

La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina*

Eduardo Reese**

■ Introducción

Las transformaciones ocurridas en todos los campos durante los últimos 20 ó 25 años han sido lo suficientemente importantes como para cuestionar conceptual y metodológicamente las ideas y la práctica de la gestión territorial tanto en la Argentina como en América Latina. Los procesos que explican estos cambios han sido ampliamente debatidos y estudiados. Muchos de ellos han tenido sus raíces en las políticas implementadas durante la dictadura desde mediados de los años '70 y se terminaron de verificar con amplitud durante la década del '90.

A su vez, la crisis de 2001 promovió un conjunto de redefiniciones en un amplio campo de cuestiones como por ejemplo el papel de las políticas públicas y de los diferentes niveles del Estado en los procesos de desarrollo territorial.

La velocidad de los cambios y la profundidad de los impactos en las décadas recientes, los nuevos escenarios abiertos a partir de la modificación de las políticas macroeconómicas desde 2002 y 2003, la instalación en la agenda de fuertes disputas alrededor de la tierra junto a la emergencia de un amplio abanico de conflictos cuyo motor visible es la “cuestión ambiental” nos ha incentivado a aprovechar la invitación a escribir en este número de Medio Ambiente y Urbanización con la finalidad de abrir un espacio de reflexión y revisión de la agenda de nuestras ciudades y, conexo con esto, de las concepciones y las prácticas del urbanismo en nuestro país.

¿Emergen en la actualidad nuevas cuestiones urbanas o, en realidad los “viejos” temas asumen características y parámetros diferentes?. ¿Que transformaciones se están verificando en nuestros territorios?. ¿Cuál es el sentido y que roles cumplen las políticas urbanísticas en el escenario de cambio de la

* El presente documento refleja un conjunto de análisis y reflexiones que parten fundamentalmente de la práctica profesional. En este sentido recoge debates, trabajos y aportes compartidos con diferentes compañeros y compañeras y, especialmente, con Andrea Catenazzi. Asimismo es deudor de la colaboración de Juan Duarte.

**Arquitecto / Urbanista. Docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Argentina de los últimos años? ¿Cuáles son los enfoques y las herramientas adecuadas de cara a estos escenarios y transformaciones?.

A partir de estas preguntas, este trabajo intenta, primeramente y de manera muy breve, analizar la evolución de las ideas y de las experiencias del urbanismo en la Argentina en relación a los procesos socio-políticos y económicos que le dieron marco. En una segunda instancia se hace un análisis, por cierto incompleto, de las diferentes acciones que en materia de planeamiento urbano los distintos niveles del Estado están llevando a cabo. Por último se plantean algunas cuestiones que, a nuestro criterio, resultan claves en la agenda de los próximos años.

■ 1. Las ideas y la práctica del urbanismo en la Argentina¹

El planeamiento urbano, entendido como disciplina técnica, tiene sus primeras experiencias en la Argentina entre las décadas de 1920 y 1940² y se consolida como actividad profesional hacia mediados de siglo. A partir de ese momento, la práctica de la planificación se centra fundamentalmente en la acción del Estado y cumple la función de herramienta al servicio del modelo económico desarrollista basado en la industrialización.

“En los sesenta, bajo la influencia del desarrollismo Cepalino y el impulso externo de la Alianza para el Progreso, se institucionalizó de manera generalizada la planificación en América Latina. Dentro de ello, la planificación del desarrollo regional fue una actividad significativa asociada a la industrialización sustitutiva de importaciones comandada por el Estado. Su sentido -pocas veces logrado- fue impulsar el desarrollo industrial o el desarrollo rural integrado donde éste no se daba, complementando o compensando las falencias del mercado para ge-

nerar un desarrollo territorialmente balanceado. La estrategia de los polos de desarrollo, importada de Europa, se extendió como paradigma que a lo largo de la década se hizo presente en los documentos de planificación territorial y regional del continente” (Coraggio, J. L. 1997).

“Los años 60 estuvieron influidos por la idea desarrollista de un crecimiento continuo e ilimitado que se extendería sobre las siguientes décadas y cuyo resultado sería la eliminación de la pobreza, la extensión del ocio, el consumo sin fronteras, etc. Este consenso sobre los escenarios del futuro, motivó prácticas de planeamiento que se basaban en el crecimiento autosostenido de los complejos urbanos que justificaba una organización de las actividades productivas orientadas al consumo ilimitado de recursos naturales y materias primas y, sobre todo, con una base energética barata. La crisis de los '70 dio por tierra con estas premisas y con los planes de desarrollo basados en objetivos detalladamente cuantificados en extensas matrices e índices macroeconómicos, en la construcción de grandes obras públicas y en la implementación a través de organizaciones centralizadas de alta complejidad” (Catenazzi y Reese, 1998).

En ese marco, el problema central de la planificación urbana era el control del rápido y “desordenado” crecimiento que se verificaba en las ciudades. Así, el urbanismo asume las ideas racionalistas vigentes con un sesgo fuertemente tecnocrático y centrada en los instrumentos del Plan Regulador (que contenía las grandes líneas de desarrollo de la ciudad) y del Código Normativo, con un enfoque eminentemente “espacialista” y de corte funcionalista que, con matices y de manera “aggiornada”, perdura hasta la actualidad bajo el supuesto o argumento que la actividad de planificación del territorio es una disciplina fundamentalmente “científica”. Las reglamen-

taciones urbanísticas se concentraron en dos tipos de dispositivos operativos: las normas de uso del suelo y las normas de tejido urbano. En general estos presentan, desde un planteo de fuerte abstracción, una rígida clasificación de las diferentes actividades a través de la técnica del “zoning”, la definición de indicadores y densidades de ocupación y la determinación de un conjunto de patrones para la subdivisión del suelo.

Odilia Suárez (1992) al caracterizar la planificación urbana en la Argentina, menciona el liderazgo de la ciudad de Buenos Aires³ en la elaboración de planes urbanos y su resonancia en otras ciudades del país: más de trescientos planes urbanos fueron elaborados durante las décadas del 1950-1980, sin embargo, este proceso bastante activo no fue orientado por legislación nacional específica.

Estas ideas, que forman parte de la corriente que llamaremos de manera simplificada como planeamiento urbano “tradicional”, comienzan a sufrir un conjunto de fuertes críticas a partir de fines de los ‘60 y principios de los ‘70 en primera instancia desde la sociología urbana, creada por esos años en Francia, y fundamentalmente desde un amplio conjunto de intelectuales latinoamericanos pertenecientes a diversas disciplinas y enrolados en la corriente de la “teoría de la dependencia”. Estas críticas estaban centradas en el papel que cumplía la planificación estatal frente a las condiciones socio-políticas de los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos y frente a las nuevas formas que asumía el capitalismo en la región. Estos debates quedan trancos en la Argentina a partir de 1976 y las políticas represivas de la dictadura cierran cualquier espacio de reflexión crítica hacia el urbanismo tecnocrático y elitista de esos años.

Hacia principios de los años ‘80 se reabre la discusión y los “juicios” al planeamiento “tra-

dicional” pero con un cambio de sentido político y ampliándose, además, a lo instrumental: se cuestiona al Plan como herramienta válida y se propugna el predominio de la herramienta del proyecto (autónomo, sin vinculación con los planes y de actitud ‘postmoderna’) como dispositivo adecuado para desencadenar procesos de transformación territorial. Esta línea de pensamiento y acción es simultánea y funcional al auge creciente de las ideas neoliberales en la Argentina y en América Latina, desde las cuales, y con el apoyo de las entidades multilaterales de crédito, se promueve la privatización de la ciudad y la desregulación de las normativas urbanas. La retirada del Estado de las funciones de planificación a partir de mediados de los años ‘70 y particularmente durante los años ‘90, ubica al mercado como principal asignador de las prioridades, y pone en cuestión su rol en la defensa del bien común y la representación de los sectores de escaso poder relativo en el conjunto social.

En los últimos años, la práctica urbanística argentina (tradicionalmente influida por la cultura internacional) ha experimentado cambios importantes y si bien parece exagerado hablar de cambio de paradigmas es posible consignar algunos aspectos:

- 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 mas integral del territorio.
- Reaparece la herramienta del Plan, cuestionada entre los ‘80 y buena parte de los ‘90, pero, a partir de un eclecticismo teórico y metodológico más que notable y, sobre todo, muy diferente al de las décadas pasadas. Así la planificación es entendida como una plataforma de despliegue de estrategias generales de desa-

rollo urbano que permiten la puesta en marcha de proyectos de actuación acompañados por una necesaria actualización de los reglamentos urbanísticos.

- Reforzamiento, por lo menos discursivamente, del papel del poder público reclamando para el Estado una función activa y mediadora en pro de un mayor equilibrio social y ambiental.

En forma sintética, puede decirse que las principales cuestiones del debate de la planificación territorial en Argentina⁴ durante los últimos 20 años se pueden agrupar en siete grandes ejes:

- El rol del Estado en la planificación y gestión territorial.
- La articulación entre la planificación, la gestión y los enfoques de “plan-proceso” en contraposición al “plan-libro”⁵.
- La disyuntiva entre lo sectorial y lo integral⁶.
- La consideración de lo ambiental primeiramente a partir de la Conferencia Mundial de Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en 1972 y especialmente en los últimos 15 años priorizando la concurrencia de la cuestión ambiental y la problemática del desarrollo⁷.
- El debate y los diferentes enfoques sobre la participación y la construcción de escenarios de planificación -gestión multiactorales.
- La emergencia de lo local y la cuestión de la descentralización.
- El papel de los instrumentos, especialmente en las dificultades de articulación entre plan, proyectos y normas.

La articulación de ideas y el peso relativo dado a las distintas cuestiones han generado diversas prácticas de la planificación que van desde desestimarla como herramienta de cambio hasta proponer la construcción de un nuevo paradigma que la legitima y recrea.

■ 2. Los instrumentos de política territorial en la Argentina

2.1. Normas e instrumentos del ámbito nacional y provincial

Como se sabe la Argentina es una sociedad organizada bajo la forma federal con tres niveles de gobierno: uno global (nacional o federal) y dos territoriales (provincial y municipal). En el marco de esta organización política la cuestión de la distribución de competencias en referencia a las políticas de ordenamiento territorial entre la Nación, las Provincias y los Municipios ha sido por largo tiempo fuente de controversias.

Con el fondo de este antiguo debate, la cuestión del ordenamiento territorial no ha formado parte, históricamente, de las preocupaciones y de la agenda de gobierno tanto a nivel nacional como a nivel provincial.

Esto no quiere decir que tanto la Nación como las Provincias no dicten normas y ejecuten políticas y acciones que tengan muy fuertes impactos sobre el desarrollo territorial. Por el contrario, en especial durante los últimos años, la fuerte inversión realizada, en particular en obras públicas, y las políticas activas de reactivación económica han modificado los escenarios territoriales y han tenido, en las ciudades y regiones, importantes efectos de reconfiguración socio - espacial.

De tal forma, la República Argentina, se ha caracterizado históricamente por no contar ni con una política urbana explícita a nivel nacional ni con una ley de suelo y ordenamiento territorial como sucede en otros países latinoamericanos de régimen federal como Brasil y México. Sin embargo cuenta con un conjunto de instrumentos legales y normativos que inciden y condicionan de manera

sectorial e indirecta, pero a veces importante, la gestión provincial y local del territorio⁸.

En esta línea, son importantes resaltar aquellas normas, tanto del ámbito nacional como provincial, que tienen el denominador común de proteger y/o poner en valor ámbitos considerados de excepcionales características a través de figuras especiales como parque nacional, reserva natural, reserva natural estricta, monumento nacional, parque provincial, reserva provincial, etc.

Al mismo tiempo, en los últimos años ha habido una amplia difusión y adscripción a figuras jurídicas sancionadas por organismos internacionales (como por ejemplo la UNESCO) que declaran a ciertos territorios, a propuesta de los distintos países, como Patrimonio de la Humanidad, Reservas de Biosferas ó Sitio Ramsar⁹. La aplicación de estas figuras, en algunas oportunidades muy asociadas al marketing turístico de las regiones y municipios, generan muy importantes restricciones y compromisos en las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios¹⁰.

Asimismo, desde el ámbito del Gobierno Nacional, actualmente se encuentra en desarrollo el Plan “Argentina 2016 - Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa” bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Adicionalmente en abril de 2006, trece Secretarías y Subsecretarías del Gobierno Nacional suscribieron una carta en la que “manifiestan su intención de integrar y gestionar en forma conjunta la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. Por último se mencionan las iniciativas de la Subsecretaría de Desarrollo

Urbano y Vivienda¹¹ que ha elaborado diferentes documentos y cartillas cuyo objetivo es el de proporcionar apoyo técnico y orientación metodológica a los Organismos Provinciales y Municipales encargados de la planificación urbana.

En el ámbito provincial se confirma la muy escasa atención que ha tenido la temática del ordenamiento territorial y del manejo del suelo en las agendas de gobierno. Las principales cuestiones a señalar en este aspecto son las siguientes:

- a. Sólo la Provincia de Buenos Aires cuenta con una ley integral de desarrollo urbano: el Decreto - Ley 8.912, aprobado el 24 de octubre de 1977, rige el ordenamiento del territorio provincial y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Esta es una norma que no está dirigida esencial y directamente a regular la conducta de los individuos sino que establece condicionantes o estándares dirigidos a regular la actuación de los municipios. La ley tiene una concepción tecnocrática del urbanismo propia de la época de su formulación. La lectura del articulado muestra fundamentalmente un planteamiento del “deber ser” de la ciudad y no del “que se puede hacer” a partir de la ciudad real. En este sentido, la ley pauta un “tipo” de ciudad propia de los sectores medios y altos de la sociedad desconociendo las lógicas con la cual operan los sectores populares en la producción del espacio urbano. Ejemplo de esto último, es que la ley contiene un capítulo completo destinado a la regulación urbanística de los clubes de campo (la ciudad “formal”) y ni siquiera un artículo vinculado a la promoción de políticas activas dirigidas a la producción de suelo y/o a la mejora del hábitat de los sectores populares (la ciudad “informal”). En la actualidad la Ley se encuentra desactualizada y fuertemente cuestionada por

los municipios por el centralismo operativo con el que fue diseñada, la falta de instrumentos de gestión acordes con los procesos actuales y su falta de flexibilidad.

- b. La Ciudad de Buenos Aires hace un fuerte énfasis en su carta constitucional en la cuestión de la planificación del territorio¹²:

- El Artículo 19 crea un Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, con iniciativa legislativa, presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por la instituciones y organizaciones sociales representativas que tiene como finalidad la de proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado.

- El Artículo 29 determina que la Ciudad debe definir un Plan Urbano Ambiental, elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias y que constituirá la ley marco a la que se ajustará el resto de la normativa urbanística y de las obras públicas.

- c. A pesar de estos y otros importantes preceptos contenidos en la Constitución de la Ciudad, hasta la actualidad sus instrumentos de gestión urbana no han sido modificados y/o actualizados en su esencia. El Plan Urbano Ambiental¹³ elaborado entre los años 1997 y 2000 se encuentra cuestionado por un amplio conjunto de instituciones intermedias y todavía no fue aprobado por la Legislatura porteña. De tal forma, el antecedente más reciente referido a lineamientos para la gestión urbana de la ciudad de Buenos Aires (hoy todavía vigente legalmente), data de 44 años atrás: el Plan Director realizado en 1962 por la Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires (OPRBA)¹⁴. A partir de sus criterios generales fue elaborado el Código de Planeamiento Urbano (CPU)¹⁵ de 1977 que fue

reformado en múltiples oportunidades y cuenta con un texto ordenado a partir de la sanción de la Ley 449 del año 2000¹⁶.

- d. Tradicionalmente, las políticas urbanas y ambientales de la Ciudad de Buenos Aires tuvieron una importante autonomía del resto de la región metropolitana y a pesar del cambio de status jurídico de la ciudad en 1996 todavía no se observan intentos de articulación que permitan definir políticas consensuadas.

Asimismo, es importante destacar la coincidencia en el tiempo de la aprobación de las dos herramientas de reglamentación urbanística que todavía hoy están vigentes y afectan a la Región Metropolitana de Buenos Aires: el Decreto-Ley 8912/77 de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires y el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires. Ambos cuerpos legales fueron aprobados en 1977 y tuvieron en su momento una estrecha relación con las políticas más generales de corte autoritario y antipolar implementadas por la última dictadura.

- e. La Provincia de Jujuy cuenta con la Ley 2.903 de 1972 que legisla parcialmente sobre el fraccionamiento y el uso del suelo. Los especialistas locales consultados señalan que se encuentra en debate un nuevo texto normativo provincial con un enfoque más actualizado e integral sobre el desarrollo urbano.
- f. En la Provincia de Mendoza la Cámara de Diputados, por unanimidad, dio media sanción en el pasado mes de Abril del corriente año (2006) al proyecto de ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial, por lo que la norma ha vuelto al Senado en segunda revisión. En este caso es importante hacer notar que, según la información recabada, si bien en el tratamiento en particular

se sugirieron modificaciones a algunos artículos, la mayoría de ellos fueron consensuados por lo que el texto final contó con el acuerdo de todos los bloques partidarios. El Ministerio de Ambiente y Obras Públicas será la autoridad de aplicación en cuanto a la elaboración de instrumentos de planificación a los cuales deberán ajustarse los sujetos una aprobada esta ley y se especifica que corresponderá a los Municipios dictar las ordenanzas que regulen su ordenamiento territorial y el uso del suelo en su jurisdicción.

- g. En las demás provincias argentinas la legislación es fragmentaria, dispersa y desactualizada. En algunas de ellas, según las consultas realizadas, se sigue utilizando de manera supletoria el Reglamento Nacional de Mensuras aprobado por Decreto Nacional 10.028 del año 1957, para legislar sobre los fraccionamientos de suelo.
- h. Como contracara de esta situación, todas las provincias cuentan con moderna legislación ambiental (incluyendo en algunos casos sofisticadas reglamentaciones sobre procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental) aún cuando su aplicación parece ser, hasta el momento, dificultosa y fragmentaria.

2.2. Normas e instrumentos del ámbito local

El análisis de las experiencias de planificación local / municipal en el país muestra una amplia diversidad y heterogeneidad de situaciones y abordajes. Sin embargo, desde el enfoque de los instrumentos y los procesos de planificación, es posible sistematizar las iniciativas en curso o en elaboración en cuatro grandes grupos:

- a. El primer grupo de instrumentos está constituido por aquellas propuestas de planifi-

cación - gestión, orientadas a promover procesos de desarrollo de base local o microregional. Estas iniciativas han tomado diversas denominaciones como Planes Estratégicos de Desarrollo, Planes de Desarrollo Local, etc. Las características comunes de estos instrumentos son:

- un esfuerzo por entender los problemas del territorio desde un enfoque integral / interdisciplinario de los procesos;
- la configuración de las propuestas a través de un esquema que intenta articular un conjunto de estrategias sociales, económicas, espaciales, ambientales, etc., acompañadas por un amplio número de proyectos y acciones;
- un fuerte énfasis en la participación, no siempre lograda, de los agentes locales;
- un fuerte acento en la revalorización del espacio local / microregional como el espacio privilegiado para la gestión de las políticas territoriales.

- b. El segundo grupo está constituido por aquellas iniciativas de planificación - gestión que, haciendo un recorte de la complejidad territorial, abordan centralmente la problemática de las cuestiones físico - espaciales - ambientales. Como en el caso anterior, es posible encontrar diferentes denominaciones para los instrumentos elaborados: Plan Urbano, Plan Urbano - Ambiental, Plan de Desarrollo Territorial, Plan de Ordenamiento, etc. Las características comunes de estos instrumentos son:

- la definición de las características y los escenarios de crecimiento de la ciudad;
- la definición de estrategias y proyectos de actuación físico - ambientales a diferentes escalas;
- un creciente énfasis en las cuestiones de prevención / remediación de conflictos ambientales;
- un intento por pasar de un urbanismo reglamentarista, más propio de décadas pasadas, a un urbanismo claramente opera-

cional aún cuando se verifica una escasa atención a los instrumentos de gestión del plan.

c. El tercer grupo, quizás el más numeroso, está constituido por un muy amplio abanico de instrumentos municipales de carácter estrictamente normativo cuya función principal es la de ser reguladores del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo y/o de diferentes aspectos de la problemática ambiental. El panorama en este grupo muestra una muy extensa variedad de situaciones:

- desde el punto de vista de la técnica legislativa y de la gestión, se puede encontrar desde municipios con códigos urbanísticos fuertemente estructurados y compendiados a la manera de un digesto hasta municipios que trabajan con un muy amplio menú de ordenanzas diferentes, en algunos casos de manera caótica, sobre temáticas específicas y sectoriales;

- desde el punto de vista de los contenidos, existen ejemplos de municipios que cuentan con cuerpos normativos completos que abarcan las cuestiones urbanísticas, ambientales y de edificación hasta municipios que solo cuentan con escasas regulaciones de edificación y/o de subdivisión del suelo;

- en general, las normas urbanísticas se encuentran en muchos casos fuertemente desactualizadas y presentan un extenso número de modificatorias y excepciones.

d. El cuarto grupo está constituido por aquellas acciones directas sobre el territorio que, de manera amplia, se pueden denominar “grandes proyectos urbanos”. En general se trata de proyectos urbanísticos llevados a cabo por los municipios a través de una vasta gama de opciones de financiamiento y que involucran la rehabilitación de predios con infraestructuras obsoletas, la renovación urbana de barrios degrada-

dos y/o de áreas centrales y comerciales, la relocalización o construcción de nuevos equipamientos sociales/institucionales con características de centralidad, etc.

Un punto singular en este análisis lo constituye la falta de experiencias en el país que excedan el territorio municipal y aborden el ámbito supra local. Un ejemplo claro en este sentido es la Cuenca Matanza - Riachuelo. La Cuenca tiene un largo de 70 km, abarca 2.940 km² de superficie entre el sur de la ciudad de Buenos Aires y 13 municipios bonaerenses y afecta a mas de tres millones y medio de habitantes. La elaboración de un plan de desarrollo con estrategias para el conjunto del territorio, que supere el abordaje sectorial hidráulico-ingenieril, se encuentra impedida históricamente, entre otras cosas, por la enorme superposición no coordinada de jurisdicciones e intereses de organismos nacionales, provinciales y municipales. El caso del Matanza - Riachuelo es solo uno, aunque quizás el mas grave por la escala de sus problemas, de una gran cantidad de casos en el país donde se hace imperiosa la necesidad de crear ámbitos institucionales de gestión territorial interjurisdiccional a partir de la celebración de convenios y acuerdos para posibilitar la puesta en marcha de estrategias de desarrollo y ordenamiento. Los análisis parecen mostrar que en nuestra cultura política, la puesta en marcha de organismos de este tipo han sido en general de difícil manejo y lento accionar.

Con referencia a la gestión local del ordenamiento territorial, las principales conclusiones generales que pueden señalarse en base a los estudios y consultas realizadas, asumiendo el riesgo que implica este tipo de generalizaciones a nivel nacional en un país fuertemente heterogéneo, son las siguientes:

- En líneas generales, los planes y las normativas locales parecen cumplir un papel de adecuación “pasiva” de la política mu-

nicipal a los procesos territoriales más generales. En este sentido la planificación territorial tiene un enfoque de corte puramente administrativo. Son escasos los ejemplos donde se asume el proceso de planificación desde un enfoque de “gestión activa” del territorio.

- Las áreas técnicas de los municipios no cuentan con análisis o estudios del comportamiento del mercado inmobiliario en sus distritos y las medidas que implementan suelen seguir su lógica en forma acrítica.
- Parece subsistir, en los organismos estatales responsables de la planificación y de los proyectos urbanos, una serie de rigideces en la elaboración e implementación de nuevos instrumentos urbanísticos:
 - Por un lado, existe una fuerte tradición que reduce la política urbanística solamente a una acción de tipo regulatoria vía la aplicación de códigos u ordenanzas de zonificación / edificación.
 - Por otro, se detecta una total desarticulación entre herramientas urbanísticas (plan/proyectos), herramientas fiscales y administrativas (simplificación de trámites para ciertas iniciativas), herramientas de corte tributario (cargas y desgravaciones impositivas para favorecer o desalentar actividades o procesos) y políticas económicas activas (por ejemplo líneas de financiamiento bancario con subsidios diferenciales en las tasas de interés para actividades urbanas a promocionar).
- Las normativas urbanísticas analizadas siguen con mayor o menor rigor las pautas del planeamiento “tradicional” y de la lógica del “zoning” como criterio básico de sus propuestas contribuyendo a segregar las diversas zonas y usos urbanos y a reducir los niveles de vitalidad y diversidad urbana.

Los análisis sobre la gestión local del urbanismo realizados más arriba deben, contextualizarse en la situación de debilidad en la que se encuentran los gobiernos municipales y los agentes locales en la mayoría de nuestras ciudades. Esta situación se ha hecho paulatinamente crítica en la medida que se amplió la brecha entre la cada vez más extensas competencias que se les asignan y las reales autonomías (política, económica y financiera) y capacidades con las que cuentan para llevarlas a la práctica.

■ 3. El debate de una nueva agenda urbana

En los párrafos anteriores hemos intentado resumir muy brevemente la evolución de las ideas y de las prácticas urbanísticas en nuestro país, en particular durante los últimos 20 / 25 años, y reflejar algunas de las cuestiones que caracterizan la situación actual de la gestión territorial desde los diferentes niveles de gobierno. En este marco, interesa ahora sintetizar, asumiendo nuevamente el riesgo de la generalización, los procesos y tendencias verificables e intentar elaborar una agenda de temáticas relevantes para nuestras ciudades.

Las transformaciones territoriales ocurridas en las últimas dos décadas han tenido una fuerte repercusión territorial fundamentalmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires y en las principales ciudades del sistema urbano argentino en la medida que el sistema económico se apoya principalmente en éstas y en las metrópolis para efectivizarse. Sin embargo las ciudades intermedias no han estado exceptuadas de estos cambios. Muy por el contrario, este proceso dio lugar a nuevas oportunidades y limitaciones con relación a su localización relativa¹⁷ junto a las crisis cíclicas y a las transformaciones aceleradas de su base económica urbana.

Luego del período “neoliberal” en que las ciudades y políticas estrecharon sus vínculos con el mercado, la crisis y las movilizaciones populares producidas a finales del año 2001 modificaron los escenarios y con ello un amplio conjunto de políticas. Esto plantea a su vez una nueva agenda para las ciudades y para la gestión pública.

Los componentes más generales que se pueden señalar de estos cambios son los siguientes:

- a. La modificación de las variables macroeconómicas junto a un variado grupo de medidas complementarias, como el estímulo al mercado interno, producen desde 2003 una importante reactivación económica y en particular el resurgimiento de un amplio conjunto de sectores productivos.
- b. El sostenido crecimiento tuvo como efecto una paulatina reducción de los altos niveles de pobreza y desempleo. Sin embargo este efecto de “derrame” no modifica una característica estructural del modelo: la desigualdad en la distribución tanto de las cargas de la crisis como de los beneficios del crecimiento. Esta, entre otras cuestiones, están consolidando el modelo de segregación social y espacial de nuestras ciudades que se comenzó a verificar especialmente desde finales de los años '80.
- c. El Estado reasume un rol activo en diversas políticas y en particular en la inversión de la obra pública.

Así, y desde una mirada urbanística, las ciudades grandes y medias argentinas¹⁸ enfrentan nuevos escenarios y nuevos desafíos que se entremezclan con los problemas heredados tanto de la etapa de crecimiento acelerado del “Estado de Bienestar” anterior como de la fase de reestructuración económica y política con sus dramáticas consecuencias socio terri-

toriales. La complejidad de la realidad urbana actual se apoya en la constatación de conflictos que se superponen y en algunos casos se agravan y que identificamos simplificada y en el siguiente cuadro. (ver pag. siguiente)

En base a la síntesis anterior, proponemos a continuación poner a discusión algunas cuestiones que, a nuestro criterio, forman parte de la agenda de debate y acción en nuestras ciudades.

i. Tipos de crecimiento y de ocupación del suelo urbano

Aún cuando el crecimiento demográfico de las ciudades en la Argentina no parece mantenerse actualmente en las altas tasas que mostraron hasta el tercer tercio del siglo pasado, la cuestión del crecimiento residencial seguirá siendo un aspecto de principal preocupación en los próximos años¹⁹.

Así, el desafío que se presenta es reinterpretar este desafío no sólo como un problema cuantitativo, que es el que ha dominado tradicionalmente la preocupación de nuestros planes urbanísticos (cuántas nuevas viviendas y equipamientos hay que programar, cuánto suelo es necesario ocupar y con qué indicadores, etc.), sino también como una cuestión de calidad y de modo de organización urbana: qué estructura territorial adoptar, qué tipo de productos y de diseño de piezas urbanas son las más convenientes, qué modelo de periferia se implementa, cuál debe ser la relación de las nuevas urbanizaciones con el paisaje y la naturaleza, etc.

El modelo de crecimiento de las ciudades argentinas estuvo basado tradicionalmente en el loteo popular²⁰ a bajo precio y con escasos niveles de cobertura de infraestructura. El loteo popular ha sido un elemento central en la organización socio-espacial de

Problemas heredados del modelo de crecimiento hasta mediados de los '70	Problemas heredados del modelo de crecimiento hasta 2002	Posibles tendencias recientes
Tipos de crecimiento y ocupación del suelo urbano		
Alto crecimiento de la población urbana y expansión de la ciudad auto-construida de baja densidad.	Reducción del crecimiento demográfico y expansión de periferias por grandes emprendimientos: "archipiélagos urbanos".	Bajo crecimiento demográfico y periferización de la población en un proceso en el que conviven los dos modelos de crecimiento anteriores.
Déficit de servicios públicos.	Privatización de los servicios. Los incumplimientos contractuales de las empresas privatizadas y los niveles crecientes de desempleo y pobreza urbana dificultan la ampliación de la oferta de nueva infraestructura básica.	Crisis del sistema de privatización de servicios de saneamiento y tendencia a la re-estatización. La persistencia de la desigualdad limita el financiamiento de ampliación de redes básicas de escala barrial.
Diferenciación socio – espacial urbana.	Fragmentación en enclaves residenciales, recreativos, comerciales, etc.	Acentuación de la segregación urbana a partir de un nuevo tipo .
Importantes áreas ocupadas por instalaciones industriales, ferroviarias, militares, etc, actúan de barreras urbanas y deterioran los entornos.	Reciclado de grandes predios con instalaciones obsoletas en áreas centrales y pericentrales de las ciudades, generalmente vinculadas a centros comerciales, torres de oficinas y/o viviendas de categoría.	Cascos centrales tradicionales en proceso de debilitamiento frente a la competencia de las nuevas áreas de centralidad e interés.
Derecho a la ciudad y acceso de los sectores populares al suelo		
Políticas de vivienda estatal fragmentarias y discontinuas, predominantemente a través de grandes conjuntos en periferias. Subordinación a las lógicas del mercado de suelo.	Reforma del sector vivienda dentro de la reforma del Estado. Mejora de la eficiencia en el sistema de financiamiento. Subordinación a las lógicas del mercado de suelo profundizando la segmentación de las periferias.	Reactivación de la construcción de vivienda con fuerte incremento de la inversión pública. Subordinación a las lógicas del mercado de suelo profundizando la segmentación de las periferias.
Informalidad reducida a los sectores de pobreza estructural: consolidación de villas.	Durante la dictadura: erradicación de villas y represión. Crecimiento de la informalidad (ocupaciones de tierras y viviendas) asociada al aumento del desempleo, de la pobreza y de la desigualdad social.	Alta informalidad a pesar de la reducción de los niveles de pobreza como producto de la desigualdad sostenida y de los altos precios de la tierra.
Mercados de suelo débilmente regulados y fuertes expectativas de rentas especulativas.	Mercados de suelo débilmente regulados y fuertes expectativas de rentas especulativas.	Mercados de suelo débilmente regulados y fuertes expectativas de rentas especulativas.
Calidad urbana y conflictos ambientales		
Urbanización con muy baja calidad urbana y ambiental de los espacios públicos centrales y barriales.	Nuevos consumos y espacios públicos privatizados.	Deterioro de los centros tradicionales por la emergencia de nuevas áreas de centralidad en grandes emprendimientos.
Conflictos funcionales y ambientales entre actividades urbanas. Falta de competencias locales en materia de control ambiental.	Nuevas exigencias y modernización de normas en materia de calidad ambiental. El aumento de conciencia ambiental de las empresas y de la población en general presiona para mejorar los instrumentos de regulación del desarrollo urbano.	Aumento de conflictos ambientales por contaminación (Cuenca Riachuelo, Cuenca Reconquista, emprendimientos mineros, etc.) y por sobre explotación o privatización de recursos (cordillera andina, urbanizaciones atlánticas, etc.).
Coordinación de la gestión estatal (entre jurisdicciones y entre entes reguladores) / Articulaciones público – privado / Mecanismos de participación ciudadana		
Debilidad y fragmentación política e institucional.	Emergencia de diferentes formas de articulación público – privadas. Privatización de la ciudad.	Reaparición de empresas estatales. Mayor protagonismo estatal en las asociaciones público – privadas.
Débil capacidad de gestión y de participación de la población en la toma de decisiones.	Desconcentración de responsabilidades, mayores demandas sociales, cambios socio-económicos con fuertes impactos territoriales.	Incremento de las movilizaciones populares post crisis de 2001 por demandas "urbanísticas". Revisión de formas y metodologías de participación e involucramiento de la sociedad.

nuestras ciudades y se constituyó así en el mecanismo principal con el cual se expandieron en forma extensiva las tramas urbanas dando como resultado una muy baja ocupación del suelo con densidades en la periferia que no superan en muchos casos los 20 - 30 hab/ha y por lo tanto incrementando de manera sustancial los costos de urbanización. Adicionalmente, las nuevas formas de expansión fragmentada de las ciudades y de urbanización de espacios rurales y naturales que se vienen desplegando con gran amplitud a lo largo de los últimos 20 años responden a la operación de lógicas muy diferentes a aquellas.

El modelo más denso de desarrollo urbano con relación a los costos de los equipamientos y de la infraestructura apareció siempre en el debate y en las expectativas de nuestras políticas urbanas como una alternativa viable frente a las dificultades y demandas del desarrollo suburbano. Sin embargo el modelo urbano denso tiene un conjunto de límites dados por diferentes cuestiones (proporción entre espacio libre o público y espacio lleno o edificado, etc.) pero en particular por un cambio en los patrones y demandas de localización residencial.

Asimismo, resulta fundamental incorporar a nuestros planes de urbanismo una concepción más integrada de las funciones y actividades que permita un desarrollo urbano más “complejo”, que no segrega las diversas zonas urbanas a través de la especialización funcional. La opción de mezcla de funciones y actividades debe ser no sólo entendida como superación de la simplificación del urbanismo tradicional, sino que debe además responder a un criterio amplio de vitalidad y diversidad urbana y a la reducción de la segregación de los diferentes sectores sociales.

Desde esta mirada, la producción de una ciudad inclusiva, requiere también de una

fuerte articulación y niveles de correspondencia entre las normas urbanas y otras decisiones políticas que tienen gran incidencia sobre el crecimiento y la densificación, como las políticas de vivienda, las decisiones de extensión de redes de infraestructura, las facilidades de acceso al suelo por parte de los sectores populares, las políticas impositivas, las decisiones de ordenamiento y regulación del transporte público, etc., que suelen estar cruzadas por fuertes presiones de actores públicos y privados con capacidad de decisión que trasciende el ámbito local municipal (los Institutos de Vivienda Provinciales, las empresas constructoras, los agentes inmobiliarios, los partidos políticos en momentos electorales, etc.). En términos del análisis de la producción de suelo urbano esto puede resultar obvio. Sin embargo esta obviedad en un gran número de nuestras ciudades suele estar ausente y, por lo tanto, interpela a la gestión urbanística local sobre su capacidad para establecer negociaciones y conducir las acciones sectoriales que den como resultado un territorio cohesionado.

ii. Derecho a la ciudad y acceso de los sectores populares al suelo

Asociado a lo anterior, el crecimiento en tamaño de nuestras ciudades respondió, histórica y casi exclusivamente, a los mecanismos del mercado y al predominio de intereses en gran medida especulativos. En el contexto actual, los cambios generales ocurridos desde 2003, señalados más arriba, están teniendo verificables impactos en la configuración socio territorial de nuestras ciudades:

- a. La reactivación de las actividades económicas y la expansión de la demanda en general operan como factores de “causa - efecto” del crecimiento de la construcción²¹ y del aumento de la demanda de suelo para nuevos usos y actividades.
- b. El conjunto de estos procesos ha generado

y transferido importantes rentas a los propietarios particulares del suelo produciendo adicionalmente un alza significativa de los precios, a tasas superiores que el crecimiento de la economía²², en un contexto de escasas y dispersas regulaciones.

- c. Adicionalmente, las sociedades latinoamericanas en general y la Argentina en particular tienen una antigua cultura rentista devenida, entre otras causas, de la inestabilidad de sus economías y de los numerosos ciclos de expansión y retracción. De tal forma la propiedad inmueble, asociada a dispositivos de promoción de una intensa especulación sobre el aumento de sus precios, ha sido históricamente el lugar de refugio y protección de los ahorros empresariales y familiares. Estos elementos han conformado una extendida cultura no tan solo permisiva con la especulación rentista y con la apropiación privada de las plusvalías que se generan socialmente, sino aceptada como fuente legitimada de actividad económica y de ganancias.
- d. Por otro lado, las políticas públicas han contribuido en gran medida a la valorización diferencial del suelo a través de las normativas de usos del suelo, de las obras públicas, de proyectos promovidos o mediante acciones de modificación de la distribución espacial de accesibilidad, generando mayores desigualdades socioespaciales al interior de las ciudades.
- e. La resultante directa del aumento de las expectativas especulativas en los precios de la tierra es la imposibilidad de crecientes sectores de la población de acceder al mercado formal y, por lo tanto, del aumento de la informalidad a pesar, como se dijo más arriba, de la drástica reducción de los niveles de pobreza y de desempleo desde 2003.

“En América Latina las formas de funcionamiento de los mercados de tierra producen una ciudad económicamente desigual, socialmente excluyente, espacialmente segre-

gada y ambientalmente insostenible. Los altos y a veces irracionales precios de la tierra se explican no sólo por la operación de un mercado estructuralmente imperfecto, sino por la ausencia de efectivas formas de gestión de la tierra urbana. Los mercados de tierra son relaciones sociales y por eso es posible incidir en ellos” (Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2004).

De esta forma, un eje central del urbanismo actual es el de la búsqueda de equidad en la distribución de los costos y beneficios del proceso de urbanización y, por lo tanto, el desafío de promover una ciudad más integrada en el marco de una creciente presión sobre el suelo como producto de la expansión de la demanda de viviendas, equipamientos, nuevas actividades económicas y servicios²³.

En este punto se abre otro vasto espacio de debate en la agenda: el de los mecanismos de regulación del mercado del suelo.

Para incidir en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana (formales e informales), promover un uso sostenible y justo de este recurso, reducir sus precios, producir tierra equipada para los pobres y repartir más equitativamente las cargas y las ganancias; es necesario:

- articular las políticas de desarrollo urbano con las políticas de tributación de la tierra;
- promover una nueva visión y legislación urbanística en que se diferencie el derecho de propiedad del derecho de edificación y se comprenda que las plusvalías generadas no pertenecen exclusivamente a los propietarios de la tierra;
- crear mecanismos para la recuperación y distribución de plusvalías que permitan producir tierra urbana equipada para los sectores sociales de menores ingresos y compensar las desigualdades urbanas” (Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2004).

Hasta el momento las experiencias en la Argentina en este campo han sido escasas, políticamente “tímidas” y están siempre amenazadas por las presiones de los grupos inmobiliarios amparados en una legislación débil y obsoleta.

iii. Calidad urbana y conflictos ambientales

La incorporación de la variable ambiental a los instrumentos de gestión de la ciudad supone adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco para el diseño e implementación de las políticas urbanas. El desarrollo sostenible es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan las sociedades en todo el mundo pero la definición operativa de este concepto en nuestras regiones periféricas es todavía ambigua y las concepciones más difundidas sobre las relaciones entre ambiente, planificación y gestión urbana no logran superar una mirada “recursista” (análisis del recurso agua, aire y suelo) ni inducir prácticas integrales concretas. A pesar de estas limitaciones, los planes de urbanismo están paulatinamente introduciendo las condiciones ambientales y el respeto al entorno y al paisaje urbano en las estrategias de desarrollo territorial. El territorio formalizado en un paisaje urbano y rural concreto, identificable de cada ciudad y de su propia diversidad, empieza a ser, cada vez más, un elemento marco de la planificación urbanística.

A partir de esto, nos interesa resaltar dos cuestiones que son complementarias entre sí.

En primer lugar, es ampliamente conocido el crecimiento exponencial de las demandas de la población por un ambiente “sano”. Los difundidos conflictos de los últimos años (Esquel, Gualaguaychú y Riachuelo por citar solo algunos) son la cara visible de muchos otros más que de manera atomizada y menos

conocida (la localización de feed-lots en varios municipios, la protección de las sierras en Tandil, la localización de hoteles y otros servicios turísticos en Villa La Angostura y en otras localidades patagónicas, etc.) interpelan duramente el sentido de las políticas territoriales adoptadas hasta la actualidad. De esta forma, se han convertido en los emergentes de un proceso de cuestionamiento social a un modelo de desarrollo que combina dramáticamente un mercado promotor de la ocupación indiscriminada del territorio y unas políticas públicas dispersas y, en muchos casos, cuanto menos negligentes.

Por otro lado, y como dijimos más arriba de manera complementaria con lo anterior, la incorporación de “lo ambiental” en la problemática urbana tiende muchas veces a constituirse en un ejercicio reduccionista de “añadidura” del paisaje natural en la definición de los espacios públicos del estilo: “*hay que incorporar más plazas o más árboles o más verde*”. No estamos cuestionando la necesidad de más plazas, más árboles o más verde sino la confusión de lo “ambiental” con lo “natural” como uno de los deslices más comunes en los enfoques vigentes. El ambiente urbano es esencialmente un ambiente construido y, en él, el urbanismo, como se sabe, tiene un papel central. El ambiente del espacio público debe ser entendido desde una mirada integral que incorpore los componentes culturales y muchas veces difusos, de las identidades locales. La noción de lugar, de representación simbólica de lo construido, de relectura de los lenguajes arquitectónicos, de recuperación de la historia o mejor de “las historias” son los componentes fundamentales del ambiente urbano que otorgan sentido al proyecto de espacio público de nuestras ciudades. De allí, la importancia que tienen, por ejemplo y entre otras, las numerosas iniciativas de recuperación de las áreas centrales que se pueden relevar actualmente en el país ²⁴.

iv. Coordinación de la gestión estatal (entre jurisdicciones y entre entes reguladores)

Articulaciones publico - privada / Mecanismos de participación ciudadana

Más arriba se ha hecho hincapié en la debilidad de los municipios a la hora de llevar a la práctica diferentes políticas y proyectos urbanos. La difundida descentralización que se implementó en la Argentina desde mediados de los '80, apoyada por las reformas constitucionales provinciales y nacional y por las entidades multilaterales de crédito, en la gran mayoría de los casos ha resultado ser puramente formal. La “autonomía” municipal, en la práctica, ha significado la “desconcentración” de funciones y responsabilidades sin transferencias de capacidades ni recursos. La ausencia de ingresos genuinos suficientes y de capacidades de gestión genera, en los municipios una fuerte dependencia política, instrumental, económica y financiera. En consecuencia, el ejercicio efectivo del poder a nivel local, la toma de decisiones y la definición de prioridades, suelen estar sujetas a los condicionamientos y a las modalidades de acción de los gobiernos provinciales, de la financiación externa y/o de agentes privados con capacidad de inversión que suelen “reemplazar” la acción del Estado.

Por otro lado, “la planificación territorial tuvo, y lamentablemente en muchos casos sigue manteniendo actualmente, una manera tecnocrática y centralista de operar. Los técnicos de diferentes niveles toman decisiones sobre el desarrollo con una lógica que podríamos llamar “de arriba hacia abajo” en la que sólo cuenta la mirada de la oferta y los recursos son asignados siguiendo procedimientos modelísticos. Así, la práctica de la planificación ha sido marcadamente sectorialista y poco integral y adolece de una gran ausencia de capacidades efectivas de operatividad” (Catenazzi y Reese, 1998).

Subsiste, de este modo, en los organismos estatales responsables de la planificación y de los proyectos urbanos, una serie de rigideces en la elaboración e implementación de nuevos instrumentos urbanísticos:

- Una fuerte tradición que reduce la política urbanística solamente a una acción de tipo regulatoria vía la aplicación de códigos u ordenanzas de zonificación.
- La desarticulación entre herramientas urbanísticas (plan/proyectos), herramientas fiscales y administrativas (simplificación de trámites para ciertas iniciativas), herramientas de corte tributario (cargas y desgravaciones impositivas para favorecer o desalentar actividades o procesos) y políticas económicas activas (financiamiento bancario con subsidios diferenciales en las tasas de interés).

A pesar de esto, en lo que se refiere a la gestión y al control público de la ejecución de las decisiones y los proyectos, se verifica una preocupación por abandonar los sistemas rígidos de normas para sustituirlos por procesos de concertación y compromisos vinculados a resultados o intervenciones concretas. En suma, el debate actual está poniendo el acento en la calidad y pertinencia de la formulación de reglas del juego y no en la preconfiguración normativa de los resultados. De esta forma, se están desarrollando instrumentos para una acción territorial más impulsora y movilizadora y menos preocupada por prohibir; una planificación menos rígida y más eficaz, sin renunciar a la calidad de los resultados, o, precisamente, como exigencia de resultados.

La posibilidad de profundizar este debate significa una oportunidad para repensar un conjunto de metodologías alternativas que, basadas en un replanteamiento de las relaciones entre gobierno, territorio y comunidad, permitan diseñar nuevos marcos y enfoques

de actuación más democráticos y participativos y, por lo tanto, diferentes a los de la planificación “tradicional”.

■ 4. Breve reflexión final

Las nuevas demandas surgidas de los rápidos y profundos cambios que se están produciendo en la sociedad y en las ciudades argentinas requieren de respuestas acordes a través de nuevas formas de intervención urbanística y estrategias de gestión. Por lo tanto el sentido que adquiere hoy la intervención en el territorio no es solamente normativo sino también instrumental. La resolución de los problemas urbanos requiere de la definición de recursos e instrumentos de gestión que permitan pasar a un urbanismo centrado en la cohesión social y fuertemente operativo que requiere la definición de nuevos instrumentos y recursos.

Se trata de un problema esencialmente político: que el territorio sea objeto de la política y de liderar un rumbo de desarrollo que cambie sustantivamente las tendencias.

Como dice Raquel Rolnik (1997):

“Los principales problemas urbanos a enfrentar, particularmente en América Latina remiten al alto grado de injusticia en la distribución de los costos y de los beneficios en las ciudades. El enfrentamiento de esos problemas exige un nuevo paradigma de planeamiento urbano para sustituir el planeamiento tecnocrático basado en un modelo de ciudad ideal. Este proyecto de ciudad del futuro apostaba en la posibilidad de conducción, por parte del poder público, del proceso de crecimiento y desarrollo urbano, realizada a través de grandes inversiones en transportes, sistema viario, infraestructura y equipamientos públicos y de un control estricto de la acción de los agentes privados dado por el disciplinamiento del uso del suelo, sobretudo

con la zonificación funcional. Este modelo también correspondía integralmente a una concepción del Estado como protagonista único en la definición y conducción de las políticas públicas, confiando en su poder de inversión y control y descalificando el papel y posición de la ciudadanía. Finalmente, bajo esta concepción, se operaba una separación total entre planeamiento y gestión e incluso un conflicto entre estas dos dimensiones, operando el planeamiento apenas en la esfera técnica y la gestión en la dimensión política. En la práctica, muy poco de lo que se idealizó de esa forma ha salido del papel y gran parte de la ciudad real no tiene que ver con las normas y estándares propuestos, lo que traduce la ineficacia de este paradigma para enfrentar los retos de la ciudad. Un nuevo paradigma que privilegia la ciudad real, aceptando en ella la presencia permanente del conflicto y tomando la gestión cotidiana como punto de partida se está desarrollando en algunas ciudades latinoamericanas. Este nuevo paradigma parte del planteamiento de que la ciudad se produce por una multiplicidad de agentes que deben tener su acción concertada, generando un pacto que corresponda al interés público de la ciudad. Presupone una revisión permanente para ajustes o adecuaciones, que mantenga un seguimiento de la dinámica de la producción y reproducción de la ciudad”.

■ Bibliografía

- Catenazzi, A. y Reese, E. (1998). «Equidad e Integración Social como Condición del Desarrollo. El Plan Estratégico en el Ambito Local (Argentina)», publicado en *El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana*. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning) - Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DG1A) - Mancomunitat de Municipis del Area Metro-

- politana de Barcelona (España).
- Carta Mundial de Derecho a la Ciudad Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004 y - Coraggio, J. L. (1992). “Consideraciones sobre la planificación urbana posible en los 90”. En *Ciudades y Políticas Urbanas en América Latina*. Fernando Carrión (coord). Red Ciudades, CODEL. Quito (Ecuador).
 - Coraggio, J. L. (1997). “Perspectivas del desarrollo regional en América Latina”. Mimeo. Conferencia inaugural III Seminario Internacional “Estado, región y sociedad emergente”. Recife.
 - Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina (2005)
 - Grassi, E. (2003); Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (1). Buenos Aires. Espacio Editorial.
 - Kulloock, D., Catenazzi, A., Pierro, N. (2001) Nuevas corrientes de pensamiento en planificación urbana. Edit. FADU. UBA. Buenos Aires.
 - Marengo, M. C., editora (2006). La periferia de Córdoba: cuestiones sobre hábitat urbano. Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat. Facultad de Arquitectura, urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Córdoba.
 - Novick, A. y Nuñez, T. (1995). De los planes de embellecimiento y extensión a los planes estratégicos. Documento de Trabajo.
 - Suárez, O. (1989). *Planes y Códigos para Buenos Aires. 1925 - 1985*. En Ediciones Previas. Edit. EUDEBA. Buenos Aires.
 - Suárez, O. (1992). “La planificación urbana en la Argentina”. En *Panorama de la situación urbana en la Argentina*. SIP. FADU. UBA. Buenos Aires.
- Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Declaración de Buenos Aires, 2004.
- nisterio de Economía y Producción de la Nación.
2. Los principales antecedentes son el Proyecto Orgánico para la Urbanización de la Capital Federal de la Comisión de Estética Edilicia en 1925 y el Plan Regulador y de Extensión de la Municipalidad de Rosario en 1935.
 3. Para un análisis de los Planes y Códigos de la Ciudad de Buenos Aires ver Suárez, O. (1989) y Novick, A. y Nuñez T. (1995). En una apretada síntesis puede mencionarse que la tendencia de los planes llega a Buenos Aires a través de la Comisión de Estética Edilicia a través del Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio: el Plano Regulador y de Reforma de la Capital Federal (1925). Posteriormente se pueden citar los siguientes: el Plan Director para la Ciudad de Buenos Aires y lineamientos generales para el Area Metropolitana y su región. (publicado en 1962), el Esquema Director del Año 2000. Esquema Director de la Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires (publicado en 1970), el SIMEB (Sistema Metropolitano Bonaerense) en 1979, el Concurso Veinte Ideas para Buenos Aires (1986), el Proyecto 90 y el Plan Urbano Ambiental (1997 – 2001).
 4. En parte basado en un trabajo realizado por Catenazzi, A., Kulloock, D., Pierro, N. (2001) sobre nuevas corrientes de pensamiento en planificación urbana.
 5. Se refiere a los planes no implementados (y que “engrosaron las bibliotecas”) y por lo tanto a un tipo de planificación, que hemos denominado “tradicional”, que tiene un fuerte desapego o descompromiso por los instrumentos y procedimientos de la gestión político-técnica del territorio.
 6. Nos referimos al debate entre planificación por sectores (económica, social, urbanística, etc.) y planificación integral (global y holística) que se basa en la totalidad analítica para interpretar a la sociedad; característica que no permite la intro-

■ Notas

1. Este párrafo se basa en: Reese, E. (con la colaboración de Duarte, J.) “Planificación urbana en la Argentina: conflictos y perspectivas” - Mi-

ducción de cambios deliberados en aspectos específicos de ella sin que afecten o sean afectados por las tendencias en las demás partes.

7. En ese proceso puede reconocerse el pasaje desde una caracterización unidimensional de la cuestión, preocupada fundamentalmente por la preservación de los recursos naturales, a una caracterización multidimensional al interactuante y compleja que alcanza su máxima expresión en los términos de la sustentabilidad ambiental, social, cultural, política y ética. También puede reconocerse un pasaje desde una consideración sincrónica y aséptica de la problemática ambiental, a una consideración diacrónica en la cual, la aparición de actores sociales con distintos roles, funciones y responsabilidades, personaliza y politiza dicha consideración.

8. Entre ellas y de manera muy resumida se destacan: ley 12.665 de la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos, leyes 13.512 y 19.724 de Propiedad Horizontal y de Prehorizontalidad, ley 22.351 de Parques Nacionales, ley 24.374 de Regularización dominal, ley 24.464 de Creación del Sistema Nacional de la Vivienda, ley 25.675 de Política Ambiental Nacional, ley 25.997 de Política Nacional de Turismo, etc.

9. Argentina cuenta con 34 sectores declarados bajo las distintas figuras del ámbito nacional (parque nacional, reserva natural estricta, etc.) y una cantidad importante de reservas y parques provinciales. A esto deben sumarse 8 zonas declaradas Patrimonio de la Humanidad y 13 sitios Ramsar.

10. En este caso se pueden citar las iniciativas de ordenamiento territorial de Puerto Pirámides y Puerto Madryn en relación a la declaración de Patrimonio de la Humanidad de la Península de Valdés. Asimismo es interesante seguir atentamente los conflictos que parecen presentar las iniciativas de planificación del desarrollo local de los pueblos localizados dentro del área protegida

con la misma figura en la Quebrada de Humahuaca y, en un futuro cercano, con el proyecto de reactivación del corredor ferroviario San Salvador de Jujuy – La Quiaca.

11. Es de destacar que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (organismo que tiene históricamente como funciones dictar los grandes lineamientos de política del sistema urbano nacional) tiene actualmente bajo su dependencia la mayoría de los Programas que el Gobierno Nacional desarrolla en el ámbito de la vivienda y la infraestructura social. La acción de estos programas, implementados por los diferentes Institutos de Vivienda provinciales, tienen extraordinarios impactos (positivos y negativos) en el desarrollo urbanístico de las ciudades en la Argentina. Algunos de ellos son: FONAVI - Fondo Nacional de la Vivienda, Programa Federal de Construcción de Viviendas, Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda -MEJOR VIVIR, Programa Federal de Emergencia Habitacional, Programa Federal de Solidaridad Habitacional, PROMESA - Programa de Mejoramiento de Barrios, Programa de Mejoramiento Habitacional y de Infraestructura Básica, PROPASA - Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico, Programa para la Recuperación de Zonas Afectadas por las Inundaciones, Programa Rosario Hábitat, etc.

12. Adicionalmente, es importante remarcar que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incorporó como destacada novedad el principio de la participación ciudadana. Desde su mismo comienzo, el Artículo 1º menciona que la Ciudad «...organiza sus instituciones como democracia participativa...». Esta figura de la participación se repetirá luego, a lo largo de todo su texto, más de una veintena de veces y en significativas aplicaciones.

13. La Ley 71, sancionada el 3 de septiembre de 1998 creó el Consejo para la elaboración del Plan y definió los ejes y objetivos urbano ambientales generales del mismo.

14. El Plan Director realizó un análisis detallado de todas las funciones urbanas y de los usos del suelo en el ámbito de la Capital Federal. Basándose en el respeto de la estructura urbana tendencial, definida a partir del relevamiento de las situaciones preexistentes, se fijó una estructura urbana general. Los supuestos que subyacieron consideraban a la problemática urbana casi exclusivamente desde la dimensión físico-territorial y con criterios determinísticos, utilizando indicadores urbanos de un alto nivel de abstracción (densidad neta, FOS, FOT, etc.).

15. El antecedente inmediato al CPU en la Ciudad de Buenos Aires, es el Código de Edificación aprobado en 1944 y que rigió hasta 1977. Gran parte de la actual morfología de la ciudad central fue reglamentada por sus normas. El Código era extraordinariamente permisivo y, en la práctica, dejó librado al juego del mercado tanto los usos como el grado de ocupación del suelo. Esto se tradujo en la saturación de áreas con efectos ambientales indeseables (como gran parte de la zona norte de la ciudad) y el abandono y degradación de otras (como la zona sur).

16. Desde su aprobación, el CPU de 1977 sufrió una incalculable cantidad de modificaciones de todo tipo que intentaban corregir las rigideces de la norma original y dar cuenta de situaciones particulares. La más importante de ellas fue la introducida en 1989 que de cualquier forma no tenía la finalidad de modificar sustantivamente los parámetros más importantes que regulan la ciudad. A esto se agregó una importante cantidad de excepciones (hasta 1995) producto de la presión de grupos empresarios vinculados al negocio inmobiliario y ligadas a situaciones de comprobada corrupción. En ese estado de situación, el CPU de 1977 era una norma de difícil lectura e interpretación. Por otro lado la política urbana de la ciudad sufrió los vaivenes de los diferentes enfoques que le impusieron las sucesivas administraciones. Todo esto se tradujo en una sumatoria de iniciativas incoherentes y dispersas, que se manifestaron con particular crudeza sobre el espacio público y que han dado por

resultado un sensible retroceso en la calidad de vida urbana.

17. Nos referimos a los impactos que las ciudades medias han tenido en los últimos años de acuerdo a la mayor o menor excentricidad territorial con relación a los ejes territoriales más dinámicos.

18. Según los datos del último censo nacional en las ciudades mayores a 20.000 habitantes viven el 85% de la población argentina.

19. Téngase en cuenta, como es sabido, que durante todo ciclo expansivo de la economía (como el actual) el mercado inmobiliario crece a tasas más altas que la del Producto Bruto.

20. Se entiende por loteo popular al fraccionamiento, urbanización mínima y venta en mensualidades, promovido por agentes privados, de parcelas de tierra destinadas a la vivienda de los sectores de bajos ingresos.

21. Según un reciente documento de la UADE, el sector de la construcción duplicó el crecimiento de la economía en su conjunto, con un 21,2% en la primera mitad del año 2006 frente a igual período de 2005.

22. Por ejemplo y según las estimaciones de los operadores privados el crecimiento de los precios del suelo en Rosario en los últimos 40 meses se ubica entre el 75 y el 80%.

23. En este punto se destacan las acciones y los espacios de discusión abiertos por las diferentes organizaciones de base en varias provincias argentinas. Véase de manera especial la Declaración Nacional por la Reforma Urbana (2005).

24. Las principales ciudades como Buenos Aires, Rosario y Córdoba tienen actualmente en marcha diferentes estrategias y proyectos de mejoramiento de sus cascos centrales. En el Gran Buenos Aires se pueden citar también las experiencias de Morón y San Fernando además de muchas otras ciudades intermedias.