a los años 1960-1970 la población de Curitiba se duplica, pasando de 361.309, en el censo del año 1960 a 609.026 en el censo del año 1970.

En este plan se materializa el *modelo Curitiba de ciudad planificada* mediante la organización del transporte público y las intervenciones ambientales. Según Montaner y Muxi, el plan se produjo en un momento en el que dominaban los modelos basados en la dispersión y en la construcción de grandes infraestructuras viarias para el transporte privado. (MONTANER, J.; MUZI, Z., 2012).

Dentro de varias innovaciones, la de mayor significado para la estructuración de la ciudad, así como para su resultado paisajístico, fue sin duda, la creación de los *Sectores Estructurales*, que “fueron concebidos de modo que permitieran una densidad de ocupación alta, basada en la construcción de edificios residenciales, con permiso de usos ligados al comercio y servicios en planta baja y entrepiso.” (FIRKOWSKI, O., 2001, p.58)

Los Sectores Especiales Estructurales son definidos en una legislación (Decreto 579/90) como “los principales ejes de crecimiento de la ciudad, caracterizados como áreas de expansión del centro tradicional y como corredores comerciales, de servicios y de transportes, teniendo como soporte un sistema trinario de circulación”<sup>12</sup>. De ese modo, tales ejes fueron concebidos con la finalidad de promover la expansión lineal del centro, a partir de la localización, a lo largo de su trayecto, de actividades comerciales y de servicios, además de viviendas, en una explícita tentativa de inhibir

---

12 El sistema trinario de circulación se refiere al trazado de una vía exclusiva para ómnibus expreso hacia el centro, dos vías de tráfico lento que flanquean la primera, seguidas por dos vías rápidas, una en sentido centro-barrio y otra en sentido barrio-centro.

el crecimiento de la ciudad a partir de la constitución espontánea de subcentros. (FIRKOWSKI, O., 2001, p.58).

El paisaje urbano de Curitiba desarrolló un proceso de verticalización a lo largo de estos corredores al no delimitar el número de pisos y contar con la infraestructura adecuada para la densificación.

En este segundo corte temporal, la realidad metropolitana comienza a manifestarse tanto en San Miguel de Tucumán como en Curitiba y los planes en este contexto buscan dar respuesta a algunas de sus incipientes problemáticas; sin embargo sus intervenciones concretas o intenciones se acotan a las jurisdicciones centrales.

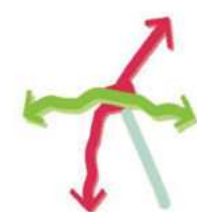
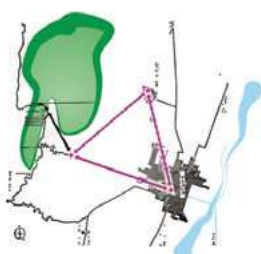
Continúa en este período una planificación con una fuerte impronta técnica y normativa que busca dar respuesta a un contexto ampliado respecto al meramente urbano: el regional, caracterizándose además por un *estado de bienestar*<sup>13</sup> que busca un planeamiento económico y del desarrollo.

La planificación en el contexto latinoamericano alcanzó su apogeo en la segunda mitad del siglo XX. Según Carlos Mattos “en este período, luego de algunos intentos aislados, fue especialmente en la década de los sesenta cuando la idea de planificar logró imponerse en forma generalizada, aun cuando un análisis a fondo de la experiencia de la época muestra que ello ocurrió más en un plano semántico que en el de la práctica efectiva. De todas maneras, en ciertos ámbitos tecnocráticos y académicos latinoamericanos, se observó una fuerte propensión a idealizar a la planificación como instrumento para promover el desarrollo económico y social”. (MATTOS, C., 2011, p. 11-12).

---

13 “Desde sus orígenes, la revolución keynesiana consideró que una intervención exógena al mercado era posible y necesaria para absorber los desequilibrios generados por la propia dinámica del crecimiento capitalista. También contribuyeron a agregar argumentos en favor de la planificación las ideas sobre el papel que el Estado debía asumir para lograr un pleno desarrollo social, ideas que se concretaron en las propuestas sobre el denominado *Estado de Bienestar*”. (MATTOS, C., 2011, p.11).

FIGURA 3 - PLANES DEL SEGUNDO CORTE ESPACIO-TEMPORAL ANALIZADO.

Ficha 2: segundo corte temporal		
Estudios de casos		
Variables de análisis	Curitiba	Tucumán
	Instrumento	Plano Director
	 <p>Fuente: IPUCC</p>	 <p>Fuente: Calcaprina.</p>
Año	1966	1957
Ámbito	Ciudad Capital (Curitiba)	Ciudad Capital (S.M.T)
Autores / Organismo	Sociedade Serete de Estudos e Projotos / IPPUC	Arquitecto Gino Calcaprina / Municipalidad S.M.T
Objetivos / Temas de actuación	Modelo lineal de expansión urbana. El IPPUC se creó en 1965 para la aplicación del plan. El plan se discute en una serie de debates públicos .	Tucumán baricentro de sistema urbano ampliado (noción de región). Propuestas : densificación del tejido, zonificación de usos del suelo y jerarquización de vías de circulación.
Dimensiones del paisaje	Establece política municipal de preservación del patrimonio histórico y cultural. En 1971 se crea y delimita el Sector Histórico de Curitiba.	El río se valora recurso estratégico (no como paisaje) para la localización industrial y alguna localización recreativa en relación al Parque 9 de Julio. Se plantea la preservación de las áreas verdes existentes sin mayores cambios y alternativas superadoras.
Valoración	Plan como proceso. Ejes de crecimiento lineal y desarrollo.	La propuesta de avenida de circulación interurbana y suburbana, se materializó en la actual avenida de Circunvalación, condiciona el río como borde urbano.

FUENTE: Herrero Jaime y Llomparte Frenzel para OFUT sobre documentos correspondientes a Plan Regulador de Tucumán y Plan Director para Curitiba. Ficha publicada en *Actas del X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, desequilibrios regionales y políticas públicas, una agenda pendiente*. Noviembre 2014.

### 3.3. EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS DE LA PLANIFICACIÓN. FINES DE SIGLO XX E INICIOS DE SIGLO XXI

El *Plan Estratégico Urbano Territorial para la ciudad de S. M. de Tucumán* (PEUT), se elaboró durante el año 2005 y posee un horizonte 2016. El equipo responsable del plan fue la Consultora Instituto de Gestión de Ciudades (IGC) y la Municipalidad de S. M. de Tucumán. Según el Censo 2001 la población de San Miguel de Tucumán asciende a 525.853, en una superficie de 90,0 km<sup>2</sup>.

La dimensión del paisaje en el PEUT es considerada en la línea de actuación propuesta: *Recuperación paisajística y ambiental*. El objetivo es mejorar las condiciones ambientales de sectores marginados e integrar paisajísticamente el río y los canales a la ciudad como nuevos espacios públicos. Para garantizarlo, se plantea la articulación de la reglamentación vigente para la gestión y protección del medio ambiente.

Es importante reconocer que el PEUT considera a SMT como una ciudad con condiciones ambientales deficitarias, pero sin embargo, con potencialidad de ciudad centro de interés de la región del NOA. No obstante, las propuestas –que no desconocen la escala metropolitana– se formulan en la escala municipal.

El PEUT considera escasamente las Sierras de San Javier y los servicios ambientales que la misma presta al aglomerado y propone el tratamiento del río Salí desde una lógica de saneamiento y soluciones hidráulicas.

En el año 2004 en Curitiba se adapta el *Plan Director* al *Estatuto de la Ciudad*<sup>14</sup>. Se mantuvieron las directrices establecidas en el Plan Director anterior, enfatizando las políticas urbanas, la implementación de instrumentos de gestión y la promoción de la participación ciudadana –esta última criticada en la efectividad de su desarrollo y resultados por algunos autores–. Según el IBGE la población de Curitiba para el año 2000 asciende a 1.587.315.

---

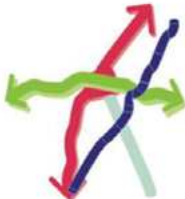
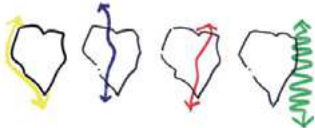
14 Ley Federal 10.257 de Julio 2001 reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal. Esta reforma Constitucional incluye un capítulo sobre política urbana, conocido como el ESTATUTO DE LA CIUDAD, definiendo cuales son los principios de la ciudad democrática (derecho a la ciudad, gestión democrática de la ciudad y función social de la ciudad).

Los componentes más relevantes del Plan están en relación a un sistema de transporte que busca la eficiencia, gestionado desde el ayuntamiento mediante una empresa concesionaria pública (URBS) altamente rentable y cuyas ganancias se reinvierten en la ciudad, un sistema de parques que sirven de drenaje natural a un territorio del que nacen cuencas hídricas de importancia continental y la preservación y rehabilitación del centro histórico a través de la implementación de instrumentos de gestión.

Luego de la *caída del estado de bienestar*, como plantea Reese (2006), la herramienta del plan reaparece después de haber sido muy cuestionado entre los 80 y 90 y a partir de un eclecticismo teórico y metodológico, que entiende la planificación como una plataforma de despliegue de estrategias: “Los procesos de transformación urbana experimentados en mayor o menor medida por nuestras ciudades y la experiencia acumulada han generado nuevas definiciones de lo que es considerado “problema urbano” con una visión más integral del territorio”. (REESE, 2006).

FIGURA 4 - PLANES DEL TERCER CORTE ESPACIO-TEMPORAL ANALIZADO.

Ficha 3: tercer corte temporal

Variables de análisis	Estudio de casos	
	Curitiba	Tucuman
Instrumento	Plano Director	Plan Estratégico de San Miguel de Tucumán 2016
	 <p>Fuente: Instituto de Pesquisa Planejamento Urbano de Curitiba (IPUCC)</p>	 <p>Fuente: PEUT de SMT 2016. Municipalidad San Miguel de Tucuman.</p>
Año	2004	2005
Ámbito	Ciudad Capital ( Curitiba) y área de influencia	Ciudad Capital (S.M.T)
Autores / Organismo	IPPUC	IGC/ Municipalidad SMT
Objetivos / Temas de actuación	Continuación del Plan de 1964. Propuesta de línea verde, como eje de crecimiento y desarrollo	Proyectos para la transformación a través de líneas de actuación y estrategias de intervención por corredores norte- sur.
Dimensiones del paisaje	Adecuación de zonas verdes para crear un paisaje urbano propio. Renovación urbana y preservación histórica.	Se propone integrar paisajísticamente el río y los canales a la ciudad mediante su recuperación, saneamiento y tratamiento como nuevos espacios públicos , garantizados a través del completamiento y la articulación de la reglamentación vigente con la protección del medio ambiente.
Valoración	Incorpora el proceso de consolidación y metropolización.	Se concretaron algunas propuestas específicas en algunos corredores mediante proyectos aislados

FUENTE: Herrero Jaime y Llomparte Frenzel para OFUT sobre documentos correspondientes a Plan Estratégico Urbano Territorial para S.M.T. y Plan Director para Curitiba (2004). Ficha publicada en Actas del X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, desequilibrios regionales y políticas públicas, una agenda pendiente. Noviembre 2014

#### 4. ACTUALES DESAFÍOS DE LAS REALIDADES URBANAS-METROPOLITANAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y ENFOQUES EMERGENTES

En esta instancia del análisis, el proceso de planificación analizado para las ciudades de Curitiba y S. M. de Tucumán muestra experiencias pensadas para estas ciudades cabeceras, esbozando -en el último período- la intención de ampliar la mirada hacia la escala metropolitana<sup>15</sup>, pero manteniendo en los documentos y resultados finales estrategias ajustadas a los límites jurisdiccionales municipales.

Sin embargo, la realidad metropolitana sobrepasa los límites políticos con su avasallante cotidianeidad de intercambios de bienes, servicios y personas, su contigüidad espacial y su interacción funcional, la cual además, se desarrolla sobre una matriz territorial compartida entre jurisdicciones diferentes. En este sentido resulta ineludible entender el desarrollo de la vida metropolitana de las ciudades y los países de vecinos -Brasil y Argentina- realizan esfuerzos en esta dirección.

Al respecto, Firkowski expresa: “(...) Curitiba se estructuró a partir de la implementación rígida y continua de su Plan de Urbanismo que preveía un igualmente rígido control de usos del suelo, mientras la Región Metropolitana permanece a merced de los intereses más variados, inclusive de las divergencias político-partidarias, dado que la continuidad política existente en el ámbito municipal, no se respetó en el ámbito estadual, por lo tanto, los impases se revelarán más frecuentemente en esa instancia de gobierno” (FIRKOWSKI, O., 2001, p. 66).

Sin embargo, recientemente, el *Estatuto de las Metrópolis* fue instituido por la presidenta brasileña Dilma Rouseff en este país, a través de la sanción la Ley 13.089. La ley entró en vigor en Enero de 2015 y establece directrices para el planeamiento,

---

15 Se evidencian antecedentes recientes en la búsqueda de modos de gestión compartida entre jurisdicciones diferentes dentro de los ámbitos metropolitanos en ambos ejemplos. En Tucumán se creó el Consorcio de Residuos Sólidos Urbanos en el año 2009 el cual da el puntapié inicial hacia la gestión compartida de un problema común como es el tratamiento de RSU; para el caso brasileño, los municipios colindantes a Curitiba, con algunos inconvenientes, muestran intenciones de continuidad del transporte colectivo desde las estaciones terminales hacia el interior de sus territorios.



la gestión y la ejecución de las funciones públicas de interés común en regiones metropolitanas (RM) y en aglomeraciones urbanas (AU) constituidas por los estados.

El capítulo IV la ley se refiere a los instrumentos a utilizar, los cuales son: el Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI), planos sectoriales interfederativos, fondos públicos, operaciones urbanas consorciadas interfederativas (con inclusión del nuevo dispositivo del *Estatuto de las Ciudades*), consorcios públicos, convenios de cooperación, contratos de gestión y asociaciones público-privadas interfederativas. Dentro de ellas, se destaca principalmente el PDUI que deberá ser instituido por la ley estatal revisada, por lo menos, cada 10 (diez) años (Art. 10 y 11), pasando previamente por la aprobación de la instancia colegiada deliberativa de la Región Metropolitana (RM) o la Aglomeración Urbana (AU).

En el Art. 2. del Estatuto de las Metrópolis, el Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la RM o de la AU deberá considerar el conjunto de Municipios que componen la unidad territorial urbana e incluir áreas urbanas y rurales. Este Plan debe contener: las directrices para las funciones públicas de interés común, -incluyendo proyectos estratégicos y acciones prioritarias para inversiones-; el macrozoneamiento de la unidad territorial urbana; las directrices en cuanto a articulación de los Municipios en el parcelamiento, uso y ocupación del suelo urbano; las directrices en cuanto a articulación intersectoriales de las políticas públicas afectadas a unidad territorial urbana; la delimitación de las áreas con restricciones de urbanización con el objetivo de la protección del patrimonio ambiental o cultural, -como las áreas sujetas a control especial por el riesgo de desastres naturales, si existieren-, y el sistema de acompañamiento y control de sus disposiciones.

En palabras de la Dra. Rosa Moura, los PDUI “dejarán de ser documentos de gabinete o inocuas piezas de literatura ficcional, tornándose producto de construcción colectiva, participativa, concertada y de cumplimiento obligatorio por los estados (para asumir su misión en la planificación de unidades complejas, como las aglomeraciones urbanas) y por los municipios (para posicionarse como partes de estas grandes ciudades continuas, pero alejadas político-administrativamente)”. (MOURA, R. 2015, p. 9).

En el caso Argentino, durante la presentación del primer avance del Plan Estratégico Territorial para Argentina (año 2008), los gobernadores presentes

firmaron junto al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, el Acta Base para la creación del *Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial* -COFEPLAN-. Posteriormente, en diciembre de 2008, se llevó a cabo la firma del Acta Fundacional de dicho Consejo. Participaron los representantes de las Provincias -entre ellas Tucumán- y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este Consejo sienta las bases de cooperación para el desarrollo de las actuales iniciativas de planificación de los territorios provinciales y metropolitanos.

En la actualidad, del total de más de 40 millones de argentinos censados en 2010, casi 15 millones habitaban en la Región Metropolitana de Buenos Aires, considerando su área ampliada compuesta por 40 municipios. Pero a su vez, otros 10 millones de argentinos habitaban en aglomerados urbanos que, aunque más pequeños, presentan en su medida complejidades propias de las áreas metropolitanas: una única ciudad real administrada por múltiples autoridades.

El *Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior* (DAMI), es un programa ejecutado por el Ministerio del Interior y Transporte con fondos del BID<sup>16</sup> y el Estado Nacional, que considera los 19 aglomerados urbanos o sistemas de ciudades que tenían en el año 2010 más de 100.000 habitantes y están administrados por al menos dos jurisdicciones locales.

El DAMI tiene como propósito contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las áreas metropolitanas del interior (AMI) y poner en marcha modalidades innovadoras de gestión para la ejecución de proyectos y la prestación de servicios cuyo desempeño eficiente requiera de la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales (nacional, provincial y/o municipal).

El Programa identifica la problemática metropolitana actual, mostrando que la gestión integrada de las áreas metropolitanas carece de institucionalidad, visión y planificación integradas. Esta situación dificulta la posibilidad de proyectar e implementar mecanismos de coordinación que conduzcan los procesos de desarrollo económico, social y territorial.

---

<sup>16</sup> Banco Interamericano de Desarrollo.

Para abordar esta problemática, asentada en la fragmentación funcional y espacial, y ante la falta de coordinación para identificar la naturaleza e importancia de los problemas comunes al territorio del área metropolitana, desde el Programa DAMI se promueve el establecimiento de arreglos institucionales innovadores para proveer servicios metropolitanos en forma eficiente y sostenible en pro de mejorar la calidad de vida de la población y elevar la competitividad de sus economías urbanas.

En el marco del Programa DAMI, la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) desarrolló un *Estudio de diagnóstico de la situación actual y tendencia del Área Metropolitana de Tucumán -EDAMET-*, que define los principales factores que inciden en la configuración de las condiciones urbano ambientales, económicas y sociales del área metropolitana y actualmente se encuentra desarrollando los *Lineamientos Estratégicos para la gestión territorial del Área Metropolitana de Tucumán -LEM-*, cuya coordinadora general es la Arq. Marta Casares del Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales (FAU - UNT).

El objetivo principal de los LEM es “generar insumos y brindar asistencia técnica en estrecha relación con el proceso de toma de decisiones que permitan: contribuir al mejoramiento de la gobernabilidad metropolitana, orientar el desarrollo físico funcional y paisajístico ambiental del territorio metropolitano con una visión prospectiva que maximice el uso de sus recursos y minimice los costos de funcionamiento, consolidar la identidad local de los Municipios y Comunas que forman parte del Área Metropolitana de Tucumán, incluir la participación de actores sociales relevantes en la formulación de propuestas y mejorar la dotación de herramientas al sector público para la gestión territorial”. (LEM-DAMI, 2015).

De esta manera, tanto para la RMC como para el SiMeT, el escenario actual se caracteriza por los desafíos a los cuales se enfrenta la planificación, los cuales implican reconocer, proyectar y finalmente gestionar realidades metropolitanas, en las cuales el paisaje es considerado: en el PDUI -BR- aparece tácitamente en el concepto de *protección del patrimonio ambiental o cultural* y para el caso de Tucumán -AR- aparece de manera explícita en la idea de *Orientar el desarrollo físico funcional y paisajístico ambiental del territorio metropolitano*.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Los resultados de la lectura crítico-valorativa de los planes analizados en las ciudades de San Miguel de Tucumán y Curitiba evidencian una dimensión del paisaje que no resulta explícita como tal, sino interpretativa en sus diferentes componentes, tales como: propuestas de espacios públicos, espacios verdes, manejo de recursos naturales, normativas y propuestas morfológicas para el crecimiento y la transformación de la ciudad, etc.

En la concepción de los planes analizados, se enfatizan algunas variables del paisaje como: la ambiental, desde la cual los recursos naturales y paisajísticos son considerados claves para los aglomerados urbanos; la patrimonial, en tanto propuestas de preservación o conservación de las marcas que dan cuenta de proceso de construcción social del paisaje, así como aparecen aquellas infraestructuras de conectividad y accesibilidad que impactan en el crecimiento urbano y la percepción resultante del territorio. Sin embargo, el paisaje desde una mirada holística e integradora, incorpora todas estas variables, así como da cuenta de los conflictos sociales y la pluralidad de discursos y actores que afectan su construcción.

El desafío de la gestión de los paisajes latinoamericanos se plantea en relación a su vinculación con las políticas públicas, como expresa Oriol Nel-lo i Colom: “es necesario introducir la perspectiva y las consideraciones paisajísticas en el conjunto de políticas públicas, las ambientales y urbanísticas en primer lugar: no podrá haber gestión efectiva del paisaje si esta no se encuentra estrechamente imbricada con las políticas ambientales y de ordenación del territorio”. (NEL-LO I COLOM, O., en BUSQUETS J. Y CORTINA A., 2009, p. XXXVI).

Plantear la planificación del paisaje implica gestionar el territorio superando los límites conceptuales tradicionales. La realidad de los paisajes ya no puede entenderse sujeta a la tradicional distinción entre paisajes urbanos, rurales y naturales, a la delimitación de áreas de preservación natural o a la conservación del patrimonio cultural sino como la manifestación de paisajes diversos tangibles e intangibles, visibles e invisibles –o invisibilizados–, concretos y efímeros, locales y globales, etc., propios de la sociedad y la cultura dinámica contemporánea.

Los planes analizados, aun aquellos más antiguos, de carácter normativo y tecnocrático, y los más recientes, con algunas intenciones de participación ciudadana<sup>17</sup> a través de actores locales, todavía están lejos del concepto de paisaje que considera a la participación popular de la comunidad fundamental para su definición: el concepto de paisaje no existe como tal si no se considera la comunidad que lo habita, lo percibe y lo valora dotándolo de significados y representaciones, por lo tanto una planificación del paisaje que no considere la participación de la comunidad no solo a través de sus actores sociales clave –entendidos como aquellos que tienen mayor poder de acción sobre el territorio– sino de la comunidad en su conjunto, en tanto habitantes del paisaje, seguirá un camino de legitimación social de las decisiones técnicas pero no de verdadera participación ciudadana.

Finalmente, la gestión del paisaje requiere elaborar, en el proceso de planificación, instrumentos particulares para el reconocimiento de la diversidad de los paisajes, la visibilización de los valores ocultos, la puesta en valor del paisaje degradado, la creación de nuevos paisajes, etc.

En este último sentido, una herramienta de diagnóstico es el *mapeo comunitario*, el cual resulta adecuado al permitir evidenciar la percepción que una comunidad tiene del territorio que habita, y por lo tanto del paisaje. Otro aporte son las *cartas del paisaje*, que resultan un instrumento voluntario de concertación y mediación entre los agentes públicos y privados del territorio. Se puede decir que una carta del paisaje es una “hoja de ruta” y una herramienta de participación, concertación y mediación territorial que ha de ser útil para trazar un marco común que facilite el entendimiento y el consenso entre los agentes implicados en las transformaciones y en la gestión de los paisajes de un determinado territorio, teniendo en cuenta que la visión y los intereses de dichos agentes no siempre son coincidentes. (BUSQUETS FÁBREGAS J. y CORTINA RAMOS A., 2009, p. 427).

---

17 Los ejemplos presentan experiencias diversas en este aspecto: para Tucumán la participación se produjo fundamentalmente durante el proceso de elaboración del plan con invitación a actores sociales relevantes (PEUT para S.M. de Tucumán y los casos más recientes de elaboración de LEDs y LEM-DAMI), mientras que en Curitiba, por el contrario, y de acuerdo a la legislación vigente, las audiencias públicas en el reciente proceso de revisión de Plan Director es la experiencia más reciente.

El futuro de los territorios latinoamericanos nos desafía por un lado a enfrentar la realidad metropolitana ineludible de nuestras ciudades y, por otra parte, a pensar en nuevas estrategias, herramientas e instrumentos que logren incorporar el concepto holístico e integrador del paisaje en los procesos de planificación y gestión del territorio, donde la identificación y construcción de valores se realiza “de abajo hacia arriba”, en una plena manifestación de una democracia participativa.

## 6. REFERENCIAS

BOMBA, Héctor et al. **GEO San Miguel de Tucumán:** Perspectivas del medio ambiente urbano. San Miguel de Tucumán: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2005. Disponible en: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2007GEOSanMigueldeTucumn.pdf>. Acceso en: 20 Oct. 2014.

BUSQUETS FÁBREGAS J. y CORTINA RAMOS A. (Coords.), **Gestión del paisaje.** Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2009.

CASARES M.; JARMA N. La caracterización sociodemográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT). Congreso Asociación Regional de Economía y Sociedad del Noroeste Argentino (ARESNOA). Jujuy, 2009.

CASARES, M. y TORRES ZUCCARDI, R. La producción del territorio de la ciudad en una Sociedad en conflicto. El caso del área metropolitana de Tucumán. IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT). Zaragoza, 2003.

CRUZ PÉREZ, L. y ESPAÑOL ECHÁNIZ, I. **El paisaje.** De la percepción a la gestión. Madrid: Editorial Trillo S. L., 2009.

FIRKOWSKI, O. CASARES, M. Metrópolis regionais: revisitando o conceito na perspectiva comparada Brasil-Argentina. VI Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. San Pablo (Brasil), 2014. Disponible en: <http://6cieta.org/arquivos-anais/eixo3/Olga%20Firkowski,%20Marta%20Delia%20Casares.pdf>. Acceso en: 20 Mar. 2015.

FIRKOWSKI, O. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba.** Tesis (Doctorado). Universidad de Sao Paulo (Brasil), 2001.

GONZÁLEZ, G.; PASSI PÉREZ, M. El Movimiento Neocolonial entre 1910 - 1950 en Argentina: el caso de Resistencia, Chaco. 2003. Disponible en: <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2003/comunicaciones/07-Tecnológicas/T-048.pdf> . Acceso en: 10 Ago. 2015.

GUIDO, A. **Plan Regulador para Tucumán**. San Miguel de Tucumán, 1936.

INICIATIVA LATINOAMERICANA DEL PAISAJE -LALI-. **La Iniciativa Latinoamericana del Paisaje**. 2012. Disponible en: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0671043.pdf>. Acceso en: 10 Mar. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA Y PLANEJAMIENTO URBANO DE CURITIBA -IPPUC-. 2015. Documentos en línea disponibles en: <http://www.ippuc.org.br/default.php>. Acceso en: 10 Mar. 2015.

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, Presidencia de la Nación y UNIDAD EJECUTORA CENTRAL (UEC). **Términos de Referencia: Lineamientos Estratégicos para la Gestión territorial del Área metropolitana de Tucumán**. Buenos Aires: Programa de Desarrollo de Áreas metropolitanas del interior (DAMI), 2014.

MATTOS, C. De la planificación a la *governance*. Implicancias para la planificación territorial y urbana. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social -IPARDES-, N° 107, pp. 9-23, 2004. Disponible en: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/99>. Acceso: 01 Abr. 2015.

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN y UNIDAD EJECUTORA CENTRAL (UEC). **Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)**. Disponible en: <http://www.dami.uec.gov.ar/el-programa/> . Acceso en: 10 Mar. 2016.

MONTANER, J.; MUXI, Z. **Arquitectura y política: Ensayos para mundos alternativos**. Barcelona: Gustavo Gili, 2011.

MOURA, R. Estatuto da Métropole: enfim, aprovado! mas o que oferece á metropolizacao brasileira?. **Observatório das Metrôpoles-INCT/CNPq; IPEA-PNPD**. Disponible en: [http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto\\_metropole\\_artigo\\_rosa.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf). Acceso en: 10 Mar. 2016.

MOURA, R.; KORNIN, T. Internacionalização da Região Metropolitana de Curitiba: desigualdades socioespaciais e direitos humanos. En.: RIBEIRO, A.C.T; TAVARES, H.M.;

NATAL, J; PIQUET, R. (Org.) **Globalização e Território**. Ajustes Periféricos. Rio de Janeiro: Arquimedes, IPPUR, 2005, pp.155-190.

MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN. **Estudio del Plan Regulador del municipio de San Miguel de Tucumán 1956-1986**. Tucumán, 1956.

MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN **Plan estratégico Urbano Territorial para la Ciudad de San Miguel de Tucumán**. Tucumán, 2005.

NOGUÉ, J. (ed.). **La construcción social del paisaje**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2007.

NOGUÉ, J. El retorno al paisaje. **Enrahonar**, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, n°45, pp. 123-136, 2010.

NEL-LO I COLOM, O. Introducción. En BUSQUETS J. y CORTINA RAMOS A. (Coords.), **Gestión del paisaje**. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje. (p. XXXV-XXXVI) Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2009.

PAOLASSO, P. **Los cambios en la distribución espacial de la población en la provincia de Tucumán durante el siglo XX**. Tesis (Doctorado). Universidad Nacional de Tucumán, 2004.

PINHEIRO, J. **Curitiba una experiencia continua en soluciones de transporte**. Curitiba: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), 2005.

REESE, E. La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina. Puntos 1 y 2. **Medioambiente y Urbanización**. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina (IIED-AL), V. 65, N° 1, Noviembre, 2006, pp. 3-21(19). Disponible en: [http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/bibliografia-unidad-3-reese-eduardo-2006\\_E.%20Reese\\_2006\\_La%20situacion%20actual%20de%20la%20gestion%20urbana%20y%20la%20agenda.pdf](http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/bibliografia-unidad-3-reese-eduardo-2006_E.%20Reese_2006_La%20situacion%20actual%20de%20la%20gestion%20urbana%20y%20la%20agenda.pdf) .Acceso en: 01 Mar. 2015.

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA. **Plan Estratégico Territorial (PET)**. Avance II, 2011. Disponible en: <http://scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=384> . Acceso en: 01 Jul. 2015.