

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

ESTUDIO SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA

Informe Final

Diciembre 2012



Subsecretaría de
**Planificación Territorial
de la Inversión Pública**

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

El presente documento es la versión final del Estudio realizado en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, con financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Las opiniones emitidas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de los organismos institucionales involucrados.

AUTORIDADES NACIONALES

Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública

Arq. GRACIELA OPORTO

Directora Nacional de Planificación Estratégica Territorial

Arq. MARTA AGUILAR

EQUIPO DE TRABAJO

SUPERVISIÓN

**Subsecretaría de Planificación Territorial
de la Inversión Pública**

Arq. Alejo Balestri

Asesores

Arq. Alejandra Wagner

Arq. Julio Castellanos

Lic. Luna Miguens

COORDINACIÓN

Arq. Laura Aón

Consultores

Lic. Juliana Pistola

Dr. Juan Pablo del Río

Lic. Fernando Ostuni (entrevistas:
integración y análisis)

Arq. Andrea Álvarez

ÍNDICE

1. ESTADO DEL ARTE DE LA DISCIPLINA.....	11
1.1. Planificación territorial Argentina entre 1990 y 2003	15
1.1.1. Contexto político y económico.....	15
1.1.2. El debate acerca de la práctica de la planificación	17
1.1.3. Temas de la práctica sobre el territorio	22
1.1.4. La práctica territorial	28
1.1.5. Problemas de la planificación.....	38
1.2. Transformaciones políticas y territoriales desde 2003	40
1.2.1. Contexto político económico	40
1.2.2. El debate y la planificación como política de Estado.....	43
1.2.3. Temas de la práctica de la Planificación	45
1.2.4. La práctica de la planificación.....	47
1.2.5. Problemas de la Planificación.....	49
2. LA FORMACIÓN EN LA PRÁCTICA DISCIPLINAR	56
2.1. Universidades Argentinas.....	56
2.2. Carreras vinculadas a la disciplina	63
2.3. Contenidos de las materias de grado específicas.....	70
2.4. Formación de postgrado en Argentina	73
2.4.1. Planeamiento rural productivo.....	75
2.4.2. Formaciones de Postgrado destacadas	78
2.5. Síntesis problemática.....	83
3. LA DISCIPLINA EN LAS ESTRUCTURAS DE GOBIERNO	85
3.1. Nivel Nacional.....	86
3.2. Nivel Provincial.....	87
3.3. Nivel Municipal	96
3.4. Síntesis problemática.....	99
4. ORGANISMOS AFINES A LA DISCIPLINA	101
4.1. Identificación y distribución de los organismos	101
4.2. Los organismos y su incidencia en la disciplina	102
5. LEGISLACIÓN TERRITORIAL EN ARGENTINA	105
5.1. Nivel Nacional.....	105
5.2. Nivel Provincial.....	107
5.3. Nivel Municipal	112
5.4. Síntesis problemática.....	125
2. SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE PLANES	135
3. FORMULACIÓN TAXONÓMICA (ANÁLISIS 50).....	189
3.1. Diseño Taxonómico.....	189
3.2. Definición de las variables y sus categorizaciones	191
3.3. Soporte de la matriz taxonómica	198
3.4. Análisis generales sobre los 50 casos	201
3.5. Conclusiones de análisis generales.....	213
4. EJES PROBLEMÁTICOS (ANÁLISIS 20)	215
4.1. Naturaleza de los procesos de planificación y condiciones de producción	216
4.2. La relación entre la lógica técnica y la lógica política	218
4.3. De los equipos técnicos y las capacidades instaladas	220
4.4. Acerca de las metodologías de Planificación.....	224
4.5. Problemas de interjurisdiccionalidad e inconvergencia territorial	231
4.6. Dificultades de la implementación	235
2. MODELIZACIÓN DE LOS EJES PROBLEMÁTICOS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	244
3. REVISIÓN Y REFORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS	253
4. RESEÑA DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA PLANIFICACIÓN	263

BIBLIOGRAFÍA.....	268
--------------------------	------------

ANEXO

ANEXO DIGITAL

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe expone los resultados finales del Estudio del Estado de la Planificación en Argentina entre 1990 y la actualidad, conforme a los Términos de Referencia elaborados y aprobados en marzo del corriente año por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP).

El informe es acorde a lo comprometido en los mencionados términos de referencia y se compone de tres capítulos, de los cuales dos corresponden a los ejes de trabajo solicitados: el estado de la disciplina de la planificación y el estado de la práctica de la planificación. La primera parte incluye la producción científico académico, legislativo, gubernamental y social en materia de planificación territorial, mientras que la segunda parte focaliza en la práctica de la planificación, a partir del registro, selección y análisis de casos de planificación local y regional de nuestro país para el periodo de estudio.

El CAPITULO 1 se compone del estado de la disciplina de la planificación que incluye una reseña del estado del arte de la disciplina construido a partir de la producción científica nacional del periodo considerado, el estado de la formación de grado y posgrado nacional en materia de planificación territorial, una síntesis crítica del estado de la legislación territorial y de la incidencia de la planificación en las estructuras de gobierno en nuestro país, y un registro de los organismos no gubernamentales vinculados a la disciplina y a la práctica de planificación territorial.

La reseña del estado del arte de la disciplina, incluye un necesario marco explicativo de la situación precedente (1970-1990) al recorte espacio temporal 1990-2012 encomendado para el EEAPA. El recorte se desarrolla según una periodización 1990 - 2003 y 2003 a la actualidad, acoplado a los cambios producidos en el país en materia de planificación del Estado. Para cada uno de los periodos se reconoce un contexto político económico, un conjunto de temas prioritarios del planeamiento y un recorrido sobre las prácticas de la planificación y sus problemas.

El estado de la disciplina explicita la incidencia de la producción científica en la práctica y producción de planes estratégicos en el periodo, una cierta deuda de la formación disciplinar (más fuerte en el grado que en el posgrado) para la práctica de planeamiento actual, algunos vacíos legislativos que impiden la institucionalización de la disciplina y su jerarquización en las estructuras de gobierno y una incidencia de impacto variable de algunos organismos no gubernamentales tanto en la práctica disciplinar como en la formación profesional.

El CAPITULO 2 se compone del estado de la práctica de la planificación que incluye tres partes: el Relevamiento de Planes urbanos, urbano-rurales y regionales incorporados a la base de planes SSPTIP, la selección de la muestra de 50 planes para analizar con criterios generales (como base de una formulación taxonómica) y el desarrollo de análisis en profundidad sobre 20/50 casos, como base para la contrastación de las hipótesis de partida, acerca de los problemas de la planificación en Argentina para el periodo de estudio.

Respecto del Estado de la Planificación, el informe expone el resultado del relevamiento y sistematización de una alta producción de planes de los más diversos tipos, formatos, métodos y enfoques propositivos, organizados según tres criterios generales: el completamiento del inventario nacional de planes, la muestra de 50 casos de análisis para la formulación taxonómica y la muestra de 20 casos en profundidad para la contrastación de hipótesis y problematización final de la práctica nacional de planeamiento territorial.

El completamiento del inventario nacional de planes expone el listado de 201 planes incorporados a la base de aproximadamente 400 planes, de que disponía inicialmente la SSPTIP, de los cuales fueron seleccionados 50 casos para analizar. Los criterios de selección incluyeron la búsqueda de representatividad nacional territorial y cierta garantía de diversidad casuística, sujeto a las posibilidades de acceso a la información. Los análisis generales sobre la muestra, orientaron la tipificación de categorías de planes, de instrumentos, de métodos y de resultados, en una taxonomía que estructura tanto los análisis como la incorporación de nuevos casos de planificación. Los análisis en profundidad, desarrollados con el propósito de problematizar la práctica de la disciplina, permitieron reconocer y detallar los ejes problemáticos de la práctica de la planificación territorial en nuestro país.

El CAPITULO 3 constituye el cierre del presente trabajo a partir de las conclusiones las cuales se estructuran en cuatro apartados que incluyen: a. Árbol de los problemas de la disciplina de la planificación, b. Modelización de los ejes problemáticos, c. Revisión y reformulación de las hipótesis de partida y d. la reseña de buenas prácticas de la planificación territorial.

Las principales conclusiones generales indican que el problema central es la práctica asistemática de la planificación con alta productividad y baja implementación. Esta situación se visualiza estructuralmente ligada a una falta de jerarquización de la disciplina en las estructuras de gobierno, derivado de una virtual debilidad del Estado en la materia, una consecuente ausencia de cierta cultura de la planificación y un vacío legislativo que admite

amplios márgenes para la gestión pública territorial, desde prácticas intensas y sostenidas de planificación territorial hasta el desmantelamiento completo de las áreas de técnicas.

Las principales conclusiones específicas indican que los temas problemáticos de la práctica de la planificación en nuestro país incluyen: a. las condiciones de producción y génesis de los planes, b. la forma en que se configura la interfase técnico política, c. la conformación y pertenencia de los equipos técnicos, d. la potencialidad problematizadora de las metodologías, e. la dimensión interjurisdiccional, f. las formas en que se implementa la práctica de la participación, y g. la calidad de los instrumentos operacionales desarrollados.

El recorrido de investigación realizado para la producción del presente trabajo nos ha permitido identificar además, una cierta inercia de la debilidad del Estado para la regulación y la gestión territorial, persistente en el actual contexto de fuerte presencia del Estado en materia de Planificación. También se reconoció el peso de la política partidaria en el planeamiento territorial, como factor altamente incidente en la asignación de recursos de planificación y obra pública y en el desacoplamiento interjurisdiccional, lo cual genera un fuerte obstáculo al despliegue de estrategias técnico políticas para la buena planificación y gestión territorial. A la vez que se advierten obstáculos a la inserción de un proceso planificador en un entramado municipal, cuando se trata de financiamiento externo y los consultores no presentan estrategias específicas de acoplamiento con el municipio.

En cuanto a las buenas prácticas, se destacan los casos de fuerte acompañamiento técnico político y económico de los propios municipios al desarrollo de la planificación y la práctica de fortalecimiento institucional que llevan adelante algunos equipos externos altamente capacitados.

El presente informe se completa con un listado de la bibliografía consultada y un conjunto de anexos que incluyen el fichaje de libros, revistas, organismos gubernamentales y no gubernamentales vinculados a la práctica de la disciplina, sitios web vinculados a la temática, y los organigramas actuales, nacional y provinciales, con la muestra de los organigramas municipales de las localidades analizadas en profundidad. Incluye un anexo digital el cual cuenta con los fichajes de los planes analizados, los documentos correspondientes a los mismos, los programas de las materias, entre otros.

INTRODUCCIÓN

El Gobierno Nacional ha diseñado el “Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública”, con el objetivo de fortalecer a dicho organismo en el marco de la decisión de consolidar a la planificación y al ordenamiento territorial como una Política de Estado que fundamente los procesos de toma de decisión ligados a la gestión del territorio.

El Estudio sobre el Estado Actual de la Planificación en Argentina (EEAPA) está contemplado como parte del Componente 2, “Apoyo a la Implementación de Proyectos de Planificación Territorial”, del mencionado Programa. El presente informe final tiene como objetivo exponer los resultados del trabajo de consultoría realizado entre el 15 de marzo y el 14 de diciembre del corriente año. A continuación se enumeran los objetivos del EEAPA sobre los cuales se estructura el presente informe final, de acuerdo a lo comprometido para el estudio:

Objetivos específicos del eje 1

- Construir el estado de la disciplina urbanística y de planificación en la Argentina entre 1990 y la actualidad.
- Identificar el peso de la enseñanza de la disciplina en el nivel de educación superior.
- Inventariar las instituciones no gubernamentales que trabajan en los temas urbanísticos y de planificación de ciudades.

Objetivos específicos del eje 2

- Construir un inventario de planes urbanos y regionales de la Argentina, a partir del completamiento de los datos de planes provistos por la SSPTIP.
- Analizar los resultados de una muestra de los planes inventariados, con y sin ejecución.
- Identificar herramientas e instrumentos urbanísticos implementados en los mismos.
- Reseñar buenas prácticas locales innovadoras.
- Reconocer problemáticas en las diferentes etapas de los planes regionales y urbano-ambientales.

El informe está compuesto por dos capítulos centrales específicos del desarrollo de los ejes 1 y 2 y un tercer capítulo correspondiente a las conclusiones, donde se expone la problematización de la disciplina y la modelización de los ejes problemáticos, a partir de lo cual se revisan y reformulan las hipótesis de partida a la vez que se reseñan las buenas prácticas de planificación territorial registradas. Se incluye el listado de bibliografía utilizada y un último apartado de anexos, todo lo cual se detalla a continuación.

CAPITULO 1: ESTADO DE LA DISCIPLINA EN ARGENTINA

El Estado de la Disciplina incluye dimensiones asociadas a los ámbitos académicos e institucionales. El propósito de este abordaje es conocer la incidencia que han tenido estas dimensiones en la práctica empírica de la planificación en nuestro país entre 1990 y la actualidad. En virtud a este propósito, el *Estado de la Disciplina* se organiza en cuatro apartados: “Estado del arte de la planificación”, “La formación en la práctica disciplinar”, “La incidencia de la disciplina en las estructuras de gobierno”, y por último “La legislación territorial Argentina”.

El **Estado del Arte de la Planificación** concentra la producción científica nacional relativa a la materia específica del planeamiento urbano territorial, la cual se ha estructurado de acuerdo a una sub-periodización (1990-2003 y 2003-2012) cada una de los cuales presenta un relato secuencial estructurado en contexto político económico, debates instalados, temas problemas, práctica disciplinar y problemas de la planificación. Este último punto está organizado a fin de contrastarse con los ejes problemáticos identificados en el eje 2 y la posterior formulación de conclusiones del trabajo. En el apartado de anexos se exponen el conjunto de revistas y autores analizados, así como también, las revistas del ámbito iberoamericano, referencia secundaria para el presente trabajo.

La **Formación en la Práctica Disciplinar** expone los relevamientos realizados para el periodo de estudio, en cuanto a universidades, facultades, carreras y materias que tratan los temas directamente relacionados con la práctica profesional de la planificación territorial en nuestro país. Dada la baja incidencia de las formaciones de grado registrada al inicio del presente estudio, se expone además, un conjunto de formaciones de postgrado que apoyan y completan dicha formación disciplinar profesional. Este apartado está organizado por un compilado descriptivo de universidades, facultades, carreras y materias que abordan los mencionados temas, un detalle de cursos de postgrado específicos orientados a la práctica profesional y algunas reflexiones respecto de la enseñanza de grado. En el apartado de anexos se exponen los listados de materias y contenidos relevados para el grado en el ámbito nacional así como algunos análisis de las formaciones de postgrado identificadas.

La **Incidencia de la disciplina en las estructuras de gobierno** expone una reflexión acerca del peso relativo que tiene la disciplina según la identificación de las oficinas, ministerios, secretarías, direcciones y departamentos de gobierno abocadas a la planificación en sus diferentes niveles: nacional, provincial y municipal. Con un detalle mayor para los 20 casos de análisis en profundidad correspondientes al eje 2. Estas reflexiones incluyen algunas ideas derivadas de la casuística seleccionada para analizar y deja abiertos interrogantes respecto

de las posibilidades de rediseño institucional en el contexto del nuevo paradigma nacional del Estado Planificador. En el anexo se incluyen los detalles de los organigramas.

El apartado de **Organismos Afines a la Disciplina** expone un breve análisis de su incidencia en la disciplina desde el punto de vista de la formación y de la practica disciplinar. El análisis somero incluye variables relativas al tipo de prácticas (formación, investigación, transferencia, asistencia técnica) y a la incidencia territorial, es decir, donde operan predominantemente estos grupos.

La **Legislación en Argentina** expone una reflexión que integra los análisis de las legislaciones provinciales (Buenos Aires y Mendoza) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires vigentes en nuestro país, así como el anteproyecto de ley nacional de ordenamiento territorial COFEPLAN y el proyecto de ley convenio del grupo HABITAR ARGENTINA. El apartado aborda además algunos casos destacados de planificación que han desarrollado marcos legislativos completos para el nivel municipal.

1. ESTADO DEL ARTE DE LA DISCIPLINA

En este apartado incluimos un espacio contextual al estado del arte de la disciplina en nuestro país desde 1990 hasta la actualidad, con el propósito de señalar los hitos del contexto político e histórico que forman parte del marco de interpretación y significado de nuestro objeto de estudio. En este espacio nos permitimos mencionar acontecimientos y actores que, por fuera de nuestro recorte espacio temporal, han incidido de manera determinante en los procesos e ideas desarrollados.

Desde el punto de vista de la evolución disciplinar es preciso explicitar el proceso de cambio de paradigma que en materia de planificación territorial comienza a gestarse en los años '70. Este cambio es focalizado en el rol de un Estado Planificador que había sido legitimado y consolidado en América Latina desde los años '40 y '50. Política y económicamente fuerte, frente a una sociedad sumisa y confiada en las decisiones verticalistas de un Estado que ya para los años '70 había dejado de dar respuestas eficientes a las problemáticas urbanas y territoriales en ese contexto socio político.

La crisis de racionalidad y legitimidad del Estado Planificador ocurre, en nuestro país, al mismo tiempo que se consolida en la comunidad internacional la crítica a la planificación modernista. El proceso coincide temporalmente con el último gobierno dictatorial, quien abandona su tradicional rol de control y gobierno del territorio nacional, no sin contradicciones

internas, y comienza a crear un ámbito apropiado para el avance de las decisiones de mercado en todas las dimensiones del Estado Nación.

En la Argentina de 1976 surgen simultáneamente, espacios no-oficiales de reflexión disciplinar vinculados al debate internacional, que cuestionan la planificación propuesta por el movimiento moderno. En ese momento, autores como Castells y Lefebvre postulan una crítica política y antiespacialista a lo que consideran perspectivas tecnocráticas, y visualizan la planificación modernista como instrumento del sistema capitalista, mientras que arquitectos como Hertzberger, Krier y Rossi, llevan adelante una crítica más netamente espacialista, caracterizada por la desconfianza respecto al plan urbano a la vez que plantean una puesta en valor del proyecto urbano como forma de intervención en la ciudad.

Esas críticas se acoplan al debate emergente de las experiencias de lo que Peter Hall llamó más tarde *la urbanística de los promotores* en referencia a las experiencias portuarias desplegadas en ciudades de tradición anglosajona, cuya crítica a la planificación modernista estaba centrada en la promoción de inversiones. Estas experiencias incidieron en el debate y en la práctica local argentina, tanto en la recuperación de grandes extensiones de suelo industrial obsoleto, mediante herramientas de gestión como las corporaciones de desarrollo urbano, como en las nuevas figuras de planificación (funcionales al neoliberalismo) tales como las "zonas de negocios", que suponen un mínimo control estatal, condiciones impositivas especiales y procedimientos de planificación física simplificados con la idea de impulsar inversiones (Jajamovich, G., 2009).

En el año 1977 se instala y desarrolla el debate en torno a la disciplina de la arquitectura y el urbanismo; en esos años se preparaba en Alemania la gran exposición internacional IBA (Internationale Bauausstellung) que tuvo lugar más tarde, en Berlín en la década de los años '80, y que concentraba la crítica internacional a la planificación del Movimiento Moderno. Este evento tuvo una gran repercusión en el debate académico y disciplinar de la comunidad local de especialistas que estaban, desde hacia tiempo, en estrecha relación con actores internacionales, especialmente españoles.

En efecto, las intervenciones en ciudades argentinas de actores ligados al entorno español durante el periodo de la dictadura militar, produjeron una transferencia de ideas y experiencias que tienen continuidad en nuestro país hasta entrados los años '90, en torno al quinto centenario de Barcelona '92. Este cruce entre lo local y lo internacional, llega a incidir precisamente en proyectos urbanos como el Parque España en Rosario en los años '80, aunque esta experiencia trasciende lo proyectual e influye fuertemente en toda una

generación de planes urbanos de importantes ciudades argentinas en los años '90 como son La Plata, Córdoba y la propia Rosario.

Tras la vuelta a la democracia, se recupera el debate institucionalizado acerca de la planificación urbana, regional y nacional, cuyo eje gira en torno al rol de la arquitectura en la ciudad en abierta polémica con los métodos y resultados de la planificación modernista, centralizada y tecnocrática. Sin embargo, el nuevo contexto democrático resulta un momento más de debate y producción de propuestas, todavía en asociación con la comunidad española, que de acción concreta en el territorio.

En este particular sentido es importante señalar que la recuperación democrática en 1983 no supuso la recomposición política y social previa, sino que claramente la gestión militar implicó la introducción de ideas que condicionaron e impusieron un camino a seguir con raigambre en grupos de intereses locales. Luego de la instalación del gobierno dictatorial con el ablandamiento del Estado, la instalación del libre comercio y la eliminación de la competencia productiva, fueron creadas las condiciones para desplegar un proceso de consolidación de un capitalismo que ya había entrado en crisis en el mundo. Una crisis del modo de desarrollo sostenido y ascendente basado en una organización productiva energo-intensiva y depredadora de los recursos naturales y en la distribución desigual del capital acumulado, excluyente y socialmente injusta.

La evidencia de estos fenómenos emergentes hace crecer una mirada académica de lo social, lo ambiental y lo local en los '80, mientras que, a finales de esa misma década, y en el marco de una fuerte crisis fiscal y de la balanza de pagos en diferentes países de Latinoamérica, se aplica un paquete de medidas de ajuste estructural que constituye para la Argentina un hito histórico nacional: la reforma del Estado (1989) que implicó la reducción del gasto público, el desmantelamiento de las funciones de promoción económica y de regulación que desempeñaba el Estado, la descentralización político-administrativa; y la Ley de Convertibilidad (1991) que facilitó la apertura económica y la privatización de empresas estatales. En ese marco se constituye una escena compuesta por dos componentes estructurales del planeamiento que empiezan a ganar protagonismo y que llegaron a consolidarse a lo largo de la década de los años '90: el neoliberalismo y la Globalización.

El Neoliberalismo como ideología, operó conduciendo la transformación del Estado, que debía consolidar una operatoria que favorezca la libertad individual, los mercados competitivos, el libre cambio, la iniciativa individual y el discurso empresarial, ocupándose primordialmente de asegurar un “clima favorable a los negocios” con el fin de atraer las

inversiones en un entorno altamente competitivo. Esta transformación del Estado no supuso la moderación de su tradición asistencialista sino que implicó un radical cambio del sujeto de asistencia, desde los sectores populares hacia capital financiero. Tal como señala David Harvey: *“Las prácticas del Estado neoliberal han consistido siempre en la asistencia pura y simple al capital financiero y a las élites capitalistas dejando librado a la suerte del mercado, los intereses populares, lo que se ha vuelto la norma de los planes de ajuste estructural del FMI desde los años 80.”*

La Globalización como proceso económico, tecnológico, social y cultural global, que recibe su mayor impulso con la caída del comunismo y continúa en el siglo XXI, constituye un contexto operativo en el cual los distintos países del mundo “unifican” sus mercados en simultáneo a la revolución informática. La gran acumulación económica en pocas manos, producto de la exacerbación capitalista consolidada en los '80 por la dupla Thatcher–Reagan (D. Harvey, 2007), generó las condiciones de plena libertad de operar según la individual conveniencia económica y política de las Empresas Multinacionales, desde y hacia cualquier punto del globo, sea este punto tanto una empresa como un país. Esta libre circulación de capitales en el marco de la implantación definitiva de la sociedad de consumo, de la adecuación funcional del ordenamiento jurídico, de la cultura de la masificación de las TICs y de la Internet, disuelve el debate ideológico ante el individualismo imperante en tanto que, en la política los gobiernos van perdiendo atribuciones.

Ambos procesos se daban en el mundo al momento que Argentina recuperaba la democracia. En ese contexto en nuestro país, y en lo disciplinar específicamente, es posible afirmar que la apertura democrática implicó la recuperación de algunas ideas y preocupaciones en torno a la tensión entre lo regional y lo nacional, y el desarrollo de nuevas prácticas en un contexto político y social favorable a la innovación y creación de nuevas estructuras y plataformas de comunicación, situación que se combinó con el proceso de progresivo achicamiento del Estado para terminar de consolidar el cambio de paradigma de la planificación centralizada y tecnocrática hacia nuevas formas de planificación y gestión que incluyeran otros actores y visiones que legitimen las decisiones.

1.1. Planificación territorial Argentina entre 1990 y 2003

1.1.1. Contexto político y económico

La década del `90 fue el tiempo de profundos cambios en la vida social argentina de la mano de la consolidación del proceso de neoliberalización iniciado en 1976, y consolidado durante el gobierno de Carlos Menem, en un progresivo y contundente abandono por parte del Estado, de sus funciones de regular el devenir de la relación entre economía, espacio y

sociedad. La convergencia de estas tendencias se despliega en procesos que repercuten y afectan lo que acontece a nivel territorial y urbano.

En América Latina, los organismos internacionales impusieron una serie de medidas a través del Consenso de Washington, a partir del cual definieron las bases programáticas de las políticas de ajuste estructural de corte neoliberal que rigieron durante toda la década en la región. En Argentina, la aplicación de estas medidas se dieron en el marco de las, ya mencionadas, “Reforma del Estado” y “Ley de Convertibilidad”.

En este contexto, el discurso de la competitividad y la atracción de las inversiones se tornan hegemónicos y las ciudades son vistas como nodos estratégicos de un territorio-red. Como describe Ciccolella (2006), estos espacios urbanos actúan como *“...centros de comando territorial, en lo referente al proceso de acumulación del capital y a las decisiones referidas a la distribución territorial de las inversiones y las estrategias territoriales de las empresas como unidad funcional de capitalismo y como parte de conglomerados o sistemas productivos...”*.

La competitividad, la integración, la accesibilidad y la conectividad resultan ser las bases para el crecimiento. Sin embargo este nuevo escenario genera la exclusión de un gran número de ciudades. Por otra parte, es importante resaltar que al interior de estas ciudades se presentan espacios que evolucionan a diferentes velocidades, dando lugar a la segmentación o fragmentación territorial, entre lugares altamente especializados y competitivos y aquellos que se encuentran totalmente al margen de las redes de acumulación global.

En la discusión acerca de la planificación en los `90, pierden relevancia los debates previos acerca de las asimetrías regionales y el modelo de desarrollo nacional, para dar lugar a la discusión acerca de la mediación entre lo local y lo global. El primer término aparece como sinónimo de lo próximo, de la escala humana, de lo participativo, etc. Mientras que el segundo, asumirá el rasgo de la imposición externa y del mercado excluyente¹. En este punto, se produce una suerte de ampliación de las escalas de intermediación que de manera contradictoria otorga relevancia a las instancias de poder local cuando crecen los niveles de dependencia de las instancias supranacionales.

Por otra parte, y plegándose plenamente a las reglas del neoliberalismo y de la globalización, el sector público se constituyó en un facilitador y promotor de la iniciativa del sector privado.

¹ Al respecto ver Coraggio (1997) y Reese (2011).

En este contexto se instala el discurso de la gobernanza² que asimila las prácticas de empoderamiento e intenta potenciar sinergias entre los actores locales, frente al desmembramiento del Estado como instancia de universalización de derechos. Asociado a este fenómeno, el desarrollo local aparece como posibilidad de articulación de etapas de trabajo, junto a la difusión de mecanismos participativos para la toma de decisiones y la búsqueda de acuerdos. Contemporáneamente -y en algunos casos como factor altamente condicionante- la descentralización de algunas funciones del Estado Nacional, generó un nuevo dispositivo administrativo que coadyuvó en el desarrollo de estas tendencias.

La transformación del rol del Estado Nación provocó, inevitablemente, cambios en las interrelaciones supralocales, puesto que fueron transferidas funciones y competencia propias de la esfera nacional a las provincias y municipios. Esto generó un nuevo escenario de actuación en donde los municipios debieron redefinir su rol y sus estrategias que les permitan asumir obligaciones de administración de un aparato institucional más denso y extendido, sin los recursos ni las capacidades de gestión necesarias para poder hacerlo (Madoery, 2003). La justificación que avaló el nuevo rol municipal se basó en el supuesto de cercanía entre la comunidad y las autoridades encargadas de la toma de decisiones, lo cual permitiría alcanzar una mejor calidad de vida producto de la relación de cotidianeidad e identificación de los problemas, prioridades y necesidades.

Como es sabido, estos cambios fueron acompañados por una redefinición de la estructura jurídica-institucional, a través de las Reformas Constitucionales, provinciales y nacional, a partir de las cuales se establecieron las pautas de coparticipación federal de los recursos, la incorporación del concepto de región y la autonomía municipal (Gudiño, 2002). Sin embargo, los municipios presentaron una serie de dificultades estructurales para hacer frente a las nuevas obligaciones, entre ellas cabe destacar: la desarticulación entre las distintas áreas, los bajos niveles de capacitación del personal municipal, la bajada de programas nacionales y provinciales sin ningún tipo de articulación con las estrategias municipales, la falta de información sistematizada y actualizada que facilite la toma de decisiones y la definición de acciones con objetivos de corto plazo (Tecco, 2002; CIPPEC, 2005).

En este sentido, las convergencias del fuerte proceso de restructuración económica -donde ganan en protagonismo el capital concentrado de las grandes empresas transnacionales- combinado con políticas de ajuste y achicamiento del gasto público, y con la descentralización de las funciones del Estado Nacional implicaron, en muchos casos, el

² Ver Green (2005)

desplazamiento de situaciones de crisis hacia el ámbito local, situación que tiempo después sería inocultable a nivel nacional.

Como consecuencia del agotamiento del modelo de acumulación basado en las ideas neoliberales y la insostenibilidad del régimen de convertibilidad, a finales del año 2001, se desencadenó una profunda crisis económica, política y social que llevaría a la caída del gobierno del entonces presidente Fernando de la Rúa. En el plano económico, hacia el año 2002 se ejecutó el abandono de la convertibilidad a través de la devaluación de la moneda y la adopción de un nuevo régimen cambiario a favor de la banca privada, y con consecuencias socio económicas críticas que requirieron de la intervención del Estado en políticas sociales y de la protección y fomento de algunos mercados.

En el plano político, frente a un Estado debilitado y una fuerte crisis de representación y legitimidad de la clase política, en el año 2003, comienza a redefinirse la orientación de las políticas públicas y se producen importantes reformas en materia económica, política y social destinadas a revertir los problemas de desocupación y desigualdad social y a reconstituir el tejido productivo. En este marco reaparece en la agenda pública la planificación territorial no sólo como cuestión que empieza a ser nuevamente debatida, sino como política de Estado.

1.1.2. El debate acerca de la práctica de la planificación

En el marco de la crisis de la planificación modernista, centralizada y tecnocrática, se van configurando nuevas miradas y discursos respecto a la planificación territorial que buscan afrontar los nuevos contextos y problemáticas emergentes en esos años de ajuste estructural. Los temas de debate en materia de planificación están vinculados a la gestión-planificación, el plan-proceso y el desarrollo local que desde distintos puntos de vista ponen en cuestión la forma de planificar, de concebir el poder y las relaciones entre los actores, las escalas y las temporalidades de actuación de la planificación tecnocrática, racionalista y formal.

En **primer lugar**, es importante señalar que los campos de la planificación y la gestión tradicionalmente tienden a operar de manera separada y temporalmente desfasada. No obstante, la **planificación-gestión** en el marco del debate de los años 90, constituye un binomio compuesto por dos conceptos integrados y que se retroalimenta en la relación entre sociedad, territorio y gobierno local, puesto que la planificación se concibe entonces, fundamentalmente, como una herramienta de gestión. Como sostienen diversos autores³ la gestión territorial actúa durante todo el proceso como posibilitadora para alcanzar los objetivos propuestos a partir de la elaboración, concreción y ejecución de políticas, planes y

³ Ver Kullock, 2001; Rovere, 2002; CIPPEC, 2005.

programas, afectando a toda la sociedad a través del tiempo y sentando las bases para las futuras prácticas y decisiones.

En este sentido “...*la planificación y gestión del desarrollo local se entienden como prácticas indivisibles de un mismo proceso de construcción de políticas y a ese como un proceso de alcance integral e integrador...*” (Reese, 2007). Debe tenerse en cuenta que la planificación-gestión territorial se realiza en un contexto de intereses, el cual se pone de manifiesto en las acciones e intervenciones de los actores sociales a través de mecanismos de competencia, cooperación y conflictos. La comprensión de los procesos de transformación socio-territoriales y la definición de áreas prioritarias de actuación con los actores involucrados son aspectos básicos del proceso y hacen de la planificación una actividad técnico-política, en donde las diversas lógicas y racionalidades se entrecruzan. Por lo tanto, planificar no se reduce a un problema meramente técnico o a una actividad de los gobiernos locales y regionales, sino que es una actividad permanente, con un proceso de diálogo y entendimiento de los diversos actores (Coraggio, 1998).

En **segundo lugar**, es importante resaltar que frente al concepto de **plan-libro** como producto de la planificación estática tradicional, avanzados los años `80 surge como crítica superadora el concepto de **plan-proceso**. La planificación pasa a ser concebida como un proceso a través del tiempo, en el cual se redefinen, reactualizan y revisan los objetivos planteados en un inicio. Esto permite comprender que el conocimiento de la realidad es incremental en función de la cantidad y la calidad de la información obtenida y que las problematizaciones territoriales pueden variar en el proceso de interacción con actores y miradas diversas.

Al mismo tiempo, la planificación se considera como una actividad técnico-política, en donde el conocimiento debe estar al servicio de configurar las acciones para alcanzar los objetivos técnicos y políticos para la transformación territorial deseada a futuro para la realidad concreta. “...*De una actividad y proceso puramente técnicos en manos del Estado, pasa a convertirse en una actividad y proceso técnico-político, en que se debe involucrar participativamente a otros actores sociales...*” (Robirosa, 1998). No se trata diseñar modelos deseables asociados a normas indicativas, sino que se trata de generar estrategias de intervención que vinculen actores, recursos y decisiones que produzcan acciones concretas en el corto y mediano plazo de modo de condicionar el largo plazo.

En este sentido, esta definición de planificación implica siempre una vocación de intervención de la realidad ajustada a objetivos e intencionalidades técnico-políticas. Esta forma de acción

-parafraseando al mismo Robirosa- debe ser una acción modelada racionalmente de lo contrario se vuelve acción improvisada, que sin vocación técnica de transformación de la realidad deviene en sólo investigación y sin intencionalidad política es simplemente administración. En esta línea a continuación se sistematizan algunas de las principales diferencias entre la planificación tradicional y los nuevos enfoques de planificación.

	PLANIFICACIÓN TRADICIONAL	NUEVO ENFOQUE DE PLANIFICACIÓN
PROCESO METODOLÓGICO	Plan – libro (planificación cerrada y definida) No considera su factibilidad en beneficio de la calidad científica y técnica de los pensamientos Opta por metodologías y técnicas de origen académico, sobre sofisticadas que dificultan la factibilidad, oportunidad, comunicabilidad, pertinencia, credibilidad, aceptabilidad Discurso técnico	Plan – proceso (abierto – incremental) Factible en función de los recursos Satisfacer factibilidad, oportunidad, comunicabilidad, pertinencia, credibilidad, simple.
CONCEPCIÓN O ENFOQUE DISCIPLINAR	Actividad técnico – científica. Neutralidad valorativa / Objetividad Planificador tecnocrático	Actividad técnico – política. Acciones en procura de objetivos de transformación cualitativa de un sector de la realidad concreta. Las elaboraciones de las técnicas son comprometidas, convergen grupos de intereses
PRODUCTO	Modelos de estados futuros deseables. Modelo teórico de un estado de equilibrio deseable. Modelos atemporales y finalistas Plan recomendado Instrumentos formales o normativos de control, modificaciones sectoriales Acciones diseñadas con lógica gestionaría Planificación autoritaria – indicativa Anticipación a largo plazo	Estrategias de intervención Planificación como proceso continuo y abierto de gestión en el tiempo. Reevaluación y revisiones Medios de intervención diseñados son acciones llevadas a cabo por sujetos definidos y con recursos concretos Acciones diseñadas para un sujeto-actor concreto sin una lógica gestionaría única Revisión de las acciones en el corto plazo
PROCESO	Centralista Lógica de “arriba hacia abajo”	Gestión planificada Lógica de “abajo hacia arriba”
CONTENIDO DE LOS PLANES	Predominan los aspectos espaciales. Sectorial. Compartimentación y escasa jerarquización de los aspectos considerados	Integral, sistémica y estructural
ESCALA DE ACTUACIÓN	Escala urbana	Articulación de escalas urbana y local
ACTORES INTERVINIENTES	Profesionales - Academicismo Una única racionalidad posible que los individuos ponen en juego al momento de la identificación y la definición de los problemas	Participativa Múltiples formas de percepción y significación.

<p>RECONSTRUCCIÓN OREPRESENTACIÓN DE LA REALIDAD</p>	<p>La realidad se presenta de manera objetiva como un fenómeno externo a los sujetos que la conforman. Reconstrucción teórica de la realidad. No prioriza las causalidades complejas sino las asociaciones generalizables Diferentes disciplinas en planos paralelos desemboca en un agregado de modelos teóricos Incapacidad de adaptarse a las situaciones cambiantes Lectura espacialista del territorio</p>	<p>La realidad es producto de la construcción social Modelo teórico del conjunto de procesos en interacción que modelan el sector particular de la realidad en el que se insertan las acciones Pensamiento causal transdisciplinario y único. Modelo integrado y transdisciplinario del sector de la realidad considerada en términos de procesos que se desenvuelven y cambian en el tiempo Investigación – acción Modelo teórico tentativo, provisorio y abierto</p>
<p>TÉCNICAS UTILIZADAS</p>	<p>Clasificación y zonificación del suelo Planificación de Infraestructuras y obras públicas</p>	<p>Abordaje sistémico y multidisciplinar según áreas Enfoque estratégico, estructural y pluralista, integrando la visión espacial a la social, política, económica y ambiental.</p>

Cuadro 1: Síntesis de diferencias entre la planificación tradicional y el nuevo enfoque
Fuentes: M. Robirosa (1986), D. Kullock (2001), E. Reese (2011)

Como hibridación entre la planificación tradicional y los nuevos paradigmas, es importante destacar que, en la década de los años 90 se instala en algunos ámbitos académicos y científicos el Ordenamiento Territorial como disciplina integral y sistémica, pero todavía centralizada. Según señala M. Gudiño, cobra impulso la idea de ordenamiento territorial como instrumento o estrategia para alcanzar el desarrollo sustentable, desde una perspectiva pluri-sectorial, horizontal e integral. Para lo cual define que el “...ordenamiento territorial es una forma de hacer planificación que involucra los aspectos económicos, sociales y ambientales. Es decir que ordena actividades y usos del suelo, asentamientos humanos, infraestructuras y equipamientos. Es una forma de planificación que debe velar por el bien común y promover el desarrollo sustentable, sostenible y socialmente equitativo...” (2009).

En **tercer lugar**, es necesario introducir el cambio de escala en relación a la cuestión del desarrollo. El concepto de **desarrollo local** o endógeno nace asociado a la pérdida de identificación del Estado centralizado como único ejecutor o articulador de las políticas. La nueva perspectiva surge como necesidad e implica un cambio en la mirada de los problemas porque las fuerzas impulsoras y la dinámica del desarrollo se presenta de *abajo hacia arriba* en contraposición a la visión centralizada y verticalista tradicional del desarrollo de *arriba hacia abajo*. Al mismo tiempo, esta mirada apuesta a la necesidad de crear capacidades endógenas que posibiliten el desarrollo, y no reducir el problema a una mera redistribución de

los recursos, puesto que el desarrollo es un fenómeno integral que comprende múltiples dimensiones (económica, social, ambiental, política, cultural).

En este plano el rol de los territorios locales fue entendido de diferentes formas. La primera supone una forma de posicionarse estratégicamente en espacios territoriales delimitados, siendo lo local una posibilidad de diferenciarse en la escala global, con énfasis en el desarrollo económico local (Madoery, 2002). Una segunda forma de comprender lo local es asumirlo como elemento de transformación socio-político-económico, un nuevo escenario de solidaridad y cooperación. Y por último, una tercera alternativa es aprovechar el potencial endógeno de los territorios y expresar las oportunidades y articulaciones entre escalas territoriales.

En esta perspectiva es posible poner en valor el desarrollo endógeno o local como concepto en tanto práctica y estrategia de actuación frente al escenario de la globalización. Según Madoery, se trata de una perspectiva de cambio, de construcción de otra realidad, una forma de hacer política pública desde la propia realidad, con los actores locales y con sus propias capacidades. Esto no significa descontextualizarse del entorno, sino activar las propias energías y aprovechar de manera más efectiva los recursos exógenos (Coraggio, 1998; Madoery, 2003).

Complementariamente, el desarrollo local puede entenderse como *“...un proceso integral que articula las esferas de crecimiento económico, y el uso racional de los recursos naturales con el objetivo de mejorar las condiciones de producción para la vida humana. En este sentido el debate sobre desarrollo local alcanza una mirada de la práctica territorial en áreas rurales o urbano rurales que implican una mejora de la habitabilidad del territorio y la calidad de vida de las personas, con énfasis en la dimensión productiva-económica...”*. Esta definición destaca la complejidad de los procesos territoriales producto de la multiplicidad y heterogeneidad de los sectores (económicos, sociales, ambientales, políticos, culturales e institucionales) de los actores (públicos, privados, individuales y colectivos) y de la naturaleza de los territorios para los cuales están pensadas como prácticas.

En **cuarto lugar**, en la década referenciada cobra un fuerte protagonismo la **discusión ambiental** en el marco del contexto mundial de denuncia y reflexión en las cumbres ambientales de Estocolmo (1987) y Río de Janeiro (1992). Si bien los temas puestos en crisis en estas instancias giran en torno de lo social y lo ambiental, este último tema cobra mayor arraigo en el discurso académico y político. Esta preeminencia de lo ambiental tiene un correlato en la reforma constitucional que se lleva a cabo en nuestro país en 1994. Dicho

debate sobre la temática influye en la producción de un conjunto de planes y prácticas vinculadas a lo urbano ambiental, que se generaliza en las agendas políticas, aunque de manera más enunciativa que operacional.

Finalmente, en **quinto** y último lugar, otra de las perspectivas que se hace presente en el debate en este período, es **la gobernanza** como concepto clave en el nuevo juego de roles de los actores. El Estado pasa más bien a asumir una nueva forma de gestión junto a la participación de variadas instituciones y actores, todo en un contexto democrático complejo, *“...el concepto de governance sitúa a los procesos de acción social como procesos de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones, para lograr objetivos propios y discutidos y definidos colectivamente en ámbitos fragmentados e inciertos...”* (De Mattos, 2004). En este contexto, las ciudades resultan los lugares adecuados para el ejercicio de la governance, por la participación de los actores con intereses y demandas diversas y su vinculación con el marco local.

En síntesis, frente a los nuevos discursos y debates acoplados a diversas situaciones territoriales y políticas, la gran mayoría de los gobiernos locales desplegaron estrategias de adaptación variadas con énfasis en el fortalecimiento institucional, en el particular contexto de relaciones entre el Estado Nacional y los estados provinciales y municipales, de delegación de nuevas responsabilidades locales sin que esto implique la transferencia efectiva de los recursos para afrontarlas. Esta situación se sumó de manera crítica a la tradición municipal de baja incumbencia en políticas de desarrollo -aspectos históricamente mediados en gran medida por una estructura centralista de la administración provincial y nacional- con funciones acotadas a la obra pública, a la provisión de servicios urbanos y la regulación de aspectos comunitarios.

1.1.3. Temas de la práctica sobre el territorio

En el marco de las transformaciones políticas, económicas y territoriales del período, se redefinen consecuentemente los sujetos de la planificación derivados, fundamentalmente, de los efectos territoriales de la retracción del Estado y el avance del mercado en el territorio. En este sentido, el desmantelamiento del tejido productivo industrial, los cambios en el mercado de trabajo -con el consiguiente aumento de la desocupación y el aumento de los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso-, la consolidación de áreas rurales expulsoras de población con producciones agrícolas cada vez más intensivas en el uso de capital, la privatización de los servicios públicos son causas de las principales problemáticas a ser atendidas.

Por otro lado, las grandes inversiones privadas en mega emprendimientos comerciales y de esparcimiento pasan a ser nuevos temas de agenda. En paralelo, la generalización de los barrios cerrados, como la principal forma de producción de suelo formal, junto con el crecimiento de las villas y asentamientos, pusieron en la agenda de temas de la planificación las formas de crecimiento de las ciudades y la formulación de alternativas a la tendencia hacia la fragmentación del espacio urbano. En una década en la que se consolida el modelo de ciudad dual, el fenómeno se constituye en parte de la discusión, aunque recién en el siguiente periodo se problematiza en clave de un urbanismo sustentable o que sostiene como principio regulador de la producción de la ciudad, a la función social de la propiedad del suelo urbano.

Asociado a esto se suma la irrupción de la prioridad por atender la problemática ambiental, por controlar las operaciones de desarrollo urbano, por definir las formas de planificación y gestión de los grandes vacíos urbanos, y la necesidad de formular políticas urbanas redistributivas que conforman los temas centrales. Estos pueden organizarse entorno a cinco grandes ejes:

1.- Las formas de crecimiento urbano: a) expansión de las periferias con grandes emprendimientos privados (archipiélagos urbanos) para sectores medios-altos y altos; b) fragmentación en enclaves residenciales, recreativos, comerciales, entre otros; c) nuevas centralidades asociadas a los sectores medios-altos y altos; d) costo de la urbanización y la tendencia hacia la expansión urbana; e) nuevas localizaciones industriales por motivos logísticos e impositivos; f) extensión de las infraestructuras de transporte (autopistas-carreteras) alentando el uso del automóvil particular; g) nuevas formas de hábitat de los sectores populares y conjuntos habitacionales de construcción estatal ubicados en áreas periféricas con falencias ambientales y de infraestructuras; h) competencia por los espacios intersticiales vacantes entre los sectores de bajos y altos ingresos⁴.

⁴ Cravino (2002) señala que las transformaciones del período provocan que los mercados habitacionales se establezcan como centro de especulación y que los sectores con mayor poder adquisitivo resulten ser el objetivo de los emprendimientos inmobiliarios urbanos del capital concentrado, mientras que los sectores de menor poder adquisitivo se convierten en el objetivo del clientelismo político, de los propietarios promotores de la ocupación de tierras, y de los prestamistas. Como consecuencia de ello fue posible observar: "...a) una violenta transformación de los mercados inmobiliarios, que encarecen la tierra, el transporte y los servicios, es decir el 'habitar la ciudad' en general; b) una apropiación de mayor superficie urbana por habitante por parte de los sectores sociales altos, que condicionan el espacio residencial contiguo habitado tanto por sectores medios como de bajos ingresos; c) la generación de nuevos complejos problemas ambientales y urbanos como resultado de los nuevos emprendimientos urbanísticos..."

2.- El derecho a la ciudad⁵ y el acceso de los sectores populares al suelo: a) mecanismos de regulación del mercado del suelo (castigo a la especulación, equilibrio de costos y beneficios de la urbanización); b) modos de ocupación y acceso al suelo: subordinación a las lógicas del mercado, segmentación de las periferias, crecimiento informal⁶.

3.- Calidad urbana y conflictos ambientales⁷: a) déficit en la expansión de los servicios urbanos; b) dificultades para avanzar hacia un modelo de desarrollo sustentable, polución, forestación, RSU, pobreza y vulnerabilidad ambiental, defensa ambiental y estudios de impacto.

4.- Rehabilitación de grandes predios con instalaciones obsoletas en áreas centrales y pericentrales de las ciudades: a) nuevos proyectos urbanos; b) revalorización del patrimonio construido⁸; c) recuperación de antiguas instalaciones ferroviarias.

5.- La crisis económica productiva y el desempleo: a) brecha incrementada entre niveles socio económicos; b) expulsión de los sectores populares del mercado formal de suelo; c) desempleo y deterioro de la calidad de vida y de las condiciones urbanas; d) asentamientos y ocupaciones ilegales; e) migración campo-ciudad por tecnificación de las prácticas rurales productivas.

⁵ “...Remite al derecho al usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades de desarrollo personal y comunitario que las ciudades ofrecen dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. La noción surgió en el seno de movimientos contestatarios apoyados por intelectuales comprometidos en la Europa de las décadas del sesenta y del setenta y cobró dimensión política internacional durante la década de los noventa, como producto del trabajo de una red de colectivos sociales que adquirió carácter global a partir de una serie de Foros Urbanos Mundiales auspiciados por UN-Hábitat...” (SSPTIP, 2010)

⁶ En el período dos formas cobran cuerpo, en el mercado informal: la compra – venta de inmuebles y el alquiler de piezas y casas dentro de las propias villas. “...Los distintos submercados informales deben ser comprendidos en el marco de dos contextos: por un lado, el funcionamiento del mercado inmobiliario formal coloca barreras económicas y sociales a la entrada y excluye a los sectores populares, ya que no hay oferta de suelo urbano accesible para aquellos. Por el otro, persisten aún prácticas no mercantilizadas de acceder a suelo urbano, pero éstas se dan sólo en lugares donde la tierra vacante existe, es decir en la periferia. Por lo tanto, el mercado formal o el acceso a un lote por medio de la acción colectiva no están al alcance para aquellos que viven en el distrito central del área y tampoco para muchos de los que viven en la periferia...” (Carvino, 2002)

⁷ En la década de los `80 y los `90, se diferencian tratamientos de lo ambiental que continúan en términos genéricos y otros asociados a las cuestiones específicamente urbanas, y la posibilidad de instaurar la gestión ambiental urbana. Y se produce el paso de una visión ecologista del tema preocupada por la preservación de los recursos naturales a una multidimensional y compleja que alcanza su expresión en la sustentabilidad ambiental, social, cultural, política y ética. También se pasa de una consideración sincrónica y aséptica de la problemática ambiental a una diacrónica con la presencia de los actores sociales (Kullock, 2001)

⁸ A. Novick (2006) identifica que desde los años `70 el patrimonio cultural se constituye en un tema de referencia para el planeamiento. A partir de la Carta de Machu Pichu (1977) se presentó el alcance del patrimonio como un recurso colectivo y como un problema de la gestión urbana. En el Simposio de Conservación del Patrimonio Monumental (México - 1983) se examinó la recuperación de los monumentos al servicio de la comunidad, y en la Carta de Washington (1987) se propusieron medidas frente al deterioro y degradación. En 1984, el patrimonio construido define sus alcances y se transforma en un problema real de la gestión urbana.

Respecto de estos últimos dos temas, derivados de la constituyente, **la problemática ambiental y el tema habitacional merecen u apartado especial** en tanto que tuvieron mayor vigencia en el debate y la agenda política en el periodo de los años 90, a lo largo de los cuales tuvieron mayor protagonismo primordialmente en la discusión y producción académica y científica local, en la que se reconoce la búsqueda de la sustentabilidad de los modelos de desarrollo, aspirando hacer realidad la letra constitucional.

Este concepto de **desarrollo sustentable** a nivel internacional es introducido a partir del informe Brundtland (1987) por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas. A partir de este, la Comisión de Latinoamérica y el Caribe para el Desarrollo y el Ambiente elaboró el documento Nuestra Propia Agenda, en la cual reformularon el concepto con una perspectiva propia a partir de los problemas y estrategias locales. Y se propusieron las bases para la construcción de una estrategia de desarrollo sustentable a partir de las siguientes líneas: la erradicación de la pobreza; el aprovechamiento de los recursos naturales de manera sustentable, la ordenación del territorio, el desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural; la nueva estrategia económica y social; la organización y la movilización social y la reforma del Estado.

De este modo, la problemática ambiental comienza a ser visualizada como una de las nuevas alternativas de desarrollo social y económico. En 1992 en la Conferencia de Río el concepto de desarrollo sustentable es definido como la manera de *“satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”*. En esta reunión se firma un conjunto de intenciones para orientar las políticas y acciones de las diferentes naciones. Al mismo tiempo se desarrolla el Programa 21 en donde se diseñan programas y planes que debe enfrentar la sociedad contemporánea, siguiendo la línea de énfasis local (Agenda Local 21).

Las áreas de acción comprendieron: la provisión de condiciones habitacionales adecuadas, el mejoramiento de la gestión de los asentamientos humanos, la promoción de mecanismos sustentables de planificación y gestión de uso del suelo, la provisión integrada de infraestructura ambiental, la promoción de sistemas de transporte y uso sustentables de las energías, la promoción de procesos de planificación y gestión de asentamientos humanos en áreas de riesgo ambiental, la promoción de actividades de la industria de la construcción sustentable, la promoción del desarrollo de recursos humanos y el fortalecimiento de la capacidad local para la gestión de los asentamientos humanos (Di Piacé).

En el caso de Argentina las ideas internacionales influyeron y llevaron a la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, la cual cambió de nombre por Secretaría de Recursos Naturales Desarrollo Sustentable (1996). Y en concordancia con la Agenda 21 se presentaron los informes elaborados por parte de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable: Río+5 (1997) y Río+10 (2001). A partir del primero se identificaron las problemáticas ambientales, pero con la visión asociada a las posibilidades económicas regionales y con un enfoque ambiental y de aprovechamiento de los recursos naturales de manera sustentable. Mientras en el segundo, se describieron los logros alcanzados en materia de Agenda 21, resaltando la importancia que adquiere la temática y los marcos normativos elaborados. Sin embargo, la necesidad de medir los logros alcanzados en esta materia lleva a la elaboración, en el 2006, de los indicadores de desarrollo sustentable.

Asimismo, en conjunción con lo expresado con la reforma constitucional se incorpora la posibilidad de gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano con la incorporación de la variable temporal – intergeneracional, incluyéndose así el desarrollo sustentable en la misma. Siendo el ambiente un derecho que debe contar con un presupuesto mínimo para regular la política en materia ambiental. Siguiendo esta línea en el año 2002 se sancionó la ley 25.675 “Ley General del Ambiente”, con los principios y lineamientos que deben regir la política ambiental nacional. En esta además se establecen las herramientas de política ambiental como el ordenamiento ambiental del territorio y la evaluación de impacto ambiental. Y recientemente se aprobaron la ley Nacional de Bosques Nativos (26.331) y la ley de Protección de Glaciares y Ambientes preglacial (26.639).

En materia de hábitat **social y vivienda** en el periodo de los años 90 la solución a las cuestiones de la informalidad tuvo relación con programas de regularización de los asentamientos, en donde el Estado asumió ese rol en la situación ya emergente. En este contexto el proceso de legalización del suelo urbano se asocia a cuestiones internacionales como la II Conferencia de Hábitat-Un (Estambul 1996) donde se definió la Seguridad de la Tenencia como objetivo a perseguir por los gobiernos; el financiamiento de los organismos internacionales y bilaterales de crédito no sólo de viviendas sino de lotes con servicios, legalización y mejoras de barrios; y por último la inclusión social promovida por los gobiernos democráticos. La regularización de los asentamientos informales cobra importancia a partir de la lucha contra la pobreza de los organismos internacionales, quienes desarrollan programas “enlatados” que son implementados por los gobiernos locales. Algunas de las políticas efectuadas a lo largo de estos períodos a nivel nacional fueron:

1. Programa Nacional de Tierras Fiscales (Ley 23967/89) Ley Nacional de tierras fiscales que posibilitó al Estado la venta de tierras.
2. Programa Arraigo (Decreto 2441/90): regularización de dominio y solución de los problemas urbano – ambientales de las tierras fiscales, aprovechando la desafección de la gran cantidad de tierras de uso ferroviario. Implementación lenta por su carácter centralizado y clientelar pues eran ventas colectivas de tierra a través de organizaciones sociales.
3. Ley 24146/92: Transferencia a título gratuito a provincias y municipios que lo soliciten de bienes inmuebles.
4. Ley 24374/94 (Ley Pierri) Regularización Dominial de Inmuebles Urbanos: legalización de tierras pero de carácter privado que legaliza los dominios a los ocupantes que acreditaran la posesión pública, pacífica y continúa durante tres años con anterioridad a enero de 1992. Esta a pesar de su alcance nacional fue implementada, fundamentalmente, en las ciudades de la provincia de Buenos Aires.
5. Para la implementación de la ley Pierri se desarrolla las Casas de Tierras. Registros notariales de regularización de dominio.
6. Programa Familia Propietaria (Decreto 1782/92): es de la provincia de Buenos Aires. Este garantiza a las familias el acceso a un lote de tierra, a título oneroso para la vivienda única y de ocupación permanente en pueblos de hasta 50.000 habitantes.
7. Venta de tierras fiscales por parte de las provincias a través de ordenanzas con diferentes modalidades.
8. Programa mejoramiento de barrios – PROMEBA (1997): programa integral de regularización de dominio y de mejoramiento urbano con financiamiento del BID.

Este tipo de programas de mejoramiento urbano de barrios implementados por el Estado con ayuda económica de los organismos multilaterales han sido en general, intervenciones urbanas puntuales y sectoriales en los asentamientos irregulares para lograr su integración a la ciudad formal, recalificar los asentamientos sociales y sanear ambientalmente los barrios. Aunque en la realidad estos no logran de manera efectiva la reducción de la pobreza pues operan sobre los efectos de la misma actuando de manera remedial de la urbanización informal, tampoco alcanzan la sustentabilidad deseada, no se sostienen en el tiempo, trabajan de manera aislada con el entorno favoreciendo, en algunas situaciones, los mercados informales de bienes y servicios del hábitat (Fernández Wagner, 2010).

Los temas identificados en el periodo se derivan en parte, de problemáticas emergentes del estilo de desarrollo territorial precedente, y en parte se trata también de temas instalados a partir de la reforma constitucional de 1994, la cual establece un claro mandato respecto de la cuestión ambiental y social de los derechos humanos de manera explícita, estableciendo además un marco propicio de actuación en regulación de bienes privados e interés público a través de su adhesión al Pacto de San José de Costa Rica.

1.1.4. La práctica territorial

En la década de los años `90 se consolida una forma estatal de planificar “por omisión” (Raposo, 2004). Esto significa que buena parte de las decisiones queda sujeta a las acciones del mercado como asignador de recursos, en el marco de políticas inducidas por los organismos multilaterales de financiamiento, quienes priorizan aquellas políticas que buscan mayor rentabilidad, relegando competencias públicas y el resguardo de las necesidades de los sectores de menores recursos.

Este cambio en el rol del Estado tiene plena coincidencia con las políticas urbanas que se estaban aplicando de manera sistemática en toda la América Latina, influenciadas “...por dos principios doctrinarios básicos, que revelan un cambio de las prioridades de la planificación y el ascenso de un estilo empresarial de gobierno urbano: 1. La revalorización de la ciudad como motor económico, 2. Su reubicación en el ámbito político mediante el protagonismo del gobierno de la ciudad...” (Cuenya, 2000). En esta línea, se produjo una disminución en las inversiones públicas en viviendas e infraestructuras urbanas, se privatizaron servicios y equipamiento, junto a la venta y concesión de tierras de dominio público.

En este contexto las prácticas territoriales del período tomaron diversos matices e hibridaciones que, según Reese (2007) constituyen un importante volumen y diversidad de instrumentos de planificación territorial que pueden ser sistematizados en los siguientes cuatro grandes grupos:

1. *Propuestas de **planificación-gestión orientadas** a promover procesos de desarrollo de base local o microregional* (planes estratégicos de desarrollo, planes de desarrollo local). Estas abordan los problemas del territorio con una visión integral e interdisciplinaria, intentan una articulación entre las estrategias, los proyectos y las acciones, con énfasis en la participación, y revalorización del espacio local/microregional como espacio adecuado para las políticas territoriales.

2. *Iniciativas de **planificación-gestión** pero con un recorte de la complejidad territorial, generalmente problemas **físicos-espaciales-ambientales** (Plan urbano ambiental, Plan de desarrollo territorial, Plan de ordenamiento). Estos comparten la definición de los escenarios de crecimiento y las características de las ciudades, definen estrategias y proyectos de actuación físico-ambientales en diferentes escalas, énfasis en cuestiones de prevención/remediación de conflictos ambientales e intento de un urbanismo operacional.*

3. ***Instrumentos normativos** para regular el uso, ocupación y equipamiento del suelo (códigos, ordenanzas, normativas, regulaciones).*

4. ***Grandes proyectos urbanos**, a través de acciones directas sobre el territorio, concebidos como operaciones emblemáticas del urbanismo empresarial. “En tanto obras de gran envergadura, estas iniciativas persiguen la reconstrucción y/o exaltación de la imagen urbana, produciendo obras que buscan constituirse en verdaderos íconos de la modernidad [...] y contribuyen a impulsar la promoción externa de la ciudad. Pero al mismo tiempo, esta peculiaridad de la nueva gestión urbana da lugar a una imagen urbana que pierde especificidad nacional en mayor grado que en el pasado, tendiendo a repetir por todas partes formas y modalidades de difusión y presencia global...” (de Mattos, 2004).*

En una perspectiva territorial más amplia, proponemos agregar a estas cuatro categorías citadas y explicitadas, una quinta relativa a las **prácticas en ámbitos rurales o urbano rurales** en el periodo. Las prácticas realizadas sobre territorio rural en los años '90, no presentan rasgos de planificación sino que se han desarrollado, fundamentalmente, acciones sectoriales en materia de política rural, vinculadas a la valorización de los recursos genéricos y a la exportación a los mercados internacionales. Mientras se careció de estrategias para solucionar los problemas globales y sistémicos de los espacios rurales, es el sector productivo agrario el cual concentró la atención y modernización.

La carencia histórica de una política territorial explícita y la ausencia de un marco jurídico nacional de la planificación hace crisis en materia urbana en el período de los años `90. Sin embargo, un conjunto de instrumentos legales y normativos inciden y condicionan de forma sectorial e indirecta la gestión tanto provincial como local. En general, los gobiernos locales se han limitado, especialmente, a sancionar normas sectoriales para regular aspectos puntuales (códigos de edificación, ordenanzas de zonificación, etc.), perdiendo la capacidad de planificar integralmente y de regular el funcionamiento del mercado del suelo. En este punto vale destacar que según Garay (2004), entre 1991-2004, se produjo una disminución de la jerarquía de las áreas vinculadas al ordenamiento urbano en los diferentes niveles,

incluso en muchos municipios se eliminaron las áreas de planeamiento, dedicándose a temas coyunturales.

En este contexto nos proponemos a continuación exponer en detalle, y a modo de síntesis, las prácticas de planificación en el periodo. Las tres formas de intervención territorial que guiaron las prácticas de planificación en esos años fueron principalmente: la “**Planificación Estratégica**”, los “**Proyectos Urbanos**”, y en menor medida, la “**Planificación rural**”. Esta última como emergente de la recesión económica ligada a los cambios tecnológicos de esos años, y las dos primeras que se constituyeron en las propuestas más difundidas, debatidas y aplicadas en las ciudades argentinas, propuestas que pivotean en las tradiciones anglosajona y europea-barcelonesa de hacer ciudad, y que contienen simultáneamente los componentes principales de las críticas y reconocimientos a la ciudad moderna, la planificación integral de la ciudad como ponderación de la modernidad, y “su contrario”, la intervención localizada en partes de la ciudad como consolidación de lo que algunos autores llamaron “ciudad postmoderna”.

Planificación Estratégica

Si bien la Planificación Estratégica tiene sus raíces en la escuela matusiana de los años 70, en nuestro país su práctica surge influenciada por la experiencia barcelonesa, cuyos métodos estaban basados en la Escuela de Negocios de Harvard, para ser aplicada en el sector privado con el fin de alcanzar un alto grado de competitividad en el mercado y lograr el objetivo del éxito empresarial. Y es en los `80 que comienza un proceso de transferencia al sector público. “...*El modelo de Harvard no propone como diseñar estrategias, apenas afirma como postulado bastante obvio, que estrategias efectivas serán aquellas que basadas en las fuerzas, aprovechen las oportunidades y superen o reduzcan las debilidades o amenazas...*” (Poggiuese, 2002). En su propio origen algunos autores (Rovere, 2002; Poggiuese, 2002) proyectan sus críticas puesto que resaltan los principios del mercado como la competencia y la eficiencia para lograr el desarrollo. Sin embargo, Reese (2002) plantea que la competencia está dada por el modo de desarrollo adoptado por cada ciudad, si éste se basa en las ideas neoliberales indudablemente llevará a competir.

La influencia europea, norteamericana y de algunas agencias de cooperación provocó que esta perspectiva de la planificación crezca en popularidad y sea adoptada por diferentes gobiernos provinciales, municipales y organizaciones no gubernamentales locales. En nuestro país, se instaló como un instrumento de gestión desde inicio de 1990, y es a mediados de la década cuando cobra mayor impulso debido a que diferentes organismos multilaterales de financiamiento (Banco Mundial, BID, PNUD) y consultores internacionales difundieron esta

metodología en varias ciudades a través de estrategias de marketing y venta, como si se tratase de una simple transferencia de experiencias exitosas sin tener en cuenta los contextos locales. A modo de hito podemos reconocer que la misma comienza a ser aplicada a finales de 1993 con la formulación del Plan Estratégico de Córdoba (Coraggio, 1998).

Ante la sumatoria de causales mencionadas (descentralización, nuevas funciones en los gobiernos locales, nuevos escenarios de desarrollo, nuevas pautas de gestión, revalorización del papel de las ciudades y el descrédito de la planificación tradicional) los gobiernos buscan un nuevo modelo alternativo de gestión pública, como una instancia necesaria para la capitalización política y para la reflexión, resolución, evaluación y prospección para alcanzar mayores niveles de eficiencia, y el conocimiento de casos exitosos en otros países hace que se adopte la Planificación Estratégica (Coraggio, 1998; Reese y Catenazzi, 1998; Reese, 2010). Esta se presentó como un instrumento de modernización, a través del cual sería posible pensar de manera articulada los diferentes niveles de gobierno, entrelazando relaciones entre los diversos sectores, con la posibilidad de aplicar mecanismos participativos e incorporar demandas de transparencias, eficiencia y equidad.

En este sentido, los planes estratégicos se convirtieron en un instrumento de gestión, con diferentes grados de apropiación y de éxito. Como sostiene Monteverde (2001) *“...en un marco que va del convencimiento profundo en tanto a su utilización como nuevo modo de construcción de la ciudad a otros que se asocia a una especie de aggiornamento del gobierno local adecuándose a una nueva moda de gestión territorial, produciéndose una tensión entre el modo y la moda de la gestión territorial”*.

La redefinición de esta perspectiva se fue produciendo en función de las prácticas locales. En este sentido, esta forma de planificación establece una acción integrada de toma de decisiones y criterios para alcanzar objetivos a largo plazo para transformar la realidad orientada al desarrollo local. Determinar una estrategia *“supone la definición de una imagen objetivo previa; la definición de una trayectoria de acciones coordinadas en un encadenamiento a lo largo del tiempo; la definición del balance de los recursos y acciones requeridos para hacer viable el logro de los objetivos acordados. Definir una estrategia es definir la dirección y manera particular con la que se asignarán y concentrarán los esfuerzos y recursos disponibles a fin de alcanzar los objetivos centrales que se acordaron. Esto a su vez, implica definir la dirección global a la que se ajustarán los proyectos y acciones que se trabajarán en la siguiente etapa...”*(Reese, 2007).

A través del proceso de Planificación Estratégica se obtiene el plan que se constituye en el instrumento de gestión, en este se plasman las líneas estratégicas y las acciones necesarias para la transformación de la realidad. Durante el propio proceso se pueden identificar algunos de los resultados como la elaboración de un pensamiento integral, el conocimiento en profundidad de la complejidad socio-territorial, la formación de equipos locales, la definición de nuevos estándares de trabajo para el sector público, la elaboración de un discurso local, el intercambio y el diálogo entre diferentes sectores de la comunidad, nuevos temas e instrumentos para la gestión pública, y la elaboración de una carta de presentación para las ciudades⁹.

Por otro lado, la **cuestión de la participación** y los modos de incorporación de los distintos actores sociales en el proceso de decisión también atraviesa a la práctica de la Planificación Estratégica. Kullock (2001) sostiene que la lectura de los actores sociales se complejiza en función de los avances en los estudios de las ciencias sociales y la interrelación de los actores en la práctica. El modelo tradicional en donde el Estado era el catalizador de los distintos intereses y el encargado de implementar las transformaciones comienza a ser desestimado. De esta manera, se revisa la relación decisores políticos - planificadores técnicos.

En este sentido la Planificación Estratégica reconoce la participación y el consenso como la forma “eficiente” de gestión para abordar los procesos de desarrollo integral y como garantía de cooperación y credibilidad. *“...La actividad de planificación se transforman así, en cualquier escenario de intervención en un emprendimiento multiactoral, con un profundo contenido de negociación y de concertación entre actores sociales diversos. El paradigma tradicional de la actividad de la planificación y sus metodologías están siendo sustituidos por otro paradigma, todavía en desarrollo, el de la gestión social planificada, multiactoral y participativa. De ser una actividad de responsabilidad exclusiva del Estado, ha pasado a ser derecho y responsabilidad conjunta de toda la sociedad...”* (Robirosa, 1998).

Kullock (2001) establece tres formas en que fue abordada la temáticas de la participación por la literatura a lo largo de la década: una primera forma, remite a la *participación consultiva* basada en la representación o en una función de consulta o control; en segundo lugar destaca la *participación decisoria*, en la cual hay una participación protagónica en la toma de decisiones; en tercer término, identifica la *participación conciliadora* en donde se conjuga la participación protagónica basada en el consenso y en la recuperación de los saberes relativos de los grupos sociales e institucionales.

⁹ Al respecto ver Monteverde (2001) y Reese (2002, 2007)

En la práctica es el Estado el que se transforma en impulsor y facilitador de concertaciones entre múltiples actores con demandas, intereses y poderes diferenciados sobre el espacio urbano. Resulta una forma de construir un proceso de *abajo hacia arriba*, donde las organizaciones de la sociedad civil y el Estado discutan, acuerden y compartan de manera multidimensional el protagonismo de las decisiones, la fijación de las prioridades, la adopción de las estrategias y la ejecución y el control de los procesos.

En este punto resulta necesario resaltar, la disputa de intereses en torno a las políticas públicas y los límites reales de los escenarios de acuerdo o consenso. Algunos autores se posicionan de manera crítica con respecto a las prácticas participativas desestimándolas en tanto que se traten de iniciativas del Estado, en ocasiones en las que se insta a la legitimación de algunas decisiones tomadas previamente de manera centralizada. Según Poggiese “... *la participación es limitada, está previsto de antemano quienes y como van a participar, no supera la posibilidad de opinar sobre temas ya determinados, o tratados con un nivel de generalidad que no permite la percepción de todo lo que está implicado...*” (2002). La mirada del autor sin embargo, da cuenta incompleta de las formas y resultados de la práctica participativa en nuestro país.

Desde un punto de vista más metodológico se reconoce que los actores son agentes activos, con diferente grado de intervención e influencia en relación a sus intereses como a sus capacidades económicas. A través de la participación se intenta desarrollar espacios de articulación y diálogo entre los actores del plan (mapa de actores), generar formas coparticipativas de gestión e implementación de los proyectos, concretar espacios de reflexión y construir espacios democráticos para la toma de decisiones (CIPPEC, 2005; Reese, 2007), las cuales en la medida que engloben mayor información y experiencias permiten direccionar las acciones acorde a las necesidades planteadas y garantizar una distribución de los beneficios del proceso de desarrollo. Estos autores completan un panorama reflexivo sobre las experiencias de participación en Argentina.

Por último, vale señalar algunas dificultades asociadas a los procesos de participación: primero, la falta de experiencia efectiva en gestión participativa generando cierta desconfianza por parte de la comunidad en relación a los verdaderos fines movilizados o las intenciones de manipulaciones políticas; segundo, la desconfianza de la clase política por la participación por el temor a la acumulación de demandas y los costos de la insatisfacción de las mismas; tercero, las dificultades metodológicas de conocimiento y aplicación de las técnicas adecuadas por parte del Estado; y cuarto, quienes son los actores incluidos y excluidos del proceso participativo.

Proyecto Urbano

Otra de las prácticas que se difundieron en los '90 fue el desplazamiento de la cultura del plan hacia la intervención de “piezas urbana” como práctica crítica a la formulación de planes del urbanismo moderno. En ese contexto, los proyectos arquitectónicos de grandes dimensiones se entienden como la actuación pública sobre un segmento determinado de la ciudad pero articulado a esta y a sus problemáticas. Una década más tarde el proyecto urbano se impone en el marco de la desregulación estatal y avance del mercado en el territorio.

Por un lado, en el contexto nacional la difusión de los nuevos proyectos urbanos puede vincularse a la construcción de iconos en un contexto de inserción en la economía global, siendo la imagen urbana un dispositivo de atracción de inversiones, al mismo tiempo que el desembarco de capitales adquiere nuevas formas de materializarse en la ciudad. *“La valoración selectiva del territorio, los procesos de reforma y ajuste estructural del Estado argentino, así como la desregulación de la economía [...] facilitaron la llegada y radicación de un conjunto de agentes y actores vinculados al mercado global de bienes raíces [...]. Las escalas y estrategias de intervención de estos actores en el territorio a través de la construcción de sedes hoteleras y empresarias internacionales, centros de compras, hipermercados, urbanizaciones privadas, emprendimientos residenciales de alto estándar [...] promovieron una revalorización selectiva del territorio...”* (Ciccollela, 2006).

En este contexto, junto con el protagonismo de las ideas neoliberales y con el apoyo de los organismos multilaterales que promueven la privatización de la ciudad y la desregulación de las normativas urbanas, Raposo (2004) sostiene que se discute el instrumento Plan y se propicia la herramienta Proyecto como la forma más adecuada para lograr la transformación territorial y generar así el desarrollo de la ciudad. Solidariamente Ezquiaga (1998) señala que la práctica del planeamiento atravesó por críticas y cuestionamientos tanto de naturaleza económica como profesional. En primer lugar, el discurso neoliberal sostuvo la necesidad de limitar las intervenciones pública sobre la vida económica, puesto que *“es innecesario una acción urbanística sobre el mercado de suelo, dado que este es un instrumento de asignación de los recursos y de las funciones sobre el territorio”*. En este sentido, es importante resaltar que determinadas prácticas de planificación suponen contradecir los intereses creados en el territorio y es de esperar que las mismas generen resistencias.

En relación al segundo punto marcado por este autor, los instrumentos tradicionales de planificación fueron cuestionados como formas eficientes para el gobierno y la transformación de la ciudad. Ambas cuestiones proyectan una postura negativa frente al planeamiento generalista y de gran escala, y es en este contexto que el proyecto pasa a ser defendido

como la forma más adecuada para la adaptación al entorno social y económico, y como un instrumento innovador y eficiente.

Entre las principales causas que explican la adopción de estas prácticas de planificar en nuestro país -a partir de proyectos que suelen tener una mirada parcial y reducida de la realidad urbana-, Reese (2011) identifica tres grandes aspectos en línea con lo mencionado anteriormente: la influencia de las ideas neoliberales; la reducción de la capacidad de inversión por parte del Estado; y la llegada de grupos empresarios, fundamentalmente capitales externos, deseosos de concretar grandes inversiones, para lo cual los proyectos les resultaban funcionales. Otros autores reconocen desde los años `80, una tendencia hacia el Urbanismo Fragmentario, que entre sus principios postula *“...la conveniencia de actuar sobre la ciudad a partir de operaciones puntuales orientadas generalmente a la revitalización de zonas, con una amplia focalización en los aspectos formales y en sus repercusiones en los valores inmobiliarios...”* (Kullock, 2001). Desde estas perspectivas se promueve el Proyecto Urbano como forma de intervención en las ciudades, vinculado a la refuncionalización de áreas obsoletas, mediante la inserción de nuevos desarrollos destinados a albergar actividades para los sectores sociales y empresariales emergentes.

Desde un punto de vista más empírico, los Proyectos Urbanos realizados en nuestro país resultaron intervenciones urbanas con diferentes objetivos y de distinto tipo, es así que incluyeron la recuperación de centros históricos, la reutilización y renovación de áreas industriales, ferroviarias, portuarias, la construcción de áreas turísticas y recreativas, la construcción de sistemas de transportes, la recuperación del espacio público, entre otros. *“Un gran proyecto urbano o una gran operación urbana no constituye sólo intervenciones únicas en la ciudad de gran dimensión, también pueden estar integrados por un conjunto de pequeñas y medianas intervenciones que siguen una misma lógica, y en algunos casos corresponde a una pieza sola urbana...”* (Garay, 2004). Este último apunte metodológico muestra también que plan y proyecto no son necesariamente categorías auto excluyentes y que la configuración de los proyectos puede ser variable ajustándose a distintas realidades.

En función de lo expuesto podemos reconocer algunas de las principales críticas o problemáticas asociadas a los Proyectos Urbanos. En **primer lugar**, al generalizarse como práctica de planificación supone ciertos riesgos metodológicos en tanto se concrete como una acción unilateral o parcial perdiendo de vista el manejo de la complejidad territorial. En **segundo lugar**, en muchos casos, suelen ser desarrollos que por su ubicación contribuyen a acentuar formas de segregación socio-espacial o elitizan sectores de la ciudad, sin establecer vínculos con los problemas urbanos estructurales (como el déficit habitacional de amplios

sectores de la sociedad o la informalidad del hábitat). En **tercer lugar** puede objetarse la utilización de recursos públicos para la concreción de intervenciones privadas, en especial cuando se dan procesos de fuerte valorización y especulación de la tierra urbana sin que el Estado participe de dicha valorización, como sucede cuando se redefinen normas funcionales al desarrollo del negocio inmobiliario. Por último, en **cuarto lugar**, estos proyectos suelen no ser sometidos a evaluaciones de impacto ambiental, aún cuando en ocasiones suponen fuertes impactos o están poco integrados al contexto urbano, y en contraposición a otras prácticas de planificación el círculo decisonal suele ser más cerrado y menos debatido públicamente por la naturaleza misma de los proyectos.

Planificación rural

En nuestro país históricamente se han desarrollado, fundamentalmente, acciones sectoriales en materia de política rural vinculadas a la valorización de los recursos genéricos y a la exportación a los mercados internacionales. Mientras se careció de estrategias para solucionar los problemas globales y sistémicos de los espacios rurales es el sector productivo agrario el cual concentró la atención y modernización.

En esta década la agricultura se posiciona como la actividad que genera mayor volumen de negocios, privilegiando la inversión a corto plazo (soja) aunque tenga un fuerte impacto social, territorial y ambiental. De este modo, el desarrollo de la agriculturización produjo: la expansión de la frontera agraria (oeste, sur y norte) con la destrucción de los montes nativos y el corrimiento de otras actividades como la ganadería; desde los estados provinciales se amplificaron los procesos de ocupación y valorización de nuevas tierras; se intensificó el uso del suelo; se aumentó la venta y el arriendo de la tierra; y la dependencia de insumos de países extranjeros.

Al mismo tiempo, se va definiendo un modelo concentrado de tierras en manos de operadores externos, identificándose así dos formas: una a partir de la compra por parte de actores urbanos productores de las demandas del mercado, y otra de grandes grupos económicos nacionales o extranjeros que trabajan a gran escala con amplia rentabilidad. Esta concentración da lugar a una mayor homogeneidad de sistemas y actividades productivas con procesos técnicos más tecnificados. Como consecuencia de ello el modelo de desarrollo rural familiar, diversificado y de anclaje territorial, atraviesa una transformación hacia un modelo de desarrollo agropecuario concentrado, empresarial y deslocalizado, que ejerce un importante impacto en términos de desarrollo territorial a nivel nacional (Sili, 2011). Este no se presenta de manera homogénea en todo el territorio, marcando así la heterogeneidad y complejidad del proceso.

El modelo de organización territorial actual, plantea una relación permanente entre la ciudad y el campo, a partir de nuevas dinámicas de relaciones que impactan en la organización del mundo rural y de este con la ciudad. Se plantean dos nuevas dinámicas, la diferenciación social rural y la deslocalización de las relaciones sociales y económicas, como consecuencia de ello se produce en las áreas rurales un proceso de fragmentación territorial. Estos fragmentos tienen sus propias lógicas de funcionamiento, intereses y actores. Esto trae aparejado la deslocalización de la renta, la falta de acumulación de capital en las áreas rurales, deterioro de los recursos naturales, de los servicios públicos y marginalidad, valorización selectiva de acuerdo a las capacidades competitivas y dinámicas (Sili, 2008).

El proceso de globalización y las políticas de ajuste estructural de la década hicieron foco en la importancia en la eficiencia y la eficacia de las lógicas del mercado en detrimento de las lógicas del mundo rural. La estrategia neoliberal de minimizar el rol del Estado implicó la ausencia de políticas sectoriales de promoción como la apertura y liberalización del mercado, esto favoreció al capital concentrado, que consolidó a las grandes corporaciones transnacionales y desprotegió a los sectores productivos de menores recursos (Manzanal, 2006).

Para salvar las polarización social y ante la ausencia de un programa de desarrollo a nivel nacional por parte del Estado se implementaron en la década una serie de programas en busca de una propuesta integral de mejoramiento productivo, de ingresos y nivel de vida de los sectores menos favorecidos, aunque los mismos carecieron de coordinación y complementación, siendo en definitiva una sumatoria de programas. Algunos de los mismos son: Programa de Pequeños Productores del Noroeste Argentino (PNEA, 1991), Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNEA, 1998), Programa Social Agropecuario (PSA, 1993), Programa de iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER, 1998). Sin embargo estos van dirigidos a los pequeños productores agropecuarios pobres y los subsidios y los créditos son la herramienta principal de funcionamiento.

Asimismo, se desarrollan otra serie de programas que no son integrales pero si de asistencia técnica al sector como: Mujer Campesina del Noroeste Argentino, Cambio Rural, Unidad de Minifundio, Pro-Huerta, Proyecto de Reordenamiento de Aéreas Tabacaleras, Proyecto Forestal de Desarrollo, Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (Manzanal, 2000). Estos programas focalizados dirigidos a los sectores más vulnerables siguen presentes en la actualidad, pero la ejecución de los mismos es descentralizada, con una superposición de acciones y una desarticulación institucional.

1.1.5. Problemas de la planificación

Los autores analizados permiten identificar que en este primer periodo, correspondiente a los años '90, el problema fundamental consistió en la retracción del Estado de sus funciones de gobierno territorial, y el consecuente avance del mercado en el territorio nacional. Como se ha reseñado, la práctica de la intervención proyectual se hizo funcional a los intereses de los sectores privados, y se desarrollaron prácticas proyectuales aisladas tanto en áreas urbanas como en áreas rurales o naturales. En este marco, podemos distinguir en la práctica de la planificación territorial del periodo, problemáticas metodológicas, de gestión e implementación.

En cuanto a lo **metodológico**, un primer problema radica en los diagnósticos estructurados previamente, sin identificación de cuestiones y problemáticas diferenciales entre los espacios territoriales, y la simplificación en la construcción de escenarios futuros *“...la falta de la consideración de múltiples variables que hacen a la realidad local, del diálogo y consenso entre los actores clave involucrados, de la adopción acríticas de modelos pensados y creados para otras sociedades y en otros contextos socio-espaciales, conduce a generar descreimiento en la sociedad y a restar potencia a las acciones de transformación...”* (Garay, 2004). En esta línea, Poggiese (2002), se preocupa por el vaciamiento en el contenido de los planes cuando estos se convierten en un síndrome de “ventanilla”, es decir cuando sólo actúan a manera de trámite o carpeta, que sólo es objeto de presentación, transporte y depósito sin revisión y re evaluación a través del tiempo.

Otro problema es la vinculación entre los planes y la **gestión** local, puesto que estos intentan ser los planes de la ciudad pero no es ella la que sostiene ni tiene a su cargo los equipos técnicos. En este sentido *“...para algunas áreas de la gestión el plan está más afuera que adentro [...] mientras tanto para afuera, si bien es aceptado como un intento de construcción del plan de la ciudad, está presente la idea de que en última instancia el plan opera funcionalmente a la gestión...”* (Monteverde, 2001). En este sentido, las condiciones de enraizamiento del plan a la gestión es un punto crítico.

En esta línea Reese (2007), amplía aún más esta problemática al señalar como problemas *“...la falta de confianza en la utilidad del plan, el rol que cumple el poder público en ese proceso y el uso político del plan, la imposibilidad de establecer una fecha de inauguración de la planificación, los conflictos por espacios de poder entre las áreas municipales, los largos períodos transcurridos entre la elaboración del plan y las fases de implementación de los proyectos, la accesibilidad de los recursos, los circuitos administrativos, la falta de*

involucramiento efectivo de las instituciones locales, las dificultades con los contactos o relaciones interinstitucionales que acompaña una escasa capacidad de negociar...”.

A todo lo anterior puede sumarse, la dificultades de contar con capacidad instalada de recursos humanos a nivel local y el papel que juega consultor externo, la falta de continuidad de los procesos en el tiempo, las restricciones de las fuentes de financiamiento, el desfase entre los tiempos políticos y los tiempos técnicos y, fundamentalmente, la dificultad de visualizar al plan como una herramienta de transformación y capitalización política. La naturaleza de estas problemáticas de la planificación se diversifica y cobra nuevos significados y perspectivas en el contexto de planificación del Estado de la siguiente década, el cual ofrece mayores oportunidades y alternativas de solución.

1.2. Transformaciones políticas y territoriales desde 2003

1.2.1. Contexto político económico

La primer década del nuevo milenio se constituye, desde su inicio, en un periodo generalizado de crisis, tanto a nivel mundial como nacional, crisis con matices diversos pero en todos los casos derivada de la preeminencia del capital y el mercado por sobre los intereses sociales y ambientales. Algunos autores la consideran como un punto de inflexión en el modelo de desarrollo del sistema capitalista exacerbado, a nivel planetario, por la aplicación sistemática de políticas neoliberales ambientalmente agresivas y excluyentes en lo social.

A nivel mundial, comienza a gestarse gradualmente una crisis de base financiera que se inicia en los Estados Unidos como producto de la quiebra de algunos fondos especulativos y de empresas sobrevaluadas, lo que finalmente desencadenó una crisis financiera internacional con base en las hipotecas inmobiliarias de alto riesgo transformadas en títulos especulativos, con impacto en el comercio internacional y en los movimientos de capitales. Ante esta situación, el gobierno norteamericano y la Unión Europea, intervienen para salvar a las empresas, las compañías financieras y los bancos. Paralelamente, se expanden nuevos países emergentes (China e India), se consolidan bloques regionales, aparecen nuevas monedas competitivas frente al dólar y se esbozan nuevas tendencias económicas.

En América Latina se produce el acoplamiento de políticas internacionales para la conformación de bloques económicos como la UNASUR, se producen en la convergencia de presidencias que llevan adelante fuertes políticas de reivindicación social económica, denominadas por el establishment como gobiernos populistas, que favorecen el surgimiento y consolidación de movimientos sociales de reivindicación económica y política de los “pobres

peligrosos” (Fernández Wagner, 2006). Este tipo de asociación sucede al tiempo en que los fenómenos urbanos y la reflexión académica sobre ellos, recorre en los diferentes países y ciudades los mismos temas de la práctica urbana nacional, regional y metropolitana, cuya base de debate gira en torno de la problemática productiva y habitacional, al tiempo que se ocupa de la equidad social y la discusión sobre instrumentos de regulación de los actores y capitales privados sobre bienes y procesos de interés colectivo.

En el caso de la Argentina, en el 2003 comenzaron a trazarse y recorrerse caminos para salir de la crisis económica, transgrediendo las sugerencias ortodoxas¹⁰ y asumiendo el control de los instrumentos macroeconómicos (Ferrer, 2010). Algunas de estas políticas incluyeron el crecimiento de la demanda, a partir de estimular el consumo interno¹¹, el ajuste cambiario dando lugar a la rentabilidad y el superávit fiscal, el cual permitió la estabilidad cambiaria y disminuyó la desconfianza y la fuga de capitales.

Esta situación se vio favorecida por la coyuntura externa con el aumento del precio internacional de las commodities. Asimismo, la industria se benefició a partir de una serie de medidas tendientes a su fortalecimiento como el incentivo a la sustitución de importaciones, la promoción de la exportación de los productos locales, la recomposición de la situación patrimonial de las empresas y la recuperación de un mercado interno (Rapaport, 2010). El conjunto de medidas permitió lentamente el crecimiento de la producción y el empleo. Contribuyendo así a una reactivación económica otorgando mayores márgenes de autonomía en política económica. De este modo, se registraron cambios en la economía nacional caracterizada como un ciclo de recuperación y crecimiento sostenido.

En comparación al período anterior, para revertir algunas situaciones conflictivas se produjo un importante aumento del gasto público, a través de la inversión, el incremento de los salarios y de la previsión social, la construcción de viviendas masivas con alcance en todo el territorio nacional como forma de creación de fuentes de empleos y dotación de servicios. También tuvo lugar la revisión de los contratos de las empresas privatizadas, algunos de los

¹⁰ “...la única forma de salir de la crisis consistía en estimular el incremento de las tasas de ganancia, sostener un laxismo financiero a ultranza y respetar los dictados de los principales referentes del poder económico local e internacional, cuya cabeza visible era el FMI...” (Rapaport, 2010).

¹¹ “...A su vez, a fin de hacer viable el protagonismo que se pretendía asignar al mercado interno, en un contexto de salarios deprimidos y alto desempleo, fue muy importante la continuidad y profundización de la política de ingresos. Esta se hizo efectiva mediante la prolongación del Plan Jefes y Jefas; los aumentos al sector privado, de suma fija y otorgados por decreto en reiteradas ocasiones; los incrementos de las remuneraciones del sector público, del salario mínimo vital y móvil, de los haberes jubilatorios y de las asignaciones familiares, y el impulso a la renegociación de los salarios mediante paritarias...” (Rapaport, 2010)

cuales fueron rescindidos por incumplimiento de lo convenido. Tal es el caso de Correo Argentino, Agua, Aerolíneas y Ferrocarriles.

De esta manera, las políticas aplicadas fueron desarticulando la valorización financiera como motor de la economía e incluyendo políticas sociales y de derechos humanos. *“...En síntesis, esta etapa tuvo en lo económico dos características principales. Por un lado, la reversión de gran parte de los efectos negativos del esquema rentístico financiero predominante en las décadas anteriores [...]. Por otro, el inicio del camino de retorno a un modelo productivo...”* (Rapaport, 2010). Este contexto, fue posible y se fortaleció por la recuperación de la autoridad y el liderazgo político frente al protagonismo otorgado hasta el momento a lo económico.

En la década del `90, aunque se diseñaron estrategias de desarrollo regional, estas carecieron de vinculación con las necesidades y problemáticas locales. Esta situación es revertida a lo largo de este período, en el cual se trabaja sobre la necesidad de consolidar la inclusión en la economía global, con integración regional y desarrollo nacional (Rapaport, 2010).

En relación con estas ideas se define el modelo de desarrollo territorial por la sustentabilidad, la equidad, la productividad-competencia y el consenso. Todos ellos enmarcados en las ideas de complejidad e interrelación. En dicho modelo, resulta necesario el fortalecimiento del Estado y de su gestión. Este debe adoptar un rol de agente activo, regulador, configurador y garante en la construcción de una sociedad más justa y equilibrada, que promueva al bien común, basado en un modelo productivo integral tendiente a la inclusión social y a la calidad de vida.

En esta recuperación de las funciones del Estado, desdibujadas en la década del `90, se incluye también su rol como planificador e inductor de la inversión pública y privada, puesto que la infraestructura permite el acceso a los bienes y servicios, a las producciones en los distintos niveles del mercado y a la complementariedad territorial. El modelo de desarrollo territorial busca romper con la concentración geográfica de las actividades e inversiones, y apunta a economías diferenciadas y complejas con la inclusión de las regiones periféricas, con producciones locales con valor agregado y sustentable. Asimismo, tiende a una integración de bloques regionales para obtener inversiones de mayor envergadura, para fortalecer posturas de negociación, consolidar cadenas productivas y mercados regionales.

También la inclusión regional-global implica la promoción de la equidad y la justicia a nivel global frente a un poder central y hegemónico (García Delgado, 2008). *“...La fuerte apuesta*

a las cadenas productivas regionales, que demandan tecnología, mano de obra local e inversión en infraestructuras, complementa esta estrategia, en tanto promueve el pleno empleo y configura el círculo virtuoso del desarrollo con inclusión social. Esta visión del territorio sienta las bases de una Argentina industrializada, ya no sólo exportadora de commodities, sino capaz de producir bienes con valor agregado, tanto para la exportación como para el mercado interno...” (SSPTIP, 2011). Este modelo necesita la articulación tanto vertical, entre las políticas nacionales, provinciales y municipales, como horizontal entre las distintas áreas de gobierno de cada nivel del Estado. Es decir, una articulación multiescalar con epicentro en lo nacional.

1.2.2. El debate y la planificación como política de Estado

En este periodo cobra fuerte relevancia la discusión acerca del **rol del Estado** en el gobierno del territorio y su transformación de gerenciador y mediador de las operaciones privadas a Estado protector del bien común y del interés general. En materia de paradigmas de planificación, y de acuerdo con los autores de referencia, podemos afirmar que en este corte temporal existe una continuidad de las prácticas de la Planificación Estratégica y del desarrollo local, pero en un claro cambio de contexto en el debate en cuanto al rol del Estado, y las definiciones que hacen a la planificación.

Desde el año 2004 en el ámbito nacional se han generado diversos espacios para transformar el tema en una discusión de carácter federal a partir de la creación de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2004), el Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN - 2008), la formulación del Plan Estratégico Territorial (2008) la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional (2010), algunos programas específicos como el de Fortalecimiento de Herramientas de Planificación Integrada del Territorio en la agenda de los gobiernos locales (Ministerio del Interior) y programas de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial.

A través del Plan Estratégico territorial “Argentina 2016” se promulgó la política y estrategia nacional para el desarrollo y ordenamiento territorial con el objetivo de orientar las acciones de impacto territorial. Este debe ser equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. Para su construcción se partió de una perspectiva integral del territorio, desarrollando un Modelo de Territorio Deseado que si bien no presenta alternativas, se construye a partir de la conjunción de las propuestas y perspectivas de todas las provincias encauzadas por el Estado Nacional, estableciendo a la planificación con una visión federal, que procura integrar economías aisladas y asociadas a la exportación de materias primas, con conectividad tanto interna como externa, y con un sistema policéntrico de ciudades.

Esta perspectiva permite comprender los planes urbanos desde la complejidad, interrelacionados a los contextos donde se insertan, con una visión superadora de la planificación parcial o sectorial, con integración de la dinámica demográfica, económica, social, cultural, ambiental para el diseño de las políticas más eficientes.

Al tiempo en que resurge la discusión del rol del Estado en sus distintos niveles en los procesos socio-territoriales y en las políticas públicas para el desarrollo territorial, se ponen en marcha instituciones y programas para la instrumentación de una política nacional de desarrollo y de ordenamiento territorial, de articulación de planes pre-existentes y de gestión de nuevos planes y programas, los cuales incorporan dicha dimensión territorial a la gestión de los organismos, así como la construcción de consenso nacional para su materialización.

La cuestión legislativa resulta un tema de agenda y debate, puesto que la Argentina, sólo cuenta con marcos legales dispersos, fragmentarios y desactualizados. Así a nivel provincial, en el marco del ordenamiento territorial y de uso del suelo sólo la provincia de Buenos Aires, la ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Mendoza, cuentan con regulaciones-marco sobre estos aspectos. La primera, tiene la Ley 8.912 (1977), la segunda la Ley 2.930 (2008) -Plan Urbano Ambiental-, y la tercera la ley 8.051 (2009).

A través del proyecto de ley nacional de desarrollo y ordenamiento del territorio se intenta otorgar un marco legal que oriente y regule el proceso de organización y ordenamiento territorial. En este sentido, en el Proyecto de ley se define al ordenamiento territorial como *“...un instrumento de política pública destinado a orientar el proceso de producción social del espacio mediante la aplicación de medidas por medio de las cuales se busca mantener y mejorar la calidad de vida de la población, su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos económicos, sociales, naturales y culturales. Se considera, además, como una función pública indelegable del Estado la organización del uso del territorio, resguardando el interés general de la sociedad por sobre los intereses particulares...”* (SSPTIP, 2010). En este sentido, el desarrollo territorial se sustenta en la vinculación entre el territorio - ambiente - economía - sociedad, con una nueva perspectiva superadora de la visión de competencia (provincial – municipal) que consolida una gestión socio-gubernamental compartida y consensuada.

Finalmente, otro tema que está vigente en el debate actual de la disciplina, lo constituyen las políticas de intervención en el mercado de suelo y las **funciones social y ecológica de la propiedad**, como sujeto de los proyectos de ley marco nacional, y como pautas operativas de la práctica de la planificación en busca de frenar el fenómeno de especulación y

polarización social y económica de las ciudades, y el crecimiento de la informalidad y de la pobreza urbana.

1.2.3. Temas de la práctica de la Planificación

En este periodo se redefinen y jerarquizan de particular manera los temas-sujeto de la práctica de la planificación territorial, regional y nacional, los cuales se reconocen en la producción científica de algunos de los autores analizados. Nuevamente los temas tienen arraigo con los fenómenos en proceso en nuestro país, especialmente asociados a la concentración urbana, las formas de crecimiento urbano y metropolitanos, el crecimiento de la informalidad habitacional y laboral, las formas especulativas sobre el suelo urbano y sobre el suelo productivo, y la idea de integración nacional y regional como futuro convergente de los procesos sustentables buscados.

La **dimensión metropolitana** como sujeto de planificación cobra relevancia en el debate y en la producción académica mucho más que en la práctica empírica del planeamiento. A esta se asocian los temas críticos de las metrópolis, donde se configuran como protagonistas el transporte, los residuos y el suelo, a la vez que se trabaja en el reconocimiento de áreas metropolitanas del interior de país reconociendo sus patrones y problemáticas, inherentes a la concentración y agrupamiento urbano interjurisdiccional.

Estas temáticas se complementan con aquellas problemáticas planteadas desde las propias provincias a partir de las reuniones realizadas por el Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN), en el marco del PET. La conjunción de ambas permite obtener una visión global e integral entre la teoría y la práctica de la planificación. A partir de la profundización de las temáticas ya abordadas y el cambio en algunas de sus perspectivas, resulta un aporte importante para la planificación a escala nacional descartando una visión reduccionista de lo meramente local.

En las ciudades actuales **la forma de crecimiento urbano** y la ocupación del suelo resultan una problemática compleja, debido a que se produce tanto el crecimiento de las zonas residenciales para sectores de ingresos medios y medios-altos, con nuevas centralidades asociadas y con una conectividad basada en el automóvil particular, como los asentamientos informales, ubicados en las zonas más alejadas, con condiciones ambientales críticas (áreas inundables, agua contaminadas, suelos inestables, antiguos basurales, bordes de autopistas,

entre otros), peor dotadas de servicios básicos (periferización de la población) y construidas a partir de la “autourbanización”, con loteos informales¹².

Todo esto conduce a la dispersión y discontinuidad en los tejidos residenciales (vacíos intersticiales) trayendo asociada problemáticas urbanas como son los **costos en infraestructuras, en transporte público, en los conflictos socio-ambientales**, en el desarrollo inmobiliario y comercial, y en la especulación a partir de la retención de suelo vacante. Esta expansión de baja densidad conduce a un avance progresivo de la ciudad sobre las áreas del periurbano con suelos productivos. Asimismo, se producen evidentes luchas por el espacio urbano que marcan la vulnerabilidad del derecho a la vivienda y a la ciudad como son los desalojos forzados, las ocupaciones de casas, la toma de predios o terrenos y la ocupación prematura de viviendas de construcción pública (Fernández Wagner, 2006).

Este conjunto de problemáticas que reflejan la complejidad de las ciudades visibilizan la necesidad de un rol activo del Estado a través de políticas públicas que apunten a definir, cualificar y orientar las formas de crecimiento urbano. Asimismo, el mercado del suelo, continúa teniendo una presencia fuerte entre las temáticas de abordaje en este período, esto se observa a partir de la ausencia o la baja regulación del mercado inmobiliario y las rentas especulativas que el mismo genera¹³, el acceso a la vivienda, la contraposición mercado formal e informal¹⁴, y el rol del Estado en la valorización diferencial y las plusvalías urbanas¹⁵.

En este sentido Reese (2011) señala que “...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 servicios...”.

Otras de las cuestiones que se constituyen crecientemente en sujetos de la planificación son los **conflictos ambientales** y la **participación de la comunidad** en estos temas, volviéndose una problemática urbana y rural (territorial) que necesita para su comprensión una perspectiva compleja e integral.

¹² Ver Cravino, 2010; Catenazzi, 2011

¹³ Ver Clichevsky, 2003; Cravino, Baer, 2008; Cicoella, 2010

¹⁴ Ver Fernández Wagner, 2006 Cravino, 2010

¹⁵ Ver Cuenya, 2007

Y, por último el tema de los **servicios urbanos** resulta una cuestión de abordaje actual a partir de la recisión de contratos, las demandas sociales por la calidad de los mismos y la reversión de alguno de ellos a manos del Estado. Esta situación se contrapone al período anterior, y resurge la discusión de las formas de prestación de los servicios, la calidad y las percepciones sociales, las comparaciones con otros cortes históricos y el rol del Estado en esta materia.

Asociado a lo explicado previamente y como síntesis el programa “Argentina Urbana”, a través de los estudios de caso, reconoce un paquete de problemáticas sistemáticas de nuestras ciudades, que incluyen: carencias estructurales en la periferia de cobertura de infraestructuras, hacinamiento en hogares, vaciamiento demográfico de las áreas centrales, expansión residencial difusa, tanto mediante loteos informales como con viviendas de interés social construidas por el propio Estado, desaprovechamiento de las infraestructuras urbanas existentes (vacíos urbanos centrales) e insustentabilidad de los sistemas de transporte que inviabilizan los proyectos de inversión.

Finalmente, en los últimos años se instala la preocupación por la **planificación rural ligada a lo nacional productivo y ambiental**. Han surgido en el espacio rural algunos proyectos e iniciativas para solucionar las problemáticas como son: los planes estratégicos de desarrollo, los emprendimientos productivos no tradicionales y los proyectos culturales. Asimismo, en los últimos años se avanzó en la conformación de Consorcios Productivos, que despliegan estrategias asociativas para el desarrollo de programas de manera conjunta, los cuales permean la políticas de carácter local, definiendo los nuevos vínculos entre los municipios y los privados. Sin embargo, estos terminan asociados a la aplicación de políticas diseñadas desde los niveles provinciales y nacionales. Además se suma que los programas de desarrollo local no contemplan las características productivas ni las escalas o tipos de localidades a las cuales van dirigidos, en definitiva resulta un producto general.

Las diferentes temáticas presentadas implican un desafío importante para la planificación, según los autores analizados, dado que son las cuestiones y problemáticas que afectan a los territorios actuales en las últimas décadas en nuestro país.

1.2.4. La práctica de la planificación

Entrado el nuevo milenio, y en un contexto político favorable a la planificación territorial, la formulación de planes se vuelve más frecuente y habitual, acoplándose a un momento histórico de avance en la informática y disponibilidad de metodologías e información territorial que favorece la práctica, especialmente en las ciudades medias y grandes que en el periodo

superaron el millón de habitantes y con ello incrementaron la complejidad material y social de su funcionamiento.

A nivel urbano comienzan a evidenciarse en algunas ciudades importantes, los efectos de **prácticas de descentralización político administrativa** que favorecen los procesos participativos que ya son parte de las prácticas urbanas de la sociedad argentina. A la vez la planificación territorial atiende de maneras diversas y todavía no integrales, los efectos dispersos de las crisis habitacionales, y de expulsión de los sectores populares mediante procesos de regularización dominial y construcción de vivienda de interés social, en las periferias urbanas.

En **materia de transporte** surgen múltiples necesidades de intervención en tanto se consolidan procesos históricos de deterioro de los sistemas públicos de transporte masivo y, simultáneamente, de crecimiento del parque automotor privado. En esta específica materia y dado su nivel de complejidad, en el periodo se produce un despliegue de estudios con propósitos de intervención, casi todos financiados por programas de organismos internacionales, de los cuales sólo algunos casos llegan a concretar intervenciones materiales, mientras que muchos de ellos se encuentran actualmente en etapas de evaluación económica de pre-inversión.

Como consolidación de la importancia de la **problemática ambiental** instalada ya en la década anterior, en este periodo cobra especial relevancia la gestión municipal y regional de los residuos sólidos urbanos y las prácticas de planificación regional de defensa costera frente a riesgos de inundaciones. También se registran prácticas turístico-ambientales con propósitos de concientización y educación ambiental como parte del amplio repertorio de prácticas de planificación sustentable.

Otra de las dimensiones de intervención que se ejecutan en nuestro país durante el periodo, está asociada con los cambios en las **normativas de edificación**, como respuesta al enorme impacto que provocó el mercado inmobiliario en la configuración urbana a lo largo de la década anterior, caracterizada por una baja regulación estatal. En este tema surgen también estudios financiados, por organismos nacionales e internacionales, a través de los cuales se desarrollan numerosos planes urbanos demandados por municipios que se encuentran en un momento de complejización de sus variables político - económicas, y que demandan instrumentos para manejar la incertidumbre, reconocer las ventajas, amenazas y oportunidades de la situación económica y socio urbana imperante a la vez de formular argumentos de decisión política y técnica.

Por último, otra práctica de planificación territorial del periodo, lo constituye la intervención y **planificación productiva rural del territorio nacional** mediante planes de ordenamiento que integran lo urbano a lo rural productivo procurando respetar parámetros de sustentabilidad funcional, social y económica en contextos político administrativos diversos.

Se han implementado una serie de programas en actual revisión como el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER, 2003 que agrupaba a proyectos existentes – Pro-Huerta, Cambio Rural, Profam, Minifundio), el Programa Nacional de Desarrollo de los territorios (PNDAT, 2006), y el Programa Nacional Ecorregiones que apunta a implementar planes de ordenamiento territorial en áreas rurales con el objetivo de regular el uso del suelo. Dentro de este se enmarcan algunos proyectos clave como son: 1. Geoinformación para el ordenamiento territorial y gestión del medio ambiente, 2. Observatorios agroambientales para el monitoreo de la sustentabilidad, y 3. Planificación del uso de las tierras públicas instituciones sociales para alcanzar los objetivos de manera horizontal y colectiva frente a temas compartidos. La implementación de este tipo de programas y proyectos evidencia un avance en el manejo de áreas rurales, respecto de la década anterior.

1.2.5. Problemas de la Planificación

Entre los temas-problema de la planificación en la actualidad reconocemos un primer grupo ligado a las formas que adquiere la práctica disciplinar en planificación territorial en cada etapa de los procesos de planificación desplegados, y un segundo grupo, más vinculado a la especificidad y complejidad de los problemas territoriales y territorializados en nuestro país. En el primer grupo están los problemas de información, institucionales, y legislativos, mientras que en el segundo grupo incluimos los temas habitacional urbano y rural productivo, como problemáticas complejas que se presentan como desafíos a la planificación territorial en el período.

El problema de la información necesaria para llevar a cabo los procesos de planificación, incluye: i. la inexistencia de datos para algunas variables de análisis de la realidad de las distintas ciudades; ii. la desactualización de los datos; iii. la carencia de indicadores desagregados a nivel de localidad; iv. la ausencia o reducida inclusión de las nuevas tecnologías para la elaboración de datos georeferenciados. Esta situación impide el desarrollo de bases actualizadas y comparativas de carácter federal.

Por su parte la problematización de aspectos institucionales incluye: i. la tensión entre el territorio real y las divisiones territoriales formales, que en muchas ocasiones no son

coincidentes con la dinámica y complejidades de los núcleos urbanos actuales y pueden actuar como factor limitante del desarrollo; ii. la falta de formación de los equipos locales o la interacción entre las diferentes áreas y niveles jurisdiccionales; iii. la reducción de las políticas urbanísticas de tipo regulatorio; iv. la desarticulación entre las herramientas urbanísticas, fiscales, administrativas; v. la necesidad de consolidar a la planificación como herramienta de gestión, la cual supere los cambios de gobierno o de bandera política, que integre proyectos de co-gestión privados-públicos y que se convierta en una forma de trabajo cotidiano.

En cuanto a los problemas en materia legislativa, podemos distinguir dos temas centrales, el primero comprende que la normativa sea un instrumento real de gestión y el segundo, que en la práctica disciplinar es imperiosa la necesidad de discusión, aprobación e implementación de la ley marco nacional de ordenamiento territorial con articulación real entre las diferentes jurisdicciones y territorios.

Dentro de los problemas del segundo grupo, se destacan aquellos asociados a las cuestiones ambientales, sociales y rurales. Estos han constituido y constituyen todavía, temas instalados en la discusión científica y política, como también de la práctica disciplinar del planeamiento territorial. La vigencia y actualidad de los mismos ha permitido consolidar hasta hoy un marco legal ambiental y un conjunto acotado de sólidos proyectos de ley marco nacional y provinciales que actualmente se encuentran en discusión y que tratan de manera central el hábitat social en territorios urbanos y rurales. A propósito de los ejes de discusión presentamos un apartado para cada uno, donde exponemos sus elementos críticos y las prácticas asociadas.

El problema habitacional urbano

La problemática habitacional se constituye en un eje de importancia y criticidad creciente a lo largo de todo el periodo de estudio, lo que ha motivado la preocupación de los gobiernos locales para dar respuesta a las demandas urbanas y habitacionales. En este sentido, se constituye en un problema central el crecimiento de la informalidad y la pobreza en la ocupación del suelo urbano. Este fenómeno característico por sus mega dimensiones de las ciudades latinoamericanas, es una constante en crecimiento desde los años 50 en América Latina en general, y en nuestro país en particular.

La dualidad emergente (ciudad formal – ciudad informal) permite corroborar la existencia de reglas y características diferentes dentro de un mismo fragmento del territorio. La informalidad se identifica con la trasgresión en falta de títulos de propiedad, el incumplimiento en las normas de ocupación y construcción de la ciudad, y en la localización de viviendas en

espacios con problemas urbanos ambientales. La informalidad tiene sus bases por la conjunción de diferentes factores como el desempleo, las bajas remuneraciones salariales, la pobreza, la ausencia de políticas de intervención en el mercado de la tierra, las deficiencias en los programas de viviendas de inversión pública y del propio planeamiento urbano.

La informalidad urbana puede presentar diferentes tipos, de acuerdo a lo expresado por Clichevsky: i. la ocupación de forma directa de la tierra, ya sea pública o privada en villa, asentamientos, toma, ocupación de lote individual, constituyéndose mercados informales; ii. los mercados informales ilegales que incluyen loteos clandestinos, irregulares; iii. propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana; iv. venta de lotes rurales como partes indivisas; v. propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas) incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; vi. cooperativas agrícolas transformadas en “urbanas”; vii. submercados legales que se transforman en situaciones de ilegalidad de dominio (2003).

Desde los sectores sociales vulnerables o sin acceso a la ciudad formal se conforman grupos de acción de reivindicación territorial agrupados por su representación barrial, los cuales no han dejado de movilizarse desde las primeras ocupaciones de tierras hasta la actualidad y en el presente se constituyen en referentes y actores fundamentales en la temática.

En los últimos años se busca la integración entre la ciudad informal y la formal a través de la inclusión, la cual permita la posibilidad de acceso a la propiedad y al mercado del suelo y la vivienda. Sin embargo, los programas implementados han sido de carácter parcial y sin considerar en profundidad la compleja realidad, estos se orientan a solucionar los problemas de legalidad del dominio como los problemas urbano – ambientales, o una combinación de ambos. Al respecto algunas de las políticas implementadas a lo largo de este último período a nivel nacional son:

1. Programa Federal de Viviendas
2. Banco social de tierras (Decreto PEN 835/04) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación destinado a facilitar el acceso a la tierra a la población de bajos ingresos y dar respuesta a la emergencia habitacional.
3. Creación de la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social (2006) dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación
4. Registro Nacional de Tierras Habitadas en conflicto.
5. Programa de créditos Procrear

Esta problemática, que recorre todos los años en estudio, permite observar que la implementación de políticas en sus tres niveles jurisdiccionales es discontinua producto de los cambios de autoridad a cargo del gobierno como de la bandera de la gestión. Hay vacíos o falta de programas para algunas cuestiones que hacen al dominio de la tierra, producto de la complejidad de la temática y de las condiciones socio – económicas y macroeconómicas que afectan al país y a sus habitantes. Los créditos para la compra de suelo se han concentrado en el sector privado, lo que ha limitado el acceso al mismo a los sectores de menores ingresos, asociado a la privatización del Banco Hipotecario Nacional.

La dualidad informal – formal atraviesa los planes y códigos urbanos pues estos se encargan de regular la ciudad legal, en las estructuras administrativas se acentúa esta situación a partir de la separación de las oficinas encargadas de los sectores más vulnerables dando lugar a programas y políticas independientes.

Existen una serie de instrumentos que permiten minimizar la informalidad a partir de su desarrollo de manera integrada. Algunos de estos ya han sido aplicados en Latinoamérica y en nuestro país específicamente: i. Instrumentos normativos, ii. Instrumentos tributarios, iii. Observatorio del mercado de tierras. En relación a esto la captura de la plusvalía se ha convertido en un tema central de la planificación contemporánea, aunque existe una amplia brecha entre la intención de los gobiernos de la captura de la valorización de la tierra y el marco legal – institucional. En líneas generales, los objetivos políticos de la plusvalía son aumentar la recaudación fiscal de base patrimonial para financiar la infraestructura urbana y compensar la falta de equidad de los costos del desarrollo urbano (Cuenya, 2007).

Es indiscutible que la política habitacional se entrecruza con las demandas sociales las cuales concentran cuestiones como los altos valores de los alquileres urbanos (en algunos casos dolarizados), los desalojos forzosos por las deudas hipotecarias contraídas como por la ocupación ilegal, la inaccesibilidad a los créditos, el incremento de asentamientos informales y la toma de edificios, viviendas y predios por falta de suelo urbanizado disponible, y por el boom inmobiliario que perjudica con mayor fuerza a los sectores de menores ingresos. En este sentido, desde el Estado a partir del año 2003 y, fundamentalmente, del 2004 se desarrolla a través del Programa Federal de Construcción de Viviendas la construcción a gran escala para dar respuesta al mismo tiempo al déficit habitacional y a la falta de empleo. Esta política permitió una recentralización del Estado en la temática, y del poder ejecutivo como actor principal; en la práctica los programas permitieron un salto cuantitativo en el número y la distribución en todo el territorio de viviendas, al mismo tiempo que reactivaron el sector de la construcción. Acompañados con las correspondientes infraestructuras y servicios (agua y

cloacas) a través de la obra pública, que además de dotar de servicios básicos y espacio verdes, valorizan el suelo urbano.

Sin embargo, como hemos venido analizando la cuestión de la escases de suelo urbano es una problemática que se intensifica debido a la suma de nuevas demandas por parte de los sectores medios y medios-altos, por la expansión de actividades en las ciudades, y la inversión en propiedad como resguardo. Esto provoca la falta de disponibilidad de suelo para viviendas sociales y la búsqueda de nuevas alternativas por parte de los gobiernos locales para dar respuestas como son la creación de fondos municipales para la compra de tierras, la incorporación de la oferta de tierra por parte de las empresas y de dominio privado, y la intervención en tierras de villas y asentamientos. Es decir, en este último se urbaniza y regulariza al mismo tiempo. Esta situación destaca la falta de una política de suelo en conjunción con las políticas de construcción de viviendas. Estas políticas masivas también generan un aumento del valor del mercado del suelo, y especialmente del mercado informal. Asimismo, un tema que soslaya es la falta de una política urbana en la cual la construcción de viviendas genere una real inclusión social y no una segregación social programada.

En la periferia se han intensificado la cantidad de emprendimientos de barrios cerrados, que llevan a la extensión de la mancha urbana, la baja densidad de ocupación, la intensificación del uso del auto particular y la competencia por la obtención de suelo urbano con los sectores de bajos ingresos que tradicionalmente se instalaron allí. Esta situación produce un aumento del valor del suelo, modifica el paisaje y las formas de completamiento del espacio intersticial. Se visualiza en un acceso desigual a la ciudad tanto en la forma de uso como en su apropiación, dando lugar a ciudades fragmentadas y segregadas con una alta diferenciación entre los sectores sociales generando contrastes socio-espaciales.

En este contexto se vislumbra claramente la ausencia de una legislación de carácter nacional sobre uso del suelo y ordenamiento territorial lo que ha provocado el debate por parte de los académicos, de diversos actores políticos y de las organizaciones con participación colectiva a fin de obtener la diagramación y una propuesta de proyecto de ley. Pero en todos ellos se resalta la función del Estado como un actor fundamental en la temática del suelo urbano, pues este es un recurso escaso y estratégico para orientar el desarrollo económico y territorial sustentable.

La planificación rural productiva

Algunas de las barreras actuales que impiden alcanzar el desarrollo rural territorial son la falta de una política estructural explícita, ordenada y sistemática que de marco a las iniciativas

locales; el reconocimiento de los procesos históricos en los territorios, la necesidad de metodologías flexibles e innovadoras contextualizadas, la operación desarticulada del Estado en el despliegue de estrategias, y por último, la falta de una política de ordenamiento y regulación del uso y la propiedad del suelo que tenga en cuenta las diferentes condiciones (perfil productivo, social, organización política) de las áreas geográficas del país.

En las últimas décadas, las políticas de desarrollo rural se caracterizaron por tener un sesgo tecnocrático y de carácter centralizado, con escasa coordinación interinstitucional, sin reconocimiento del funcionamiento, organización y lógicas de los pequeños productores. Sin embargo, la crisis del 2001 y la devaluación favorecieron a ciertos sectores producto de la rentabilidad en las exportaciones, la pesificación de las deudas de los productores y el mejoramiento de los precios internacionales de los granos. Dando lugar de este modo a un boom agropecuario junto a una crisis rural. Esta última es producto del abandono sistemático de una política y de estrategias de desarrollo rural desde una perspectiva territorial integral (desde la década del `60) y la falta de instituciones sociales que breguen por alcanzar los objetivos de manera horizontal y colectiva frente a temas compartidos.

En relación a lo expuesto es necesario para el análisis de los espacios rurales que a estos se los piense como una categoría territorial, y no meramente sectorial, dando cuenta de la multidimensionalidad que estos implican. El concepto de territorio rural y su desarrollo, en tanto, hace referencia a la problemática de los pueblos, la cultura y la identidad rural, el medio ambiente, las diferentes actividades productivas, la problemática de las infraestructuras y el equipamiento, entre otras cuestiones (Sili, 2005).

Por lo tanto el desarrollo territorial rural es un modelo de intervención que busca promover el desarrollo integral de las áreas rurales, las cuales son significadas de manera diferenciada de acuerdo a donde se inserta, teniendo en cuenta la diversidad de los problemas del territorio. Asimismo, este desarrollo plasma las vinculaciones que se establecen entre las diferentes escalas y la complementariedad del territorio. Este enfoque desplaza el eje articulador de las estrategias de desarrollo rural sectoriales del proceso productivo centrado en lo agrario, al ámbito del territorio con las múltiples dimensiones que definen el espacio rural.

Como señalamos previamente, Argentina carece de manera explícita de políticas integrales de desarrollo rural y de ordenamiento territorial consensuada que actúen de referencia para el tratamiento de la tierra, de marcos legales nacionales articulados y coherentes con los provinciales que regulen el uso del suelo que no actúen a través de acciones puntuales,

parciales y descoordinadas¹⁶, de información sistematizada, de procedimientos de administración y entrega de tierra por parte del Estado pues los gobiernos provinciales aplican un modelo empresarial (venta de grandes lotes de tierras fiscales) como forma de desarrollo rural, de capacidades técnicas y operativas para generar y llevar adelante proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial y rural. Es de gran importancia enfrentar la problemática de la tierra para resolver y garantizar el equilibrio territorial, la inclusión social en las áreas rurales y la sostenibilidad del medio ambiente.

El modelo de organización territorial actual, plantea una relación permanente entre la ciudad y el campo, a partir de nuevas dinámicas de relaciones que impactan en la organización del mundo rural y de este con la ciudad. Se plantean dos nuevas dinámicas, la diferenciación social rural y la deslocalización de las relaciones sociales y económicas, como consecuencia de ello se produce en las áreas rurales un proceso de fragmentación territorial. Estos fragmentos tienen sus propias lógicas de funcionamiento, intereses y actores. Esto trae aparejado la deslocalización de la renta, la falta de acumulación de capital en las áreas rurales, el deterioro de los recursos naturales, de los servicios públicos y marginalidad, la valorización selectiva de acuerdo a las capacidades competitivas y dinámicas (Sili, 2008).

En este contexto cobra importancia la rentabilidad sojera, la especulación con la propiedad rural, el agotamiento del suelo productivo y la noción de planificación nacional de la producción agrícola para consumo y exportación. Este nuevo modelo, en su organización se caracteriza por una nueva forma de pluriterritorialidad con una lógica multiescalar la cual permite vivir, frecuentar y tener diferentes roles en los distintos niveles de organización de manera simultánea de acuerdo a las condiciones técnicas y a las actividades desarrolladas (Sili, 2005), aunque en los modelos tradicionales era posible identificar múltiples niveles (microlocal, local, microrregional, regional y nacional) coincidentes, en muchos casos con las unidades político – administrativas. Sin embargo, la complejidad y la dinámica social plantea nuevas formas de gestión, así se presenta la coordinación social de redes a partir de la interrelación y cooperación entre el Estado, el mercado y las instituciones sociales para alcanzar los objetivos de manera horizontal y colectiva frente a temas compartidos.

¹⁶ Se sancionaron tres leyes nacionales: a) Ley nº 26.160/06 de Comunidades indígenas declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras ocupadas tradicionalmente por estas comunidades cuya personería jurídica haya sido inscrita; b) Ley 26.209/06 Nacional de Catastro marco normativo que deberá ajustarse el funcionamiento de los catastros territoriales en todo el país y la creación del Consejo Federal del Catastro, c) Ley 26.331/07 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos (Sili, 2011)

Las problemáticas expuestas hasta aquí, las cuales constituyen un desafío para la práctica disciplinar actual en nuestro país, giran fundamentalmente en torno al rol del Estado como regulador y garante de la función social y ecológica de la propiedad, y en este sentido, las nuevas funciones asumidas por el mismo, en convergencia con los nuevos instrumentos de política urbana, en discusión en el ámbito académico, constituyen un contexto propicio para un recorrido venturoso de la práctica profesional en el territorio nacional en todas sus escalas.

2. LA FORMACIÓN EN LA PRÁCTICA DISCIPLINAR

La formación de profesionales de la planificación territorial constituye una preocupación en el marco de las principales problemáticas que esta práctica presenta en nuestro país. Para comprender la relación entre la practica disciplinar y la formación académica en la materia, realizamos una cuantificación de universidades argentinas que dictan materias afines al planeamiento territorial, En este sentido se trabajó de acuerdo a los TDR del presente estudio, en un registro de la oferta de **formación de grado** en todo el país (universidades, facultades, carreras, materias y contenidos) llegando a registrar con menor detalle de las formaciones de postgrado y otras formaciones no académicas que se ocupan de la práctica en la materia urbanística y de planificación.

2.1. Universidades Argentinas

En el abordaje principal relativo a la formación de grado en las Universidades Argentinas se identificaron un total de 64 casas de estudio, tanto públicas (47) como privadas (18), distribuidas en todo el territorio nacional. La selección de las carreras relevadas estuvo asociada a los planes de estudio de cada una de ellas, puesto que presentan en sus currículas materias afines al objeto de investigación, dando como resultado un total de 10 grupos de carreras relevadas¹⁷, las cuales se detallan a continuación:

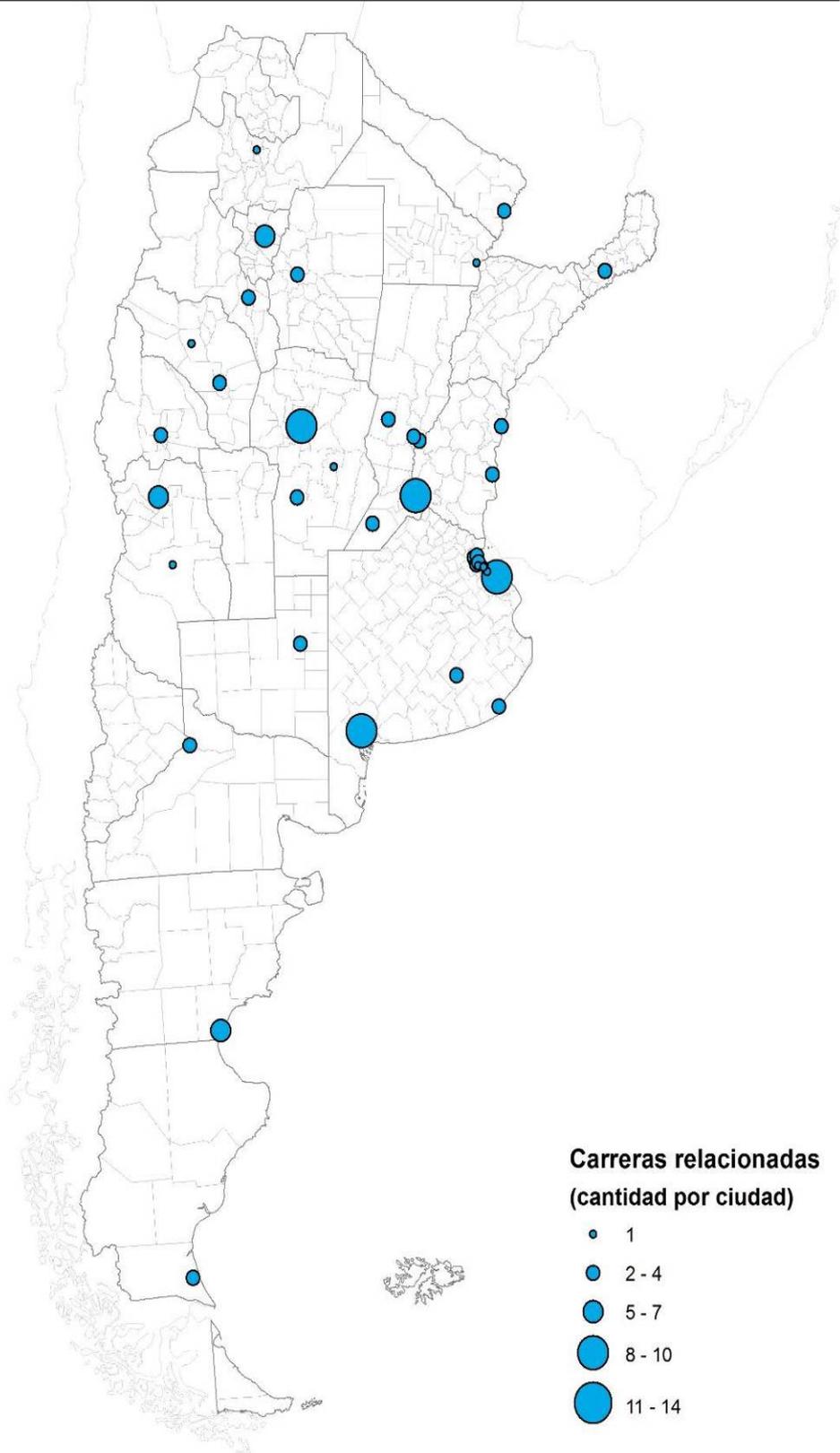
- i. Arquitectura
- ii. Licenciatura en Urbanismo
- iii. Licenciatura en Geografía
- iv. Ingeniería Civil
- v. Licenciatura en Gestión/ Diagnóstico e Información Ambiental
- vi. Licenciatura en Ecología Urbana
- vii. Licenciatura en Turismo
- viii. Sociología

¹⁷ Se descartaron casas de estudios que dictan estas mismas carreras pero que carecen de materias a fines a la disciplina en sus respectivos planes de estudio.

- ix. Licenciatura en Desarrollo Local y Regional / y Turismo
- x. Licenciatura en Administración Pública

El Mapa 1 permite observar la distribución de las casas de estudio en todo el territorio, reflejando la prominencia de carrera en determinados lugares por sobre otros. Así observamos que las provincias que concentran mayor número de carreras con materias a fines son: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Asimismo, al interior de estas se destacan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Bahía Blanca, Córdoba Capital y Rosario.

CIUDADES CON CARRERAS UNIVERSITARIAS VINCULADAS A LA TEMÁTICA



Mapa 1: Ciudades con carreras universitarias vinculadas a la temática. Fuentes: Guía del Estudiante 2012, Páginas web de las diferentes casas de estudio. Elaboración Propia.

I - Universidades Públicas

En relación a la cantidad de carreras dictadas en cada una de las casas de estudio relevadas podemos observar que predominan aquellas que solamente tienen una carrera (61,7%) en su oferta académica, continúan en orden descendente aquellas que tienen dos carreras (21,2%) y tres (12.7%). Por último, las universidades/facultades que tienen entre cuatro y cinco carreras entre sus ofertas comparten el mismo porcentaje, 2.12%, de la muestra. El alto porcentaje alcanzado por las casas de estudio que solamente dictan una sola de las carreras se debe a la multiplicidad de Universidades Tecnológicas Nacionales (16) distribuidas en todo el territorio que fueron relevadas, debido a que estas en su ciclo tienen materias afines a la disciplina.

Universidad	Carreras
UNGS	Licenciatura en Urbanismo
	Licenciatura en Ecología Urbana
	Licenciatura en Administración Pública
UNLP	Arquitectura
	Licenciatura en Geografía
	Ingeniería civil
UBA	Arquitectura
	Licenciatura en Geografía
	Ingeniería civil
	Sociología
UNMdP	Arquitectura
	Sociología
	Licenciatura en Geografía
UNS	Licenciatura en Geografía
	Ingeniería civil
UNC	Arquitectura
	Licenciatura en Geografía
	Ingeniería civil
UNT	Arquitectura
	Licenciatura en Geografía
	Ingeniería civil
UNNE	Arquitectura
	Licenciatura en Geografía
	Ingeniería civil
UNR	Arquitectura
	Ingeniería civil
UNL	Arquitectura
	Licenciatura en Geografía
UNCu	Licenciatura en Geografía
	Ingeniería civil
UNSJ	Arquitectura

	Licenciatura en Geografía
	Ingeniería civil
	Licenciatura en Gestión Ambiental
	Sociología
UNLR	Arquitectura
	Ingeniería civil
UNCa	Licenciatura en Geografía
UNComa	Licenciatura en Geografía
	Ingeniería civil
UNF	Licenciatura en Geografía
	Ingeniería civil
UNLPam	Licenciatura en Geografía
UNPA	Licenciatura en Geografía
UNTREF	Licenciatura en Geografía
	Licenciatura en Administración Pública
UNRC	Licenciatura en Geografía
UNaM	Ingeniería civil
UNSE	Ingeniería civil
	Sociología
UNLAM	Ingeniería civil
UniCen	Licenciatura en Geografía
	Licenciatura en Diagnóstico y Gestión Ambiental
UPSO	Licenciatura en Desarrollo Local
UNPSJB	Licenciatura en Gestión Ambiental
UN Arturo Jauretche	Licenciatura en Gestión Ambiental
UNLA	Licenciatura en Gestión Ambiental
UNdeC	Licenciatura en Desarrollo Local y Turismo
UNVM	Licenciatura en Desarrollo Local y Regional
UNLu	Licenciatura en Información Ambiental
UTN Tucumán	Ingeniería Civil
UTN Avellaneda	Ingeniería Civil
UTN Bs As	Ingeniería Civil
UTN La Plata	Ingeniería Civil
UTN Gral Pacheco	Ingeniería Civil
UTN Córdoba	Ingeniería Civil
UTN Venado Tuerto	Ingeniería Civil
UTN Rafaela	Ingeniería Civil
UTN Sta. Fe	Ingeniería Civil
UTN San Rafael	Ingeniería Civil
UTN Mendoza	Ingeniería Civil
UTN La Rioja	Ingeniería Civil
UTN B. Blanca	Ingeniería Civil
UTN Concordia	Ingeniería Civil
UTN Concep. Del Uruguay	Ingeniería Civil
UTN Paraná	Ingeniería Civil

Cuadro 2: Síntesis de casas de estudio con carreras afines/gestión pública. Elaboración propia.

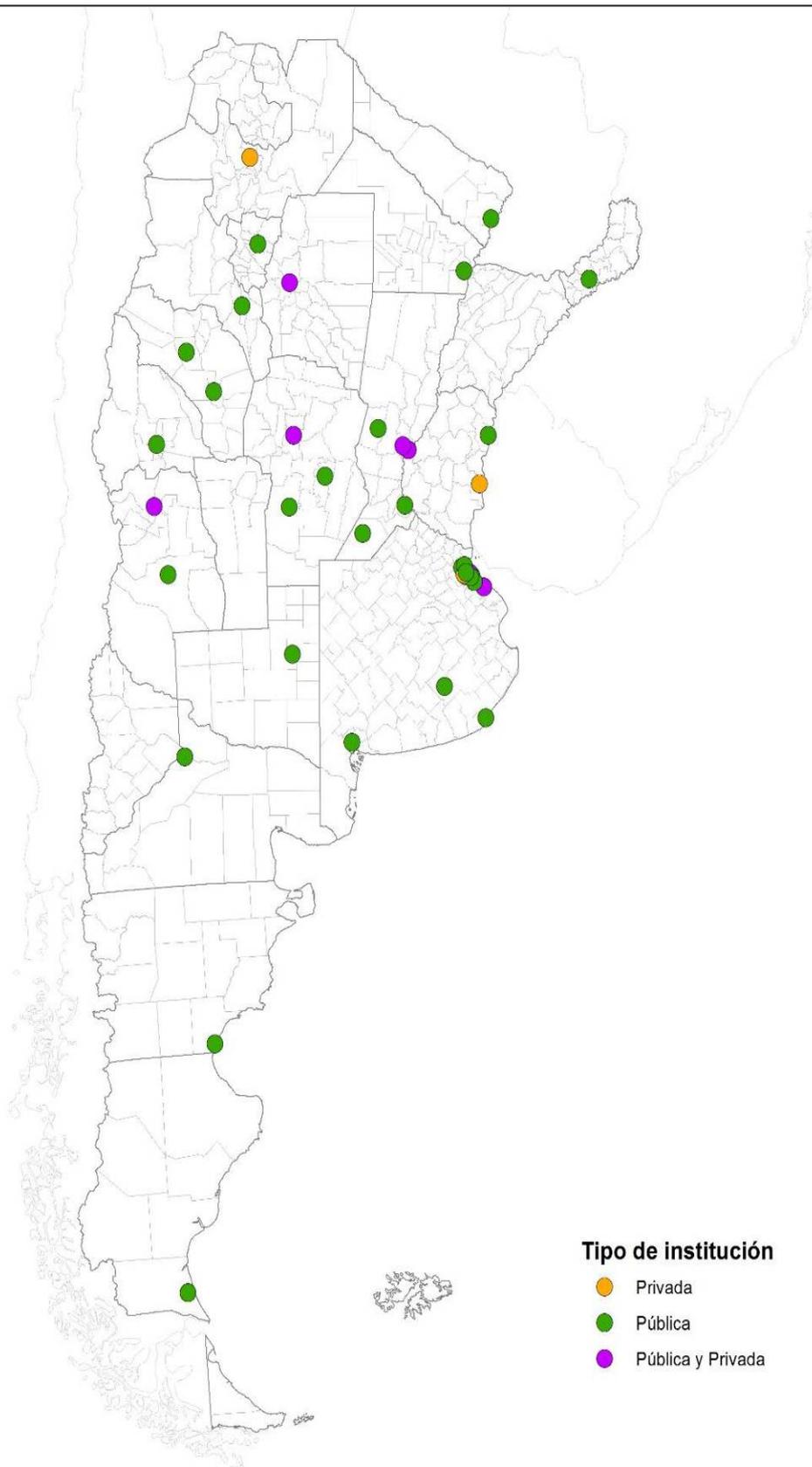
II - Universidades Privadas

Las universidades de gestión privada relevadas que tienen carreras afines a la disciplina suman un total de 17. Al igual que en el caso de las universidades de gestión pública predominan aquellas que solamente tienen una carrera entre sus ofertas académicas (64.7%), continúan aquellas que tienen dos carreras y representan el 23.5%, siguen en orden descendente las que tienen tres carreras representando el 11,7%, y por último, solamente una ofrece un total de cuatro carreras (5.88%) – Universidad Católica de Salta-.

Universidad	Carreras
UMorón	Arquitectura
	Ingeniería Civil
UFlo	Arquitectura
UBelgrano	Arquitectura
	Ingeniería Civil
U Arg. JFK	Arquitectura
UCASal	Arquitectura
	Ingeniería Civil
	Licenciatura en Ciencias del Ambiente
	Licenciatura en Turismo
UCA Bs As	Ingeniería Civil
UCALP	Arquitectura
	Sociología
UCASF	Arquitectura
UCACórdoba	Ingeniería Civil
UCASE	Licenciatura en Geografía
U Blas Pascal	Arquitectura
	Licenciatura en Gestión Ambiental
U Congreso	Arquitectura
	Licenciatura en Gestión Ambiental
	Licenciatura en Turismo
UADER	Licenciatura en Turismo
	Licenciatura en Gestión Ambiental
	Licenciatura en Administración Pública
UCU	Arquitectura
	Sociología
UdeMM	Licenciatura en Gestión Ambiental
CAECE	Licenciatura en Gestión Ambiental
U. Maimónides	Licenciatura en Turismo

Cuadro 3: Síntesis de casas de estudio con carreras afines/gestión privada. Elaboración Propia
Fuente: Elaboración propia.

CIUDADES CON CARRERAS UNIVERSITARIAS VINCULADAS A LA TEMATICA



Mapa 2: Distribución de universidades de gestión pública y privada. Elaboración Propia.

2.2. Carreras vinculadas a la disciplina

i. **ARQUITECTURA**

Se relevaron un total de veintidós (22) Facultades/Universidades en todo el territorio, de las cuales diez (10) son de gestión pública y doce (12) son de gestión privada.

La carrera tiene una duración entre cinco y seis años, 19 de las Facultades/Departamentos dictan las materias asociadas a la disciplina en los últimos años de cursado, situación inversa en dos Facultades de gestión privada que concentran las materias entre el primero y tercer año (Universidad Católica de Santa Fe y Universidad del Congreso). Al mismo tiempo, un total de ocho carreras dictan la totalidad de las materias en dos años (Universidad Nacional de Buenos Aires, Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional del Noroeste, Universidad de Morón, Universidad de Belgrano, Universidad de Concepción del Uruguay y Universidad Blas Pascal), y dos en un solo año (Universidad Argentina JFK y Universidad de Flores). Solamente, la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo dependiente de la Universidad del Litoral, tiene cuatro años de dictado de materias afines, esto se encuentra asociado a la pluralidad de materias optativas que ofrece.

A continuación presentamos el listado de materias que conforman la curricula de los planes de estudio separados en obligatorios y optativos:

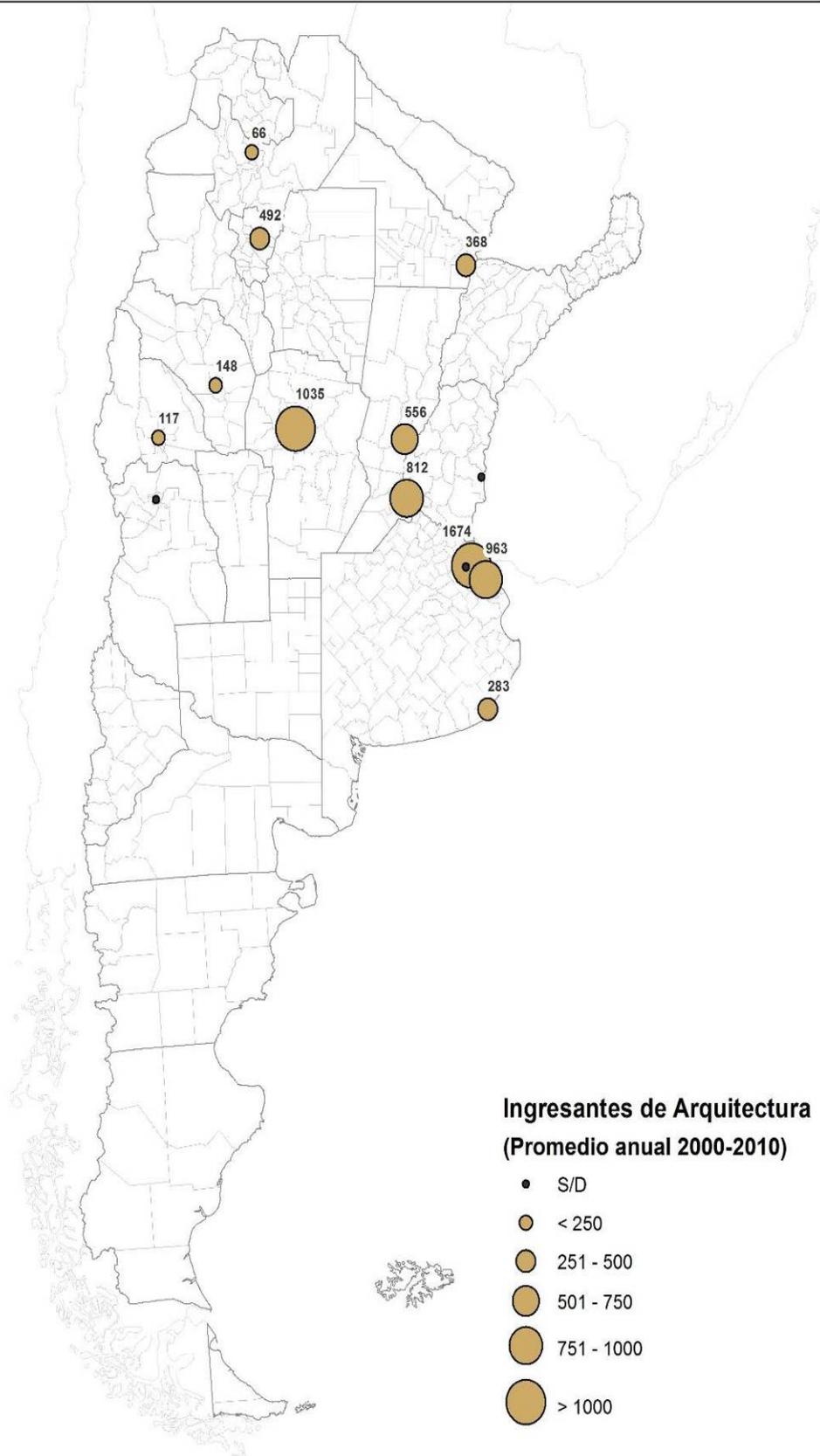
OBLIGATORIAS
Teoría territorial; Teoría de la Arquitectura y el Urbanismo I, II y III; Teoría del Diseño y la Gestión Urbana; Teoría y Crítica de la Arquitectura y el Urbanismo; Teoría Urbana I y II; Crítica Arquitectónica y Urbana I y II
Planificación Territorial I y II; Planificación Urbana; Planeamiento I y II; Planeamiento Urbano y Territorial; Planeamiento territorial I y II; Taller de Urbanismo y Planificación I y II
Introducción al Urbanismo; Introducción a la arquitectura y el urbanismo; Urbanismo I, II y III; Urbanística I y II; Arquitectura y Urbanismo legal
Proyecto Urbano; Desarrollo Urbano I y II; Análisis Urbanístico; Intervención Urbanística
Introducción a la historia, la teoría de la arquitectura y el urbanismo; Historia de la Arquitectura y el Urbanismo I, II y III

OPTATIVAS
Historia Urbana de Buenos Aires; Historia urbana; Historia Urbana de Ciudades Iberoamericanas; Estudios Urbanos
Planeamiento y Preservación Urbano Ambiental, Transformación, memoria, identidad; Planeamiento urbano y regional modulo I Análisis Territorial; Planeamiento urbano y regional modulo II Ordenamiento Territorial; Planificación y Gestión Urbana Ambiental; Planificación del territorio, medición y catastro; Taller de Urbanismo Transdisciplinar I y II.
Infraestructura y servicios, renta del suelo, mercado inmobiliario y nuevos instrumentos de políticas de gestión urbana
Método y gestión del Planeamiento Urbano; Gestión Urbana; Gestión en Áreas Metropolitanas
Mundo Urbano y Rural (1880-1999)

Asimismo para comprender el nivel de injerencia de la disciplina se llevó a cabo un relevamiento de los ingresantes de la carrera de Arquitectura en todo el territorio para el período en estudio. Los datos se obtuvieron a partir de los anuarios estadísticos de las propias casas de estudio, de los anuarios estadísticos de la Secretaria de Políticas Universitarias de la Nación y de la información otorgada por las propias Facultades.

El Mapa 3 presenta un promedio de los ingresantes para el período 2000 – 2010, en el cual es posible observar al mismo tiempo la distribución espacial de la carrera y el promedio antes mencionado. En cuanto al primero, la carrera se concentra espacialmente en una franja central que recorre el territorio de Este a Oeste, con algunos pocos puntos dispersos pero cercanos a la misma. En cuanto a los ingresantes se destacan la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de Buenos Aires, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Plata, la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de Córdoba y Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de Rosario.

CARRERA DE ARQUITECTURA (PROMEDIO DE INGRESANTES 2000-2010)



Mapa 3: Promedio de ingresantes de Arquitectura período 2000-2010. Elaboración Propia.

ii. **URBANISMO**

La Licenciatura en Urbanismo solamente se dicta en la Universidad General Sarmiento, en la Provincia de Buenos Aires y es de carácter público. La misma tiene una duración de cinco años. Cuenta con un total de seis (6) materias afines a la disciplina, las cuales se distribuyen entre el tercer y quinto año de la carrera. En el cuarto año se concentra el mayor número (tres): Introducción a los estudios urbanos; Geografía Urbana; Urbanismo I y II y Gestión Urbana I y II.

iii. **GEOGRAFÍA**

Se relevaron un total de veinte (20) Facultades/Universidades en todo el territorio, de las cuales diecinueve (19) son de gestión pública y una (1) es de gestión privada, concentrándonos específicamente en la Licenciatura en Geografía, porque allí se dicta el mayor número de materias/seminarios afines a la disciplina.

La carrera tiene una duración de cinco (5) años, salvo los casos de las Universidad Nacional de Cuyo con un total de cuatro años y un cuatrimestre y la Universidad Nacional de Formosa que comprende cuatro (4) años. Las Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional del Sur (UNS) y la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) son las que concentran mayor número de materias obligatorias, las dos primeras con cinco y la última con cuatro. Mientras que la Universidad del Comahue (UNComa) y la de Córdoba (UNC) comparten el mayor número (tres) de materias optativas.

La distribución de las materias no se presenta de manera homogénea como en otras carreras, pero son tercero y cuarto año los que se destacan por presentar el mayor dictado de las mismas. A continuación presentamos el listado de materias/seminarios que conforman la curricula de los planes de estudio separados en obligatorios y optativos:

OBLIGATORIAS
Problemas de la Geografía Urbana; Geografía Urbana; Geografía Urbana y Agraria; Geografía de los espacios urbanos y rurales; Problemática territorial urbana
Ordenamiento territorial; Organización y ordenamiento del espacio urbano y regional; Estructuración del Espacio Urbano; Planificación y Ordenamiento Territorial; Organización Territorial I; Uso de la tierra y ordenamiento espacial; Ordenamiento del territorio y planeamiento regional urbano; Planeamiento y ordenamiento territorial; Planificación regional; Planificación y organización espacial.
Dinámica socio-espacial urbana; Problemas territoriales I y II; Dinámicas actuales de los

espacios urbanos
Gestión territorial y ambiental
OPTATIVAS
Urbanización y Medio Ambiente; Gestión Urbana y hábitat
Planificación y reordenamiento territorial; Planeamiento urbano- rural
Introducción a la historia de la arquitectura y el urbanismo

iv. **INGENIERIA CIVIL**

Se relevaron un total de treinta y seis (36) Facultades/Universidades en todo el territorio, de las cuales treinta y una (31) son de gestión pública y cinco (5) son de gestión privada. La mayoría de las primeras se dicta en las Universidades Tecnológicas Nacionales en las diferentes facultades regionales.

La carrera tiene una duración promedio de cinco (5) años y un cuatrimestre. Y la distribución de las materias es bastante homogénea, en general, los planes de estudio presentan una materia dictada entre el cuarto y quinto año, la cual es de carácter obligatorio.

Las excepciones se presentan en todos los puntos mencionados: 1. Entre las universidades que presentan más de una materia en los planes de estudio encontramos a la Facultad Regional Avellaneda (UTN), Facultad Regional Buenos Aires (UTN), Facultad Regional Rafaela (UTN), Facultad Regional Concepción del Uruguay (UTN). 2. En cuanto a los años de dictado la Universidad Nacional de Rosario lo realiza en el tercer año, mientras las Universidades de San Juan, de Cuyo y la UCA de Salta en el segundo año. 3. Solamente presentan materias optativas la Facultad Regional La Plata (UTN), la UBA y la Universidad Nacional de Cuyo.

A continuación presentamos el listado de materias/seminarios que conforman la curricula de los planes de estudio separados en obligatorios y optativos:

OBLIGATORIAS
Planeamiento regional y urbano; Planeamiento y Urbanismo; Planeamiento urbano y regional Arquitectura y planificación urbana; Arquitectura y planeamiento urbano; Arquitectura y urbanismo, Diseño arquitectónico, planeamiento y urbanismo I y II; Diseño arquitectónico y planeamiento I y II; Planeamiento regional y áreas industriales; Planeamiento; Elementos del planeamiento urbano.

OPTATIVAS
Urbanismo
Planificación territorial y recursos hídricos

v. **GESTIÓN AMBIENTAL**

Se relevaron un total de doce (12) Facultades/Universidades en todo el territorio, con una distribución homogénea entre gestión pública y privada. En este grupo incluimos las carreras de Licenciatura en Gestión Ambiental, Licenciatura en Diagnóstico y Gestión Ambiental, Licenciatura en Ciencias del Ambiente y Licenciatura en Información Ambiental.

Las carreras tienen una duración promedio entre cuatro (4) y cinco (5) años. De acuerdo a los planes de estudio las materias afines a la disciplina son todas de carácter obligatorio. Pero la distribución en cuanto a la cantidad y a los años de dictado no resultan homogéneos. De este modo encontramos seis (6) carreras que sólo tienen una sola materia (Universidad del Congreso, Universidad de la Marina Mercante, Universidad Autónoma de Entre Ríos, Universidad Blas Pascal, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad de Luján), cuatro (4) carreras que tienen dos materias en el plan de estudio (UCA Salta, Universidad CAECE, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco), y solamente la Universidad Nacional de Lanús concentra un total de ocho (8) materias/seminarios. A continuación presentamos el listado de materias que conforman la curricula de los planes de carácter obligatorio:

OBLIGATORIAS
Geografía Urbana y planificación ambiental I y II; Geografía urbana y rural; Geografía Urbana
Planeamiento y gestión; Planificación y gestión del sistema urbano, Planeamiento, ordenamiento y uso territorial, Ordenación del territorio; Ordenación ambiental del territorio; Planificación urbana y paisajística
Administración y gestión de los sistemas ambientales urbanos; Gestión ambiental de sistemas urbanos; Gestión de sistemas urbanos y rurales; Gestión del ambiente urbano; Gestión de procesos urbanos I, II y III; Gestión de Proyectos urbanos-ambientales
Sistemas urbanos metropolitanos
Investigación urbana I y II

vi. **ECOLOGIA URBANA**

La Licenciatura en Ecología Urbana solamente se dicta en la Universidad General Sarmiento, en la Provincia de Buenos Aires y es de carácter público. La misma tiene una duración de cinco (5) años. Y en su plan de estudio se establecen dos (2) materias de carácter obligatorio concentradas en cuarto año: Geografía Urbana y Políticas y actores de la gestión ambiental urbana.

vii. **TURISMO**

Se relevaron un total de tres (3) Facultades/Universidades en todo el territorio que dictan la Licenciatura en Turismo, que tienen en sus planes de estudio materias afines a la disciplina. Todas ellas son de gestión privada. La carrera tiene una duración de cuatro (4) años, y cuentan con una sola materia de carácter obligatorio que se dicta en el último año. Esta tiene la siguiente denominación según la casa de estudio: Planificación estratégica (Universidad Maimónides, UCA Salta) y Políticas turísticas y planificación territorial (Universidad del Congreso)

viii. **SOCIOLOGÍA**

Se relevaron seis (6) casas de estudio que dictan la carrera de Sociología y que en sus planes de estudio tienen materias afines a las disciplinas. De estas cuatro (4) son de gestión pública y dos (2) de gestión privada. La carrera tiene una duración de cuatro o cinco años dependiendo del lugar de estudio, y las materias afines se concentran desde el tercer al quinto año de la misma. La Universidad Nacional de San Juan se destaca con tres materias obligatorias afines, mientras que la Universidad de Mar del Plata la única materia forma parte del ciclo de orientación. A continuación presentamos el listado de materias que conforman la curricula de los planes de estudio separados en obligatorios y optativos:

OBLIGATORIAS
Sociología Urbana; Conceptos de sociología urbana y rural; Sociología urbana y rural
Planificación I y II
OPTATIVAS
Sociología urbana y rural; sociología urbana especial

ix. **DESARROLLO LOCAL**

Se relevaron tres (3) casas de estudio que dictan la carrera de Licenciatura en Desarrollo Local y Regional y Licenciatura en Desarrollo Local y Turismo, todas de gestión pública. La Universidad Nacional de Villa María se destaca dentro de este grupo por tener seis materias/seminarios obligatorios cuyo dictado se da a lo largo de toda la carrera. A

continuación presentamos el listado de materias que conforman la curricula de los planes de estudio separados en obligatorios y optativos:

OBLIGATORIAS
Introducción a la planificación urbana y regional; Planificación estratégica y toma de decisiones; Planeamiento territorial
Geografía urbana y regional I y II
Formulación, evaluación y gestión de políticas y proyectos de desarrollo local y regional; Desarrollo territorial y del medio ambiente

x. **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Se relevaron tres (3) casas de estudio que dictan la carrera de Licenciatura en Administración Pública, dos de gestión pública y una privada. La carrera tiene una materia obligatoria en el plan de estudio que resulta a fin a la disciplina, la cual se organiza en el tercer o en el cuarto año dependiendo del lugar de dictado. La misma se denomina: Planeamiento y gestión del territorio (Universidad Nacional Tres de Febrero); Planificación estratégica (Universidad Autónoma de Entre Ríos); Planificación y gestión del territorio (Universidad General Sarmiento).

2.3. Contenidos de las materias de grado específicas

Los cuadros de los contenidos de las materias (presentados en los anexos) se elaboraron a partir de los programas de estudios obtenidos de las diferentes casas de estudio, a partir de la solicitud correspondiente por parte de la Subsecretaría o a través de las páginas web de las universidades y facultades, por este motivo hay diferencias en los años de cada uno de ellos. Sin embargo, todos están concentrados en los últimos cinco años lo que nos permite observar de manera comparativa la temática tanto por carreras como por materias, al mismo tiempo, para algunos casos, la continuidad o modificación en las temáticas abordadas.

La organización de los mencionados cuadros se realizó teniendo en cuenta el nombre de las materias, las carreras, y su carácter (obligatoria y optativas) en el caso de diferenciarse. Asimismo, en el caso de algunas universidades/facultades fue posible contar con más de un programa debido a que en ellas hay más de una cátedra abocada a esta cuestión lo que otorgó la posibilidad de la comparación interuniversidades como intrauniversidades.

I - Contenidos de las materias de carácter obligatorio

En relación a las materias obligatorias, estas se distribuyen a lo largo de toda la carrera. Algunas cuentan con más de una materia en todo su plan de estudio lo que permite ir

observando una ampliación de las temáticas abordadas a lo largo de los años, mientras que en aquellos casos donde se produce la concentración en una sola materia se observa una reducción o comprensión a los conceptos considerados “clave” y una referencia histórica que llega hasta la década del `90, descartando la situación actual. Para arquitectura, a partir de las modificaciones en los planes de estudio de la carrera en diferentes universidades/facultades del país lleva a un desglosamiento y ampliación de la cantidad de materias dedicadas a la temática, que se percibe a través de materias introductorias hasta el nivel III en planeamiento o urbanismo.

Asimismo, el relevamiento a nivel del territorio nacional de las materias abocadas a la disciplina permitió observar que la mayoría de las cátedras que utilizan como metodología de trabajo el análisis particularizado como caso de estudio lo hacen con las provincias y las ciudades donde se insertan las propias universidades, es decir por ejemplo la Facultad de Arquitectura de Rosario se aboca al estudio de la ciudad de Rosario y sus planes como su contexto y crecimiento, aplicando los conceptos teóricos que van aprendiendo a lo largo del ciclo lectivo.

En el caso del conjunto de materias que componen la carrera de **Arquitectura** podemos diferenciar algunos conceptos que son abordados, en líneas generales, por las cátedras en su conjunto como son los conceptos de espacio, región, ciudad, historia del urbanismo, espacio público, planificación estratégica, sectorial, ordenamiento territorial, proyecto urbano, actores, instrumentos de la planificación, gestión urbana, normativa, dimensión ambiental. Sin embargo, otros sólo son incluidos en algunos programas, fundamentalmente, en los últimos años del ciclo de la carrera como las nuevas tecnologías de información, el mercado del suelo, la plusvalía, la economía urbana y el patrimonio urbano.

En la **Licenciatura en Urbanismo** el contenido de las materias cumplimentan los conceptos introductorios que se rastrean en las otras carreras como ciudad, territorio, actores, planes y proyectos pero al incluir materias específicas abocadas a la gestión esto permite la incorporación de nuevos contenidos como los modelos de desarrollo y la interrelación de estos con las cuestiones urbanas actuales.

En **Ingeniería Civil**, en varios de los casos relevados, la materia está conformada a partir de la unidad de arquitectura con urbanismo/planeamiento, y es dictada en un solo año del plan, lo que lleva a una reducción y una integración de las temáticas. Asimismo, en algunos casos incluso establece la orientación de la carrera lo que produce un recorte aún mayor. Al igual que el resto de las carreras hay una introducción a partir del marco conceptual de

planificación, ciudad y espacio, para luego reconocer la planificación en sus distintas escalas. Al mismo tiempo suman con fuerte presencia la cuestión del proyecto arquitectónico.

En la **Licenciatura en Geografía**, en algunas de las universidades/facultades se produce la integración de lo rural y lo urbano como forma de abordaje de la temática, aunque predominan aquellas que lo hacen de manera disociada. En el análisis de los contenidos se observa en una primera instancia una definición de conceptos de espacios urbanos y rurales como su configuración, también la jerarquización y la identificación de otros tipos de espacios. Los contenidos referentes a la geografía urbana incluyen cuestiones que hacen a la gestión, al desarrollo local, a los procesos de urbanización. En concreto las definiciones sobre planificación y ordenamiento territorial, se presentan en aquellos casos que tienen esta materia como obligatoria, que incorporan también la dimensión ambiental y paisajística, y suman los aspectos subjetivos, la multiescalaridad de la gestión.

Focalizándonos en la carrera de **Ecología Urbana**, está es única y sólo cuenta con una materia abocada a la cuestión urbana, se focaliza en la geografía urbana por lo cual los conceptos introductorios están relacionados a esta materia (historia, ciudad, urbanización, actividades económicas) pero incluye la cuestión de las nuevas herramientas de georreferenciación espacial.

Por último, en la carrera de **Sociología** retomamos materias que se abocan exclusivamente a la planificación en las cuales abordan los conceptos de diferenciación entre plan y proyecto, la interrelación entre planificación y desarrollo. Y hacen eje en la planificación estratégica. Sin embargo, con la perspectiva de la carrera se incluyen los programas sociales los problemas urbanos y su relación e impactos en los aspectos y procesos de carácter social.

II- Contenidos de las materias de carácter optativo

En primera instancia debemos identificar que no todas las carreras relevadas tienen materias optativas. Estas se identificaron en las carreras de Arquitectura, Geografía y Sociología, las cuales permiten dar un ciclo de orientación al plan de estudio lo cual habilita a una profundización en algunos de los conceptos presentados en las materias correspondientes a la disciplina, la inclusión de nuevos temas que debido al plazo y a la cantidad de materias no permite su abordaje en profundidad.

Para **Arquitectura** se reconocen fundamentalmente tres materias de análisis específicos como el tema de la gestión, el mundo rural, y la historia urbana que en las materias obligatorias son analizadas de manera transversal y reducida, pero en estas se otorgan una

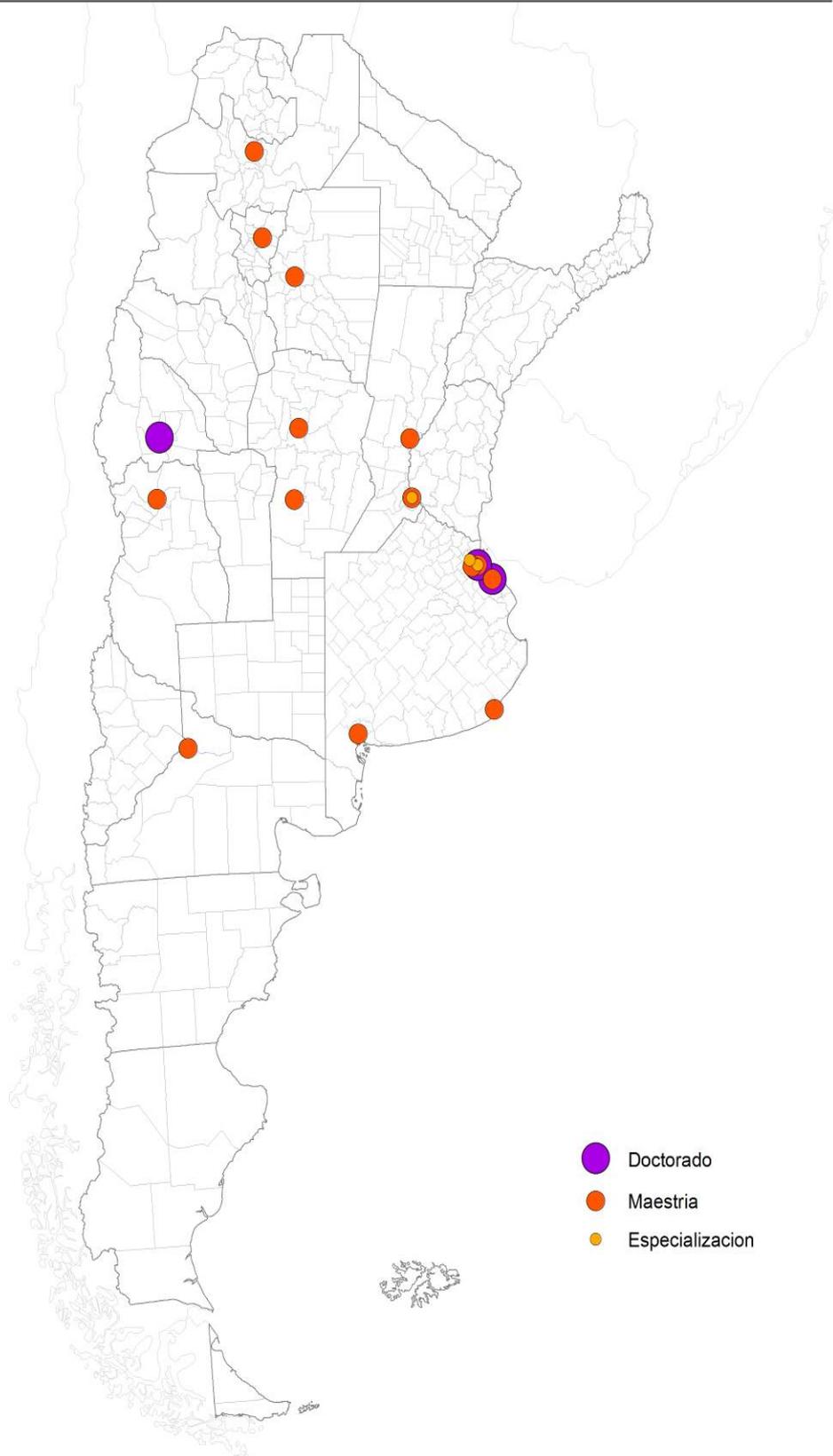
nueva perspectiva a los conceptos ya estudiados, se incorporan otros nuevos (gestión del suelo, tipos de instrumentos de gestión, áreas metropolitanas) y se actualizan.

En **Geografía** las materias optativas se abocan a la cuestión del ordenamiento urbano, ya que en el plan de estudio las materias son Geografía Urbana y Rural. Aquí se desarrollan en una sola materia los conceptos que en el caso de Arquitectura se distribuyen entre dos y tres materias. Los conceptos son los de planificación del espacio urbano y regional, las políticas de ordenamiento territorial y regional, gestión urbana, planificación estratégica.

2.4. Formación de postgrado en Argentina

A pesar que el presente estudio se focaliza en las carreras de grado entendemos que los estudios de postgrado han cobrado relevancia en temáticas afines a la disciplina y que tienen injerencia en la formación de los futuros planificadores. Para comprender esto se llevó a cabo un relevamiento de las carreras de Doctorado, Maestrías y Especializaciones que se dictan en todo el país. Predominan las Maestrías con un total de veintidós (22) carreras relevadas, le siguen las especializaciones con siete (7), y por último, los Doctorados que son sólo tres. En el caso de las especializaciones, en muchos casos resultan títulos intermedios otorgados por las propias maestrías a mitad de la carrera. El listado puede consultarse en los anexos del presente informe. A partir de este se elaboró un mapeo de la distribución de las carreras en el territorio, el cual nos permite observar el predominio de los mismos en la Provincia de Buenos Aires, y fundamentalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, porque no sólo concentra cantidad sino de los tres tipos

CIDADES CON POSGRADOS UNIVERSITARIOS VINCULADAS A LA TEMATICA



Mapa 4: *Distribución de los postgrados.* Fuente: Elaboración Propia.

Asimismo resulta oportuno hacer referencia a dos grupos de cursos específicos. Los primeros por tener como objeto de interés el planeamiento rural productivo, y el segundo por ser experiencias destacadas en la formación de planificadores locales.

2.4.1. Planeamiento rural productivo

Con relación a la cuestión rural y sus contenidos, estos fueron posibles identificarlos a partir de tres cursos/materias: 1) curso 2011 Universidad Nacional del Noroeste, 2) materia de formación específica en la carrera Manejo y Conservación de recursos naturales (UNR), y 3) materia dictada en el marco de la carrera Procesos locales de Innovación y desarrollo rural. Las dos últimas son materias que se dictan de manera periódica dentro del plan de estudio de sus respectivas carreras de postgrados, mientras la primera es un curso específico de ese año.

I - Ordenamiento Territorial en el Ámbito Rural - UNNE

En el año 2011 se dictó en la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Noroeste el curso de postgrado "Ordenamiento territorial en el ámbito rural". Este estuvo auspiciado por el Programa Nacional de Ecorregiones y por el Proyecto Regional de Gestión Ambiental del INTA Corrientes.

El objetivo del curso fue informar, actualizar y generar el interés en los diferentes profesionales, tanto del ámbito privado como público, sobre el ordenamiento territorial en el ámbito rural. Así como también ofrecer elementos, herramientas, conceptos y métodos para la toma de decisiones en sus respectivos ámbitos laborales. El curso contó con un total de 25 participantes de profesiones como ingenieros agrónomos, ingenieros forestales, médicos veterinarios.

Los temas del curso fueron: i. Planificación y ordenamiento territorial; ii. Desarrollo sustentable; iii. Expansión de la frontera agropecuaria en el Norte Argentino; iv. Ordenamiento territorial en las políticas públicas; v. Participación ciudadana en el ordenamiento territorial; vi. Marco legal; vii. Servicio ecosistémicos; viii. Métodos de evaluación de tierras, riesgos, amenazas y vulnerabilidad; ix. Corredores biológicos, conceptos, criterios y diseño; x. Sistemas de información geográfica y su utilidad para el OTR; xi. Evaluación y decisión multicriterio; xii. Valoración del servicio de amortiguación hídrica en el Ibera y los bajos subregionales; xiii. Aplicación de la Ley 26.331 de los bosques nativos en distintas provincias, casos de Formosa, Corrientes y Salta.

II - Ordenamiento Territorial en el Ámbito Rural – UNR

En el marco de la Maestría en Manejo y Conservación de Recursos Naturales, dentro del grupo de materias de formación específica está la materia “Ordenamiento Territorial en el ámbito rural”. En este año se dictó entre el 10 y el 14 de septiembre y se encontró a cargo de los Profesores Ing. Agr. Jorge Adámoli, Lic. Sebastián Torrella y el Lic. Rubén Ginzburg.

Los contenidos se subdividen en nueve módulos:

- Definiciones y marco del ordenamiento territorial: Planificación territorial, ordenamiento territorial y zonificación. Desarrollo sustentable. Marco histórico internacional, latinoamericano y nacional.
- Aspectos legales: Marco internacional, nacional y provincial. Tratados, leyes y normas. Ley de ordenamiento territorial de bosques nativos. Políticas públicas. Instrumentos: multas y exenciones impositivas. Fortalecimiento Institucional.
- Información de base: Medios abiótico, biótico y antrópico (socio-económico-cultural). Diagnóstico y Previsiones. Evolución histórica, actualidad y proyecciones a futuro. Uso de la tierra. Evaluación de potencialidades y limitaciones.
- Escalas: Escalas de análisis y ejecución. Escala a nivel predial, de paisaje y regional. Escala municipal-departamental, provincial y nacional. Interconexión entre diferentes escalas. Cuencas hidrográficas.
- Actores del ordenamiento territorial: Actividades productivas: agrícola, ganadera, forestal, apícola, etc. Productores pequeños, medianos y grandes; campesinos y comunidades aborígenes. Distintas estrategias. Áreas protegidas, corredores de conservación, representatividad, vacíos de protección y red ecológica. Infraestructura. Frontera agrícola. Conservación y desarrollo. Intereses sectoriales, conflictos y posibles resoluciones. Rol de Estado.
- Impactos y gestión ambiental: Estudios y evaluaciones de impacto ambiental (EslAs y EIAs), evaluaciones regionales, impactos acumulativos. Certificaciones y Buenas Prácticas: Normas ISO, FSC, Agricultura Certificada, Agroecoindex, Biocombustibles, etc. Valoración económica-ambiental de ecosistemas. Pago por servicios ambientales.
- Herramientas técnicas: Cartografía temática. Teledetección. Sistemas de información geográfica (GIS).

Con un conjunto de Trabajos Prácticos que implicaron: Trabajo práctico de regionalización. Lectura y discusión de casos: Ley de ordenamiento territorial de bosques nativos. Caso de estudio: Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa. Trabajo práctico de GIS y

teledetección. Lectura y discusión de casos: Ejemplos de ordenamiento territorial. Y el trabajo de análisis de caso: Trabajo de análisis de caso elaborado por los alumnos.

III - Desarrollo Territorial Rural – UNLP

En el marco de la Maestría en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER) en su módulo IV Estrategias de intervención territorial y desarrollo local del plan de estudio se desarrolla el curso “Desarrollo Territorial Rural” dictado por el Ing. Marcelo Sili. Entre sus objetivos cabe mencionar conocer los enfoques, modelos e iniciativas de desarrollo rural con enfoque territorial que se han puesto en la práctica en nuestro país y en América Latina.

Los contenidos de la misma son: i. Las relaciones asociativas; ii. Las instituciones de mediación local; iii. Formas de articulación de la institucionalidad local y las políticas públicas; iv. Enfoques, metodologías e iniciativas para la implementación de proyectos de desarrollo territorial rural: Nuevas dinámicas de organización rural y emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo. El proceso de deslocalización y fragmentación socioespacial y el retorno del territorio. La emergencia de un nuevo modelo de organización territorial rural. Metodologías para la puesta en marcha de procesos de desarrollo territorial rural. Se analizan las siguientes etapas: Identificación de los territorios proyecto; Realización de un diagnóstico territorial orientado a la acción; Identificación del perfil del territorio y el escenario deseado; Formalización de los objetivos y los ejes estratégicos; Identificación de un programa de acción; Implementación de un proyecto de desarrollo territorial rural; Iniciativas básicas para el desarrollo territorial rural en Argentina.

También se analiza para este último caso: temas e iniciativas que, a priori, es necesario llevar adelante en un proyecto de desarrollo territorial rural. Con las siguientes cuestiones: Organizar los territorios rurales para lograr una mayor eficiencia económica, una mayor sostenibilidad ambiental y una mayor equidad social; Crear redes y modelos de gestión innovadores; Consolidar el capital social y cultural del medio rural; Mejorar la capacidad productiva de las áreas rurales; Desarrollar las infraestructuras y los equipamientos en medio rural.

2.4.2. Formaciones de Postgrado destacadas

Se realizó un análisis particularizado de tres instituciones que dictan cursos de formación de manera periódica que permiten una actualización continua de los contenidos, y que tienen una interesante injerencia en la disciplina, ya sea porque asisten profesionales que ejercen su actividad dentro del marco de los gobiernos en sus diferentes niveles, docentes de las

universidades nacionales (públicas y privadas), y además tienen una distribución en todo el territorio.

I - Facultad Latinoamericana de Ciencias Ambientales (FLACAM)

En 1989 se funda la Facultad Latinoamericana de Ciencias Ambientales (FLACAM) integrada por la Fundación CEPA de Argentina, TEA de Uruguay, UEA de Brasil, Altervida de Paraguay, Ser de Bolivia, LIDEMA de Bolivia, CIDIAT de Venezuela y el Instituto de Estudios Urbanos de Chile. Con los objetivos de formación, capacitación, investigación.

Haciendo una cronología histórica de las transformaciones podemos observar que a partir de 1990 comienza a dictarse el Curso Superior de Formación Ambiental, en 1995 es elegida como Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable, en 1998 se incorpora la carrera de Especialización en Desarrollo Sustentable¹⁸, y la Maestría en Desarrollo Sustentable¹⁹.

Estas últimas con modalidad presencial a través de cursos y seminarios desarrollados en la Fundación CEPA y en nodos de la FLACAM. Con una carga horaria de 634 hs para la especialización y 1122 hs para la maestría. Entre sus objetivos establecen: i. Profundizar la formación teórica del concepto de desarrollo sustentable, en especial de las cuestiones referidas al mantenimiento del equilibrio ecológico, en el marco del crecimiento económico sostenido y del aumento de la justicia; ii. Realizar un aporte al nuevo paradigma ambiental a partir de la tesis; iii. Énfasis proyectual o investigación – acción.

Los temas prioritarios: i. Desarrollo sustentable, territorio y sociedad; ii. Eco-tecnías y producción del hábitat. Estos permiten que los alumnos con diferentes vocaciones profundicen desarrollos profesionales más específicos a partir de la visión holística de la proyectación ambiental y la aplicación a casos concretos de la realidad. En la formación procuran que los egresados respondan a la resolución de amplias problemáticas a partir de proyectos concretos de intervención en las diferentes escalas del territorio.

El plan de estudio de la Especialización y la Maestría comparten un conjunto de materias de acuerdo puede observarse en los respectivos planes:

¹⁸ Título de Especialista en Desarrollo Sustentable, expedido por la Universidad Nacional de Lanús. Resolución del Ministerio de Educación de la Nación Argentina n° 1168/97, acreditación CONEAU resolución n° 841/99

¹⁹ Título de Magister en Desarrollo Sustentable expedido por la Universidad Nacional de Lanús, resolución del Ministerio de Educación de la Nación Argentina n° 1168/97, acreditación CONEAU resolución n° 693/99.

ESPECIALIZACIÓN	MAESTRIA
Paradigma, epistemología y pedagogía del ambiente y la sustentabilidad	Paradigma, epistemología y pedagogía del ambiente y la sustentabilidad
Problemáticas ambientales y campos de actuación del desarrollo sustentable	Problemáticas ambientales y campos de actuación del desarrollo sustentable
Proyectación ambiental I	Proyectación ambiental I
Proyectación ambiental II	Gestión de la Sustentabilidad
Gestión de la Sustentabilidad	Factibilidad de proyectos
Proyecto de investigación aplicada	Proyectación ambiental II
	Proyectación ambiental III
	Seminario de tesis
	Tesis

Cuadro 4: Comparación entre los contenidos de la maestría y la especialización FLACAM. Fuente: Fundación CEPA. Elaboración Propia

A partir de los datos otorgados por la Fundación CEPA se construyó una serie histórica entre el 2001 y el 2011 del total de ingresantes y egresados de la carrera de nacionalidad argentina (**Cuadro 5**), debido a que asisten alumnos de diferentes países de la región como europeos. Suman un total de 124 alumnos argentinos, el mayor ingreso se produjo en el año 2001 y el 2002 al igual que los egresos se concentraron en esos años. La totalidad de alumnos recibidos alcanzan a los 38.

AÑO	INGRESANTES	EGRESADOS
2001	25	13
2002	26	10
2003	13	3
2004	13	6
2005	12	4
2006	7	1
2007	6	1
2008	2	0
2009	7	0
2010	7	0
2011	6	0
TOTALES	124	38

Cuadro 5: Serie histórica de alumnos de FLACAM. Fuente: Fundación CEPA. Elaboración propia

En cuanto a la procedencia local de los asistentes es variada para el período el mayor número del total (124) fueron oriundos de la Provincia de Buenos Aires (40,32%), mientras el menor número corresponden a las Provincias de Misiones, Santiago del Estero y Río Negro

(0.81%). Entre ambos extremos se ubican las Provincias de Salta (9.68%), Neuquén (8.06%), Entre Ríos – Chubut (5.65%), Santa Fe – La Rioja (4.03%). Y en un número más reducido Santa Cruz – Mendoza (3.23%), Formosa – Catamarca – Tierra del Fuego (2.42%), Jujuy – Tucumán (1.61 %).

Las interdisciplinariedad también es un factor interesante que se presenta en este curso puesto que asisten profesionales de distintas carreras predominan los arquitectos (49), los ingenieros agrónomos (16), los abogados (11), los geógrafos (4). Sin embargo, en la pluralidad podemos mencionar: licenciados en turismo, en ciencias de la educación, en trabajo social, en marketing, en economía, en biodiversidad, en ecología, en geología, en antropología, biólogos, psicólogos, sociólogos, contadores, diseñadores de indumentaria, en comunicación visual, ingenieros textiles, en indumentaria, en seguridad ambiental, forestales, laboral, en alimentos, hidráulicos, de petróleo.

II - Curso de Gestión Municipal de ciudades. ITEM Ciudad

A partir del año 2008 comienza el dictado de los cursos de formación “Capacitación en Planificación y Gestión Urbano-Territorial en Municipios”, con el objeto de dar respuesta a los problemas reales de las ciudades, desde la interdisciplinariedad, y a partir de la síntesis entre saberes académicos y conocimientos empíricos.

La formación y capacitación intenta dar respuesta a la necesidad de contar con recursos humanos calificados para desempeñarse en las administraciones locales de manera proactiva e innovadora. Por esto los cursos se orientan a funcionarios e integrantes de equipos técnicos municipales vinculados a las problemáticas de la planificación y la gestión urbana, integrantes de los consejos deliberantes municipales que participan en comisiones afines, responsables de la conducción político-técnica de planes locales y regionales.

Entre algunos de los objetivos de los cursos podemos mencionar: i. instalar los temas y problemas del desarrollo urbano en la agenda político – técnica de los municipios; ii. Identificar y comprender los fenómenos urbanos recientes; iii. Actualizar o incorporar instrumentos y herramientas de intervención urbana; iv. Analizar el marco jurídico –normativo y los instrumentos que se aplican en la escala local a partir de la práctica real; v. Promover a la capacitación y el intercambio como uno de los capítulos centrales en el proceso de jerarquización de la actividad municipal en materia urbana.

Los cursos se estructuran en módulos teóricos con seminarios de análisis y discusión, y un taller de práctica sobre problemáticas de las ciudades (de acuerdo a la temática que guie

cada uno de los cursos), con énfasis en el intercambio de experiencias y reflexiones a partir de las realidades particulares.

MODULOS TEÓRICOS
1.- Gobernabilidad territorial
2.- Procesos socio espaciales y planificación
3.- Ambiente y Urbanización
4.- Problemas de crecimiento de las ciudades argentinas
5.- Políticas para la producción de suelo residencial
6.- Derecho urbanístico
7.- El plan urbano: estado del arte e instrumentos
8.- Proyectos urbanos
9.- La gestión de la movilidad: transporte y espacio público
10.- La gestión de las infraestructuras
11.- Políticas habitacionales
12.- Gestión de la información y modelización del crecimiento
13.- La perspectiva de los recursos municipales y la organización para la gestión territorial
14.- Síntesis integradora: hacia la construcción de nuevos escenarios de gestión municipal del territorio

Cuadro 6: Módulos teóricos de curso de gestión municipal del grupo ITEM CIUDAD.

III - Programa para América Latina y el Caribe - Lincoln Institute of land policy

A partir de 1993²⁰ se amplía y consolida el programa en la región latinoamericana a partir de eventos de capacitación, investigaciones y difusión de información en temas relacionados con el uso, la regulación y tributación del suelo. Las temáticas específicas se agrupan de la siguiente forma: i. Recuperación de plusvalías (aspectos legales, económicos y administrativos); ii. Tributación inmobiliaria, valuación y catastros (impuestos, diseño y manejo de catastros, sistemas de información territorial); iii. Proyectos de (Re) desarrollo urbano a gran escala (aspectos urbanísticos, sociales, económicos y efectos en el mercado del suelo); iv. Informalidad (mercado de suelo formal e informal, impactos de programas de regularización de tenencias, mejoramientos urbanísticos de asentamientos populares); v. Análisis de mercados de suelo urbano (herramientas, técnicas y métodos para el análisis empírico de la tierra); vi. Dimensión jurídica de las políticas del suelo (instituciones, legislaciones, políticas del suelo, instrumentos de intervención pública, derecho de propiedad del suelo, regulación pública del suelo)

Los cursos, presenciales o a distancia, van dirigidos actores de los sectores públicos como privados, incluyen a decisores, asesores, técnicos, ejecutores de políticas, académicos y

²⁰ El Instituto Lincoln se fundó en 1974 por la junta directiva de la Fundación Lincoln, creada en Phoenix en 1946, por J. C. Lincoln, a partir de las ideas sobre políticas del suelo de Henry George (1879).

profesionales de entidades civiles. Asimismo, ofrecen seminarios, conferencias y talleres con las mismas temáticas²¹. En relación a la educación a distancia, las modalidades son de autoestudio con acceso libre y moderados restringidos a aquellos previamente seleccionados por el Instituto. Estos últimos, se conforman por grupos de 45 participantes y tienen una duración total de nueve (9) semanas. Los cursos ofertados a los largo del 2012 se presentan a continuación:

NOMBRE	AÑO	TEMAS
Directrices para la implementación del catastro territorial multifinanciarario	2012	Desarrolla los siete temas del Manual para la implementación del catastro territorial multipropósito en Brasil. http://www.capacidades.gov.br/
Aplicaciones del catastro multifinanciarario en la definición de políticas del suelo urbano 22	2012	Tenencias de tierras, geotecnologías y sistemas de evaluación de tierras urbanas en América Latina
Cambio Climático y políticas del suelo	2012	Mercado de tierras en las ciudades latinoamericanas y su relación con el medio ambiente. Métodos alternativos para la valoración económica ambiental de los recursos naturales y marco legal.
Financiamiento de ciudades con suelo urbano 15	2012	Políticas relativas a la financiación de las ciudades a través de la tierra urbana. Acciones directas, instrumentos regulatorios y fiscales. Impuesto predial.
Sistemas de Información Geográfica (SIG) aplicados a estudios urbanos 17	2012	Estructuras de base de datos alfanuméricos, cartografía básica y temática. Análisis espacial orientada a los estudios urbanos
Políticas de suelo en pequeñas ciudades 8	2012	Políticas urbanas: mercados formales e informales, impuestos a la propiedad, catastros, SIG, marco legal, alternativas para mejorar la financiación del desarrollo urbano
Dimensiones jurídicas de las políticas del suelo 9	2012	Enfoques y categorías de los sistemas de derecho urbano en América Latina. Dinámica urbana y ley, con base en tierra como propiedad de los medios, informalidad, regularización, expropiación, alternativas para adquisición de tierras públicas, precedentes legales para la captura de valor y el reajuste de tierras.
Gestión de mercados de suelo urbano 15	2012	Estructura, función y regulación de los mercados de tierra y su influencia en los problemas económicos, sociales y ambientales de las ciudades
Tributación inmobiliaria y financiamiento urbano 14	2012	El potencial impuesto a la propiedad como fuente de financiamiento y promoción del desarrollo urbano. Reestructuración de catastro y procedimientos de actualización continua de los datos, control de la equidad en las valoraciones a efectos fiscales y estrategias eficaces para prevenir la evasión fiscal
Técnicas de análisis de mercados de suelo urbano 6	2012	Economía urbana, oferta del suelo, teoría de la demanda, mercado de tierras urbanas, problemas e impactos de las regulaciones de uso del suelo y la intervención pública
Técnicas de valuación de inmuebles 8	2012	Métodos de valoración comercial, técnicas orientadas al mercado.

Cuadro 7: Cursos dictados por el Lincoln Institute en 2012

²¹ En la página ofrecen los cursos que se dictan durante el año para su inscripción y posible selección. En este momento el curso ofrecido es: Método de análisis aplicados a los mercados de suelo en América Latina (24 – 28 de septiembre en Guatemala)

2.5. Síntesis problemática

En el apartado se realiza una síntesis de los principales puntos observados en el análisis de la presencia y peso de la temática de la planificación territorial en las casas de estudios, con el fin de registrar algunos elementos que puedan ayudar a reflexionar acerca de posibles estrategias de intervención en la materia. Los principales resultados encontrados del recorrido realizado fueron los siguientes.

En primer lugar, no existe una única disciplina que integre todos los temas asociados a la “planificación territorial”, dada la base interdisciplinaria o la formación holística que imponen las problemáticas territoriales. Sin embargo, lo significativo no es que el tema “planificación territorial” no sea patrimonio excluyente de una única disciplina, sino el bajo grado de institucionalización real de la “disciplina” en el ámbito de la formación de grado. Esto pone en evidencia las limitaciones de los ámbitos de formación académica al momento de aportar recursos humanos para este tipo de políticas públicas. Y, al mismo tiempo, refleja la ausencia de un dispositivo público integral que defina con claridad, tanto a nivel nacional, provincial y municipal, competencias y obligaciones en la materia de planificación territorial y, en particular lineamientos, a efectos de delinear una política pública al respecto. En definitiva, el hecho de que no exista dispositivo normativo integral y coherente en materia de planificación territorial que articule con claridad las distintas instancias de gobierno, también incide en que la formación asuma rasgos más teóricos y metodológicos y bajo correlato práctico (con clara inscripción en los marcos regulatorios estatales).

En segundo lugar, al seleccionar un conjunto de disciplinas con mayor o menor grado de relación con la planificación territorial se pudo observar que: las carreras afines tienen un mayor peso en la universidad públicas, hay provincias o regiones del país donde la oferta de formación es reducida o posee menor diversidad disciplinar (el 61,7% de las casa de estudio tienen una única carrera donde sólo algunas materias de la currícula se orienta a la temática). La mayor diversidad responde a las grandes ciudades que funcionan en algunos casos como formadoras de recursos para un área de influencia mayor. Aspectos que deberían considerarse en el marco de cualquier estrategia de fortalecimiento de la formación en materia de planificación territorial, sin perder de vista que no todos los equipos técnicos de las estructuras municipales cuentan con formación de grado, por lo cual debería considerarse múltiples estrategias de formación.

En tercer lugar, arquitectura es la carrera con mayor incidencia en la formación disciplinar en cantidad de Facultades/Universidades²², y con un número de materias vinculada a la temática

²² Exceptuando la sobrerrepresentación de la carrera de la ingeniera de la UTN (Universidad Tecnológica Nacional) que no tiene un número de alumnos tan elevado como el resto de la universidades nacionales.

variable según la casa de estudio, llegando en algunos casos a ser las materias con mayor vínculo temático de carácter optativo. Complementariamente, este perfil disciplinar con significativa influencia en el campo de la formación de la planificación territorial ha tenido por su propia trayectoria un carácter espacialista-proyectual, dejando de lado otras dimensiones tan importantes como esta. Esta situación se vislumbra en las oficinas de planeamiento de los municipios que son ocupadas en gran medida por personal con este tipo de formación. La carrera de urbanismo (cuando se presenta separada de la carrera de arquitectura) tiene en cambio una currícula con un abordaje más integral del territorio, aunque también con un sesgo urbano, pero con presencia en una única universidad en el país. Lo cual actúa como una limitante por el lado de accesibilidad y en términos de la oferta real de recursos formados.

Por otra parte, la cuestión de la planificación en el ámbito rural en las disciplinas analizadas es muy baja o nula en comparación al tratamiento del tema en el ámbito urbano. La orientación de las ciencias agrarias tiene más bien una preocupación por el desarrollo rural, el planeamiento rural productivo, y en el grado no se ha encontrado ninguna materia orientada al ordenamiento territorial. El tratamiento del tema es excepcional y sólo se identificó su presencia en el ámbito de posgrado, son ejemplo los siguientes cursos: “Ordenamiento territorial en el ámbito rural” (UNNE), “Ordenamiento Territorial en el ámbito rural” en el marco de la Maestría en Manejo y Conservación de Recursos Naturales (UNR), y “Desarrollo Territorial Rural” en el marco de la Maestría de Proceso Locales y Innovación y Desarrollo Rural (UNLP).

En quinto lugar, es relevante destacar que en el ámbito de posgrado se ha producido un mayor nivel de cristalización disciplinar, la histórica maestría de Planificación Urbana y Regional (PROPUR) de la FAU-UBA es seguro el ejemplo más emblemático. Sin embargo, vale destacar otras experiencias que han sabido aportar una mirada abarcativa de la temática, por fuera de los ámbitos académicos clásico y con una llegada directa a gestores o funcionario de gobierno ávidos de encontrar espacios de intercambio y formación para fortalecer equipos técnicos. Son ejemplo de ello: la experiencia de la Facultad Latinoamericana de Ciencia Ambientales (FLACAM) con perfil más ambiental, el Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy (LILP) con una impronta asociada a la necesidad de incorporar en los procesos de planificación la regulación de los mercados de suelo urbano y, más recientemente, el curso de Gestión Municipal de Ciudades del Instituto Territorio, Municipio y Ciudad (ITEM Ciudad) con una mirada integral de la política urbana en clave de política pública.

Para concluir cabe mencionar que el cruce de la incidencia de la formación y el análisis de los procesos de planificación (asociados a los planes analizados) surgen múltiples déficit y demandas que se producen en la práctica de planificación. Estas insuficiencias de formación exceden los títulos profesionales habilitantes, requieren de nuevos paradigmas que den cuenta de las problemáticas territoriales concretas de nuestro país y, al mismo tiempo, de apostar al fortalecimiento de los equipos técnicos (en especial los municipales) a través de formatos innovadores que garanticen el involucramiento de los gestores públicos.

A las problemáticas mencionadas se suman en algunos casos la desactualización en la formación, aunque la mayoría de los programas trabajan materiales y problemáticas que abarcan hasta la década del `90. Por otra parte, resulta necesario nuevas estrategias para salvar los desfases entre la teoría y la práctica y la incorporación nuevas temáticas a los programas de formación, en especial, aquellas vinculadas a la comprensión del funcionamiento del Estado y las políticas públicas. No obstante, deben rescatarse que algunos programas evidencian trabajos interesantes con casos de estudio aplicados a las propias realidades en las que se insertan las universidades y, también, aquellos que incorporan una lectura de la historicidad y lo procesual.

3. LA DISCIPLINA EN LAS ESTRUCTURAS DE GOBIERNO

A efectos de reconocer la presencia de la disciplina de la planificación en las estructuras político administrativas de gobierno, se realizó un revelamiento de los **organigramas** según niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal -20 casos en profundidad).

Si bien, la lectura de los organigramas no da cuenta de las prácticas o relaciones concretas que efectivamente se producen entre los distintos ámbitos de gobierno, el mismo es un esquema de organización formal que se ajusta a la distribución de competencias y funciones dentro de la estructura administrativa del Estado, permitiendo reconocer ciertas **jerarquías** entre las distintas áreas. Aunque las relaciones o redes personales, la interdependencia funcional e interdependencia material (asociada a la distribución de recursos presupuestarios) puede asumir mayor complejidad, en principio la configuración formal del organigrama y sus jerarquías permite identificar hasta qué punto la temática de la planificación se cristaliza en la estructura de gobierno.

Dos cuestiones emergen del análisis, en sus diferentes niveles, la primera es el elevado nivel de dispersión que presenta en varios casos la temática, aspecto que permite una doble lectura contrapuesta como sinónimo de elevada incidencia, o por el contrario, evidencia de

descoordinación, solapamiento o falta de estructuración de la política territorial. Y la segunda, es el grado de subordinación de la planificación territorial a la planificación sectorial.

3.1. Nivel Nacional

En el nivel nacional la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios significó un avance de gran importancia en la re-inserción de la cuestión de la planificación en la agenda pública, junto con la creación, en el 2008, del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). Si bien, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública depende de la unidad de ministros por su carácter transversal, al resto de las secretarías de perfil sectorial, en términos de rango y distribución de recursos todavía resultan evidentes las asimetrías existentes entre las perspectivas de la planificación territorial -de vocación más integral- y el peso de las visiones asociadas a las política sectoriales.

Dicha Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública se organiza a partir de dos Direcciones que definen los ejes principales de acción: la Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial y la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional. Ambas son las encargadas de llevar adelante los planes y programas de las respectivas áreas.

Asimismo, en el organigrama en su totalidad, se observa que varios ministerios (ver anexos) disponen de carteras donde la temática de la planificación, en general, y de la planificación territorial, en particular, tiene injerencia. Adquiriendo, sin embargo, distintos enfoques en algunos casos más vinculados al abordaje territorial de la política social, en otros a la competitividad productiva, a la planificación del desarrollo de economías regionales, a la integración territorial, etc. También desde otra perspectiva el INTA, ente autárquico y descentralizado, incorpora competencias de desarrollo rural, planificación y prospectiva.

En la estructura administrativa adquiere relevancia por un lado, la Secretaria Ambiente y Desarrollo Sustentable, allí la injerencia de la disciplina de la planificación es más que significativa a partir de la cristalización de la Subsecretaria de Planificación y Política Ambiental y la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Sumado al nivel de desarrollo de la legislación ambiental a nivel nacional que actúa como un indicador del nivel de inserción de la temática en la administración²³. Y por otro lado, la Comisión Nacional de

²³ A modo de ejemplo, la Ley 25.675 en su artículo 21, prevé el desarrollo de Planes y Programas de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Tierras (Jefatura de Gabinete de Ministros) –con una posición marginal- resulta un área relevante por su vínculo con la planificación del territorio.

3.2. Nivel Provincial

En el nivel provincial la trayectoria y los niveles de desarrollo de la temática de la planificación son muy disímiles. En los organigramas que se presentan en el anexo se identificaron las dependencias de distinto nivel (Ministerio, Secretaría, Subsecretaría, Dirección Provincial, Dirección, Departamento) que de modo directo o indirecto tienen vínculo con la planificación territorial. En este sentido, mientras que provincias como Buenos Aires, Santa Fe, Neuquén, La Rioja o Chubut tienen más de 4 dependencias con referencia específica a la temática (es decir, muestran mayor nivel de dispersión); otras como otras como Mendoza, La Pampa, Salta o Misiones poseen una sola dependencia con vínculo directo.

En relación a la posición de la temática en la **jerarquía del organigrama** sólo las provincias de Chaco y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elevan el área al nivel de Ministerio. *Ministerio* de Desarrollo Urbano y Territorial y Ministerio de Desarrollo Urbano respectivamente. En la provincia de Chubut, Corriente, Tierra del Fuego, Salta y La Rioja por ejemplo la temática se inserta en el rango de *Secretarías*. Mientras que en Neuquén, Santa Fe, Catamarca, Posadas y Rio Negro, por ejemplo, lo hace a nivel de *Subsecretaría*.

Más allá de los niveles en los que se inserta la temática de la planificación territorial en las estructuras de gobierno provincial, cuya explicación exceden el alcance de dicho estudio, se debe destacar las distintas nomenclaturas de las áreas de planeamiento al interior de cada provincia, lo que da cuenta de la diversidad de orientaciones y de la impronta disciplinar. Un dato significativo son las diversas desagregaciones por temas como planeamiento, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda, hábitat, tierra, urbanismo, ambiente, colonización, tierras fiscales, infraestructura, obra pública, etc.

Por otro lado, los organigramas no sólo dan cuenta de mayores o menores grados de presencia y dispersión de la temática, cuestión que potencialmente puede afectar la coordinación entre áreas y aumentar los riesgos de abordajes sectoriales, sino que además muestran los niveles de subordinación de la planificación territorial a las carteras de Obra Pública o infraestructura (entre otras) e incluso situaciones donde, por ejemplo, temas como vivienda o desarrollo urbano dependen de carteras paralelas a la de planificación territorial.

En relación con lo antes mencionado y en asociación a las temáticas que afectan a la planificación se realizó una identificación de las áreas que se ocupan de algunas cuestiones

importantes, visibles a través de los organigramas, como por ejemplo la relación del nivel provincial con los municipios, la cuestión de la tierra, la gestión y la participación.

Relación con los municipios. La relación de las Provincias con los municipios se desarrolla a través de las áreas de Asuntos Municipales. Sin embargo, algunos organigramas presentan mayor grado de detalle, o incluso, más de un área. Así podemos citar los casos de: i) la Provincia de Buenos Aires que cuenta con la Dirección Provincial de Coordinación Municipal que comprende la Dirección de Finanzas Municipales, la de Coordinación Financiera Municipal, la de Asistencia Técnica Municipal, Sistema de Información Financiera Municipal; ii) la Provincia de Jujuy que exhibe la Coordinación de Municipios dependiente del Ministerio de Infraestructura, Planificación y Servicios Públicos. iii) La Provincia de Tucumán que congrega en el Ministerio del Interior la Secretaría de Estado de Coordinación con Municipios y Comunas Rurales, con las Direcciones de Relaciones Municipales y la de Asuntos Comunales.

La cuestión de la tierra. Esta temática está reflejada en la mayoría de los organigramas analizados. Al respecto cabe destacar a la Provincia de Buenos Aires, con la Dirección Provincial de Tierras, dependientes de la Subsecretaría de Tierra, Urbanismo y Vivienda (Ministerio de Infraestructura), la Provincia de Neuquén con la Subsecretaría de Tierras (Ministerio de Desarrollo Territorial), La Rioja con la Secretaría de Tierras (Ministerio de Infraestructura) que congrega la Dirección General de Catastro, la Dirección General de Bienes Fiscales, entre otras; y también asume esta temática al interior de la Secretaría de Planeamiento Estratégico el área de Tierras y Hábitat Social integrada por las Direcciones Generales de Bienes Fiscales, de Catastro, etc.

Gestión. Algunas de las provincias que tienen áreas abocadas a esta cuestión son: la Provincia de Buenos Aires a través de la Dirección de Gestión Urbana; la Provincia de Santa Fe con la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Territorial (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado), la Provincia de Tucumán Subsecretaría de Planeamiento y Tecnología de Gestión (Ministerio de Coordinación), la Provincia de Misiones con la Subsecretaría de Gestión Estratégica (Ministerio de Coordinación General de Gabinete).

Participación. Con un rango de Secretaría la Provincia de Buenos Aires cuenta con la Secretaría de Participación Ciudadana que incluye la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Territoriales y la Dirección Provincial de Ejecución de Proyectos de Gestión Territorial.

A continuación se presenta una breve memoria descriptiva de la ubicación de la temática en los distintos organigramas (ver anexo) y un cuadro síntesis de las distintas dependencias identificadas con vínculo directo con la disciplina.

Provincia de Buenos Aires: Las áreas dentro de la estructura de gobierno se encuentran distribuidas en dos Ministerios el de Gobierno y el de Infraestructura. El primero con una menor subdivisión de áreas abocadas a la temáticas pero incluyendo la Subsecretaría de Asuntos Municipales, mientras la segunda con una mayor cantidad de subsecretarías y direcciones, incluyendo una Dirección Provincial de Tierras y de Escrituración Social.

Provincia de La Pampa: En esta provincia el área tiene el rango de Secretaría (de Desarrollo Territorial) con sus respectivas direcciones a cargo, al igual que la Secretaría de Asuntos Municipales, ambas dependientes del Gobernador.

Provincia de Santa Fe: Esta es la que presentó mayor distribución de áreas abocadas a la disciplina. Los ministerios afectados son; de Gobierno y Reforma del Estado, de Producción, de Desarrollo Social, de Obras Públicas y Vivienda, de Economía, y la Secretaría de Estado del Hábitat. Asimismo, esta se destaca por la presencia del Servicio de Catastro e Información territorial (SCIT) como un organismo descentralizado.

Provincia de Neuquén: Para esta provincia tenemos un Ministerio el de Desarrollo Territorial abocado a esta disciplina, del cual depende el COPADE. Al interior de este último hallamos las direcciones y secretarías específicas, y áreas como la de sistemas de información territorial, Coordinación Provincial de Planificación Territorial con unidades dependientes abocadas a la vinculación con el sector privado, el público, y la cuestión ambiental.

Provincia de Tierra del Fuego: En este caso la distribución y los nombres de las áreas resultan menos específicos. Los ministerios abocados son la Jefatura de Gabinete y el de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos. Con rango de Secretaría está la de Desarrollo Sustentable y Ambiente.

Provincia de Mendoza: Con rango de Secretaría encontramos la de Ambiente y Desarrollo Sustentable que con sus subdivisiones se encuentra abocada a la temática específicamente. Sin embargo, también dentro de los Ministerios hallamos el de Infraestructura y Energía que con subsecretarías y direcciones se abocan a cuestiones de su interés.

Provincia de Jujuy: En este caso dentro del Ministerio de Infraestructura, Planificación y Servicios Públicos se concentran las áreas abocadas a la disciplina, incluso la Coordinación de Municipios y la Relocalización Urbana. También abocada a cuestiones de la disciplina está el Ministerio de Producción y Medio Ambiente.

Provincia de Salta: En esta provincia son tres los Ministerios que comprenden el área: el de Gobierno, el de Ambiente y Producción Sustentable, y el de Economía, Infraestructura y Servicios Públicos. Este último también tiene a su cargo las Secretarías de Asuntos Municipales y la Subsecretaria de Tierra y Hábitat.

Provincia de Tucumán: Para este caso es el Ministerio de Economía donde se concentra el área abocada a la disciplina a través de la Dirección de Arquitectura y Urbanismo. Sin embargo, se destaca el Ministerio de Coordinación pues allí están las Subsecretarías de Regularización Dominial y Hábitat, la Secretaría de Coordinación y Gestión Pública con especialización en informática, estadísticas. Y por último, dentro de Ministerio del Interior está la Secretaría de Coordinación con Municipios y Comunas Rurales.

Provincia de Catamarca: En este caso es la Secretaría General de la Gobernación el área que concentra las Subsecretarías y Direcciones abocadas a la temática, sin embargo también está la Secretaría de Coordinación Regional e Integración y la de Agua y Ambiente.

Provincia de La Rioja: Esta provincia al interior del Ministerio de Infraestructura presenta la Secretaría de Tierras donde están concentradas la Dirección General de Catastro, la Dirección General del Registro de la Propiedad Inmueble, la Dirección General de Bienes Fiscales, la Dirección General de Hábitat Social, y la Dirección General de Desarrollo Territorial.

Asimismo, pero con el rango de Secretaría están: 1) la de Planeamiento Estratégico donde hallamos direcciones como la de Estadísticas y Sistemas de Información, la Dirección de los Planes, Programas y Proyectos; 2) la Secretaria de Tierras y Hábitat Social que cuenta con la Dirección de Bienes Fiscales, la Dirección de Catastro, la de Registro de la Propiedad, la de Desarrollo Territorial; y por último, 3) la Secretaría de Ambiente.

Provincia de San Juan: Son tres Ministerios y una Secretaría donde se concentran las áreas abocadas a la cuestión de planeamiento con diferentes implicancias. Los primeros son el de Gobierno, el de Infraestructura y de Minería, mientras la segunda es la de Ambiente y Desarrollo Sustentable. En el caso de los Ministerios es el de Infraestructura el que concentra

la mayor cantidad de secretarías, subsecretarías y direcciones. Mientras que el de Gobierno tiene el área de Dirección de Integración y Desarrollo Regional, y el de Minería cuestiones asociadas al desarrollo sustentable.

Provincia de Misiones: De acuerdo al organigrama provincial cuatro son los Ministerios que agrupan las cuestiones de la disciplina, sin embargo es el de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos donde se concentran las áreas más específicas. Al igual que en otros casos es el Ministerio de Gobierno donde se consideran los asuntos municipales. Pero en esta provincia dentro de sus ministerios está el de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración que tiene entre sus direcciones a la de Integración y Promoción del Desarrollo Regional.

Provincia de Entre Ríos: Esta provincia cuenta específicamente con un Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios. Asimismo distribuye en los Ministerios de Producción y de Economía, Hacienda y Finanzas áreas relacionadas a la disciplina. En el caso de la primera las Direcciones de Gestión de Uso Sustentable de Recursos Naturales y la de Administración de Tierras Fiscales, mientras la segunda la Dirección de Relaciones Municipales. Por último, con rango de Secretaría está la de Ambiente Sustentable.

Provincia de Corrientes: Para este caso es el Ministerio de Obras y Servicios Públicos donde se concentran las subsecretarías y direcciones competentes en el tema. También cuenta con una Secretaría de Planeamiento dependiente del Gobernador.

Provincia de Chubut: El área específica de la temática tiene el rango de Secretaría, subdividida en dos: Secretaría de Planeamiento Estratégico y Desarrollo, y la Secretaría de Planeamiento, Infraestructura y Servicios Públicos. Sin embargo, también otros dos Ministerios se ocupan de cuestiones atinentes a la temática como: Ministerio de Gobierno y Justicia a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, la Dirección de Catastro e Información Territorial y la Dirección General de la Propiedad Inmueble; Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable con direcciones y subsecretarías abocadas a cuestiones de normativa ambiental, Sistemas de Información Ambiental y Evaluación Ambiental.

Provincia de Río Negro: En este caso dos Secretarías y un Ministerio están afectados a la temática. En el caso de la primera en la Secretaría General de Gobernación se encuentra la Subsecretaría de Planificación y también, la Dirección de Municipios y Comisiones de Fomento. Y en lo que respecta al Ministerio es el de Obras y Servicios Públicos.

Provincia de San Luis: Son cuatro los Ministerio que atienden cuestiones referentes al área: Ministerio de Relaciones Institucionales y Seguridad, Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Ministerio de Medio Ambiente.

A través del organigrama observamos que estructuran sus áreas a partir de los programas que están en desarrollo. Así por ejemplo están al interior del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas el Proyecto de Regularización de Títulos Dominial de Viviendas Sociales, del Ministerio de Vivienda el Programa Política Habitacional; y del Ministerio de Medio Ambiente Subprograma de Ordenamiento Ambiental y Territorial.

Provincia de Chaco: En esta provincia son cuatro Ministerio que se encuentran afectados a la temática, sin embargo cuenta con uno específico denominado de Desarrollo Urbano y Territorial. Es el Ministerio de Gobierno y Justicia quien se ocupa de los asuntos municipales, y el Ministerio de Planificación y Ambiente de las cuestiones de desarrollo sustentable, regional y local.

Provincia de Formosa: Esta provincia cuenta con un Ministerio específico de Planificación, inversión, obras y servicios públicos que a su interior tiene las áreas abocadas a la temática a través de secretarías, subsecretarías y direcciones. Dentro de la estructura del Ministerio de Producción y Ambiente se encuentra un organismo descentralizado denominado Administrador General del Instituto de Colonización y Tierras Fiscales.

Provincia de Córdoba: Esta cuenta con la Secretaría de Planificación dependiente del Ministerio de Planificación, Inversión y Financiamiento, y con la Dirección Jur. De Planificación Estratégica dependiente del Ministerio de Infraestructura. Asimismo cuenta con un ente autárquico abocado a la disciplina como es el Consejo de Planificación Estratégico de Córdoba.

C.A.B.A.: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con el Ministerio de Desarrollo Urbano, en donde se desagregan las diversas áreas abocadas a la cuestión, incluyendo el Consejo del Plan Urbano Ambiental. Al interior de la Secretaría de Planeamiento dependiente de dicho ministerio está la Dirección de Registro de Obras y Catastros.

Otras áreas que se ocupan de la cuestión son la Jefatura de Gabinete a través de la Dirección General de Planificación Estratégica; el Ministerio de Ambiente y Espacio Público; Subsecretaría de Patrimonio Cultural (Ministerio de Cultura); Dirección General del Hábitat (Ministerio de Desarrollo Económico).

SINTESIS DE LOS ORGANIGRAMAS			
NIVEL	CANT.	NOMBRE	DEPENDENCIA O RELACIÓN
NACIONAL			
ARGENTINA	2	Dirección Nacional de planificación estratégica territorial	Subsecretaría de Planificación territorial de la inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
		Dirección Nacional de integración territorial internacional	Subsecretaría de Planificación territorial de la inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
PROVINCIAL			
BUENOS AIRES	4	Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial	Subsecretaría de Gobierno, Ministerio de Gobierno
		Subsecretaría Social de tierras, urbanismo y vivienda	Ministerio de Infraestructura
		Departamento de planificación Urbana y Territorial	Dirección de Planificación Urbana y Territorial, Dirección Provincial de Infraestructura Urbana y Territorial, Subsecretaría Social de tierras, urbanismo y vivienda, Ministerio de infraestructura
		Departamento de Gestión Urbana	Dirección de Gestión Urbana, Dirección Provincial de Infraestructura Urbana y Territorial, Subsecretaría Social de tierras, urbanismo y vivienda, Ministerio de Infraestructura
LA PAMPA	2	Dirección General de Planificación para el Desarrollo Territorial	Secretaría de Desarrollo Territorial
		Dirección General de Coordinación para el Desarrollo Territorial	Secretaría de Desarrollo Territorial
SANTA FE	8	Subsecretaría de Coordinación y Gestión Territorial	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado
		Dirección Provincial de Planificación Estratégica Territorial	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado
		Dirección Provincial de Desarrollo Territorial	Ministerio de Producción
		Subsecretaría de Gestión Territorial	Secretaría de Desarrollo Territorial, Ministerio de Desarrollo Social
		Subsecretaría de Planeamiento	Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Obras y Vivienda
		Dirección Provincial de Planeamiento	Subsecretaría de Planificación territorial, Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Obras y Vivienda
		Subsecretaría de Planificación y Gestión del Hábitat	Secretaría de Estado del Hábitat
Dirección Provincial de Gestión de Suelo y Ordenamiento Territorial	Subsecretaría de Articulación Territorial, Secretaría de Estado del Hábitat		
NEUQUÉN	5	Dirección Provincial de Desarrollo Urbano y Equipamiento	Ministerio de Desarrollo Territorial
		Dirección Provincial de Planificación Territorial	Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial
		Dirección Provincial de Ciencia, Tecnología e Innovación Territorial	Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial

		Unidad de Planificación Territorial	Coordinación Provincial de Planificación Territorial, Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial
		Unidad de Planificación Ambiental	Coordinación Provincial de Planificación Territorial, Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial
TIERRA DEL FUEGO	1	Secretaría de Planificación Estratégica	Ministerio de Jefatura de Gabinete
MENDOZA	1	Dirección de Desarrollo Territorial	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
CÓRDOBA	3	Sect. de Planificación	Minist. De Planificación, inversión y financiamiento
		Dir. Jur. Planificación estratégica	Dir. Gral Coord. Obras Públicas; Sect de Vivienda y Coord; Minist. de Infraestructura
		Consejo de Planificación estratégico de Córdoba	Ente autárquico
JUJUY	1	Dirección Provincial de Planeamiento, Estadísticas y Censo	Secretaría de Planificación, Ministerio de Infraestructura, Planificación y Servicios Públicos
SALTA	1	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Secretaría de Ambiente, Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable
TUCUMÁN	2	Dirección de Arquitectura y Urbanismo	Subsecretaría de Obras Públicas, Secretaría de Estado de Obras Públicas, Ministerio de Economía
CATAMARCA	2	Dirección Provincial de Planificación	Subsecretaría de Planificación, Secretaría General de la Gobernación
		Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano	
LA RIOJA	5	Dirección General de Desarrollo Territorial	Secretaría de Tierras, Ministerio de Infraestructura
		Departamento de Desarrollo Urbano	Dirección General de Planeamiento y Política Habitacional, Subadministración, Administración de Viviendas, Ministerio de Infraestructura
		Secretaría de Planeamiento Estratégico	
		Dirección General de Desarrollo Territorial	Secretaría de Tierras y Hábitat Social
		Dirección General de Ordenamiento Territorial	Secretaría de Tierras y Hábitat Social
SAN JUAN	1	Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano	Secretaría de Servicios Públicos, Ministerio de Infraestructura
MISIONES	1	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Ministerio de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos
ENTRE RÍOS	1	Dirección General de Planificación	Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios
CORRIENTES	2	Departamento de Planificación y Ordenamiento Territorial	Subdirección, Dirección de Planificación y Obras, Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Obras y Servicios Públicos
		Secretaría de Planeamiento	
CHUBUT	4	Subsecretaría de Desarrollo Estratégico	Secretaría de planeamiento estratégico y desarrollo
		Dirección de Planeamiento	Dirección General de Ordenamiento Territorial, Subsecretaría de Planeamiento y Ordenamiento territorial, Secretaría de Planeamiento Estratégico y Desarrollo

		Dirección General de Planificación, Estudios y Proyectos de Infraestructuras	Subsecretaría de Planeamiento, Secretaría de Planeamiento, Infraestructura y Servicios Públicos
		Dirección de Coordinación de Planeamiento	Dirección General de Coordinación y Ordenamiento Territorial, Subsecretaría de Planeamiento, Secretaría de Planeamiento, Infraestructura y Servicios Públicos
RIO NEGRO	1	Subsecretaría de Planificación	Secretaría General de Gobernación
SANTA CRUZ		NO ES POSIBLE OBSERVAR NIVEL DE DESAGREGACIÓN	
SAN LUIS	1	Subprograma de Ordenamiento Ambiental Territorial	Programa Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente
CHACO	1	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial
FORMOSA	2	Dirección de Planificación del desarrollo local	Subsecretaría de Planificación y de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos
		Dirección de Arquitectura y Urbanismo	Subsecretaria de obras y servicios públicos, Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos
SANTIAGO DEL ESTERO		NIVEL DESAGREGACION NO PERMITE VER	
CABA	3	Consejo del Plan Urbano Ambiental (CPUAM)	Ministerio de Desarrollo Urbano
		Dirección General de Planeamiento	Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano
		Subsecretaría de proyectos de urbanismo, arquitectura e infraestructura	Ministerio de Desarrollo Urbano

Cuadro 8: Síntesis de organigramas. Fuente: Sitios oficiales de las provincias. Elaboración Propia

3.3. Nivel Municipal

La reconstrucción a partir de las páginas web de los municipios que conforman la muestra de los 20 planes analizados en profundidad en el Eje 2 permitió observar en primer lugar la formas de presentación y comunicación de una misma información, mientras unas tienen mejor accesibilidad a la realidad local y facilidad de manejo, otras se encuentran desactualizadas, con mínima información, y hasta excluyen la estructura del gobierno local.

La dificultad se presentó en los casos que desplegaban un listado somero de las dependencias/áreas sin establecer relaciones entre ellas, lo cual impidió una reconstrucción total para identificar el nivel de la estructura interna en el cual se encuentra, y la integración o vínculo del conjunto.

Se destacan dos situaciones particulares: i) el Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional (IDUAR), ya que Moreno es el único municipio que cuenta con un ámbito específico de esa categoría abocada a la tarea, a cargo de un arquitecto (De Paula, Aldo) –ver detalle

del instituto en anexo- ii) el Consejo de Ordenamiento Urbano Territorial (COUT) perteneciente al municipio de La Plata, aunque en este caso este es dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano dependiente de la Secretaría de Gestión Pública.

A estos dos casos mencionados (Moreno y La Plata) se suman otros tres (Venado Tuerto, Ushuaia y Partido de La Costa) que cuentan en su organigrama con más de una oficina abocada a la cuestión del planeamiento/ordenamiento urbano.

En la totalidad de la muestra domina el nivel de Dirección con 10 casos, le sigue la Secretaría con 6 casos, las Subsecretarías con 5 casos, los Departamentos con 2 casos, y las Subdirecciones como las Áreas con un caso respectivamente. Esto refleja la **jerarquía** y **distribución** al interior de las estructuras de gobierno.

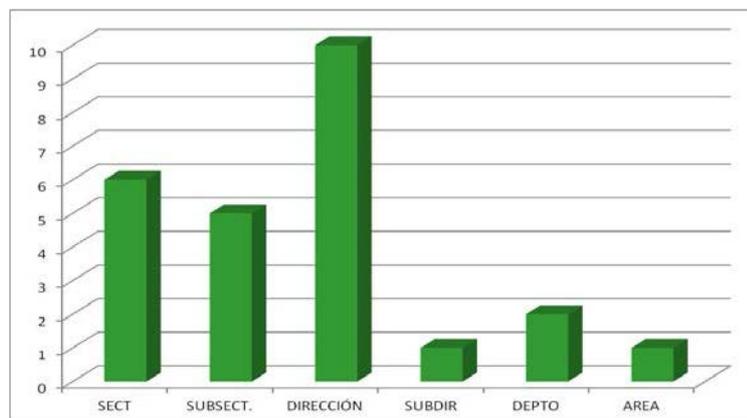


Gráfico 1: *Distribución según jerarquía del área en los municipios.* Fuente: Sitios oficial de los municipios, Información remitida por los municipios. Elaboración propia

En relación con el punto anterior se define el **nivel de desagregación** y relación entre las ramas de los organigramas, es decir las relaciones de dependencias con respecto al Ejecutivo, así identificamos tres niveles: i) el primero comprende aquellas que están vinculadas directamente a dicho Departamento; ii) el segundo tienen una instancia intermedia; y iii) el tercero aquellas que tienen dos instancias antes de llegar al Poder Ejecutivo.

En los casos también se puede observar que muchas de las áreas en su relación de dependencia con el nivel superior están asociadas a las Secretarías de Obras y Servicios Públicos (7) y al interior de esta se organizan las oficinas correspondientes, a partir de los cuales se ramifican por cada área (Infraestructura, Obras Públicas, Servicios Públicos, Planeamiento).

En muy pocos casos pudimos identificar dependencias propias de la oficina en análisis, sin embargo esto puede estar asociado a la falta de información de las páginas web. Se destacan aquí los municipios de Malvinas Argentinas (Departamento de urbanismo, Departamento de Tasaciones, Departamento de Tierras, Coordinación de Proyectos Especiales), Córdoba (Dirección de Obras Privadas y Usos del Suelo, Dirección de Planeamiento Urbano), San Miguel de Tucumán (Dirección de Planificación Urbana, Dirección de Catastro y Edificación), Ushuaia (Dirección de Urbanismo, Dirección de Obras Privadas, Dirección de Estudios y Proyectos).

Son varios los municipios (Malvinas Argentinas, Posadas, San Miguel de Tucumán, Lincoln, Venado Tuerto, Ushuaia, Esquel, Concordia) que dentro de las áreas de ordenamiento/planeamiento incluyen la división/dirección de catastro, contraponiéndose a los casos más tradicionales donde la misma está comprendida en la estructura de Economía y Hacienda.

Rauch, Federación y Santa Ana carecen de una oficina que se defina a partir de algún concepto asociado al planeamiento, por lo cual esta puede estar incluida en las Secretarías/Direcciones de Obras Públicas y Servicios Urbanos, pero sin una definición apropiada para su identificación.

De los municipios que conforman la muestra y en función de las temáticas que se desarrollan en el trabajo podemos resaltar las siguientes cuestiones:

La cuestión de la tierra. En algunos de los organigramas se destaca esta cuestión porque se desarrollan oficinas abocadas a la misma. Esto es posible observarse, por ejemplo en: i. Malvinas Argentinas con las Direcciones de Catastro y de Regularización Dominial y Hábitat, junto al Departamento de Banco de tierras todos dependientes de la Dirección General de Ordenamiento Territorial; ii. La Plata con su Subsecretaría de Gestión Territorial con dos oficinas, la Dirección General de Planificación y Control de Gestión y la Dirección General de Asesoría Tributaria y Catastral; iii. Posadas que presenta una Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Regularización dependiente de la Secretaría de Obras Públicas; iv. Ushuaia también se destaca al contar dentro de la Secretaría de Planeamiento Estratégico y Coordinación de Gestión con una oficina abocada a la Verificación de los Espacios Públicos y las Tierras Fiscales. Mientras que de la Secretaría de Desarrollo y Gestión Urbana dependen las Direcciones de: Suelo Urbano, Fiscalización y Control Urbano. v. Por último, Esquel cuenta con la Dirección de Catastro y la Dirección de Tierras Fiscales dependiente de la Secretaría de Planeamiento Urbano, Obras y Servicios Públicos.

Sistema georeferenciados. Cabe mencionar al municipio de Malvinas Argentinas porque posee una oficina al interior de la Dirección General de Ordenamiento Territorial la cual tiene una Dirección de Geomática abocada a la cuestión de la información geográfica y estadística.

Gestión. En relación a este ítem se destacan dos municipios el de Rosario y el de Ushuaia. En el primero se observa que la Secretaría de Planeamiento, con gran desagregación, tiene un área específica abocada a la Coordinación de la Gestión Urbana. El segundo cuenta con una Secretaría de Planeamiento Estratégico y Coordinación de Gestión, independiente de la Secretaría de de Desarrollo y Gestión Urbana.

Participación ciudadana. El Municipio de Venado Tuerto presenta una Secretaría de Planificación y Gestión al interior de la cual está la Dirección de participación ciudadana. Mientras que Córdoba tiene la Subsecretaría de Participación ciudadana dependiente de la Secretaría de Gobierno, Participación Ciudadana y Desarrollo Social, en donde se congregan dos direcciones: De Políticas Vecinales y De Presupuesto Participativo.

Ambiente. En líneas generales este tema cuenta con secretarías/direcciones propias e independientes del área de planeamiento, sin embargo se destaca el municipio de Tucumán por definir una Dirección de Planificación Urbana Ambiental, dependiente de la Subsecretaría de Planificación Urbana.

3.4. Síntesis problemática

Los organigramas resultan un producto sintético, un modo de despliegue y organización de las estructuras de gobierno. En su reconstrucción hubo limitantes en la recolección de los datos debido a páginas web oficiales con mínima, parcial o nula información. A pesar de ello podemos realizar algunas observaciones de las problemáticas que se definen a partir de los cuadros de autoridades locales. Sin embargo, con la dificultad de alcanzar una lectura comparativa entre organigramas debido a la distribución, ramificación, ausencias o predominio de determinados ámbitos.

Como señalamos previamente los organigramas resaltan las relaciones o integraciones verticales de **jerarquía** que se constituyen dentro de las estructuras de gobierno. Como contrapartida, no introducen los vínculos o relaciones horizontales entre las áreas del mismo nivel y con los restantes niveles, lo cual dificulta comprender las relaciones e interdependencias funcionales y materiales entre los mismos. En definitiva permite inferir que, mientras los lazos verticales entre Secretarías/Direcciones, en cualquiera de las áreas, son muy fuertes, los vínculos horizontales con otras organizaciones, fuera o aún dentro del área funcional, son prácticamente inexistentes.

Específicamente en las ciudades analizadas, ya sea por su tamaño o por el grado de importancia del área, se establecen jerarquías a los distintos ámbitos que componen los organigramas. Como consecuencia en algunos municipios la cartera de Planeamiento o Desarrollo Urbano adquiere el nivel de Secretaría o Subsecretaría, con dependencias interrelacionadas y sectorizadas por temas. Mientras que, en otras situaciones, la disciplina es subsidiaria de las Secretarías de Obras y Servicios Públicos, adquiriendo la categoría de Dirección, Subdirección, Área o Departamento. Incluso puede resultar que no se identifique un área específica, dejando la omisión o el vacío como un reflejo local con relación a las cuestiones del planeamiento.

La situación planteada nos acerca a la idea tradicional de los municipios los cuales se han caracterizado por la sectorialidad de las políticas y la débil articulación de los actores para la concertación de las acciones, frente a la posibilidad de relaciones más flexibles, horizontales y de coordinación a través de redes.

Asimismo, la arquitectura de la administración pública es un sistema altamente **fragmentado**, con pocos mecanismos de articulación, en particular al interior de las Secretarías/Direcciones. Esto hace surgir barreras de colaboración y trabajo coordinado.

Esta idea de fragmentación implica la distribución de la disciplina y de sus áreas vinculadas por diversos sectores de las estructuras de gobierno, generando una visión de desarticulación, la cual también se refleja en la práctica. La fragmentación puede presentarse entre y en los organismos. El primero se produce cuando los organismos se vuelven autocontenidos, operan con independencia pero con cierto grado de comunicación; mientras en el segundo se suma la indiferencia entre ellas.

Aunque se observaron similitudes en algunas cuestiones no hay una definición, en los organigramas, de aquellas áreas que resultan imprescindibles para delinear la comprensión de la temática en las estructuras de gobierno, es decir, presencias de carteras concretas que permitan abarcar de manera cabal las problemáticas territoriales que les competen y que deben estar interrelacionadas. Ejemplo de ello es el área de Catastro, el cual dependiendo del municipio o de la provincia, queda dentro de la cartera de Economía/Hacienda o de Planeamiento, e incluso independiente, o también la inclusión de áreas específicas abocadas al tema de la tierra (tierras fiscales, banco de tierras).

Sin embargo, en relación a lo antedicho, tampoco es de utilidad la aplicación de organigramas y manuales de funciones aprobados a través de Ordenanzas, y obtenidos de modelos de otros municipios si los campos de acción no responden a la realidad local.

4. ORGANISMOS AFINES A LA DISCIPLINA

4.1. Identificación y distribución de los organismos

A partir del relevamiento realizado pudimos identificar un total de 52 instituciones y/o centros de investigación dedicados a la temática y a las problemáticas urbanas, rurales y ambientales. Al interior de este grupo algunas abordan de manera específica la cuestión del ordenamiento territorial de los espacios ya sean urbanos o rurales. Mientras otras se aproximan a la cuestión de forma colateral a través de temáticas específicas como población, patrimonio, mercado de trabajo, etc.

El mayor número (36) corresponden a Institutos, Centros o Laboratorios *universitarios*, distribuidos en todo el país pero con una preponderancia en la Ciudad de Buenos Aires (6), le siguen los organismos no gubernamentales *privados* (6) y las *ONG* (5), y por último, las *asociaciones civiles* (3). Todos ellos realizan estudios sobre las áreas específicas donde se insertan, tanto a nivel local como regional (Cuadro 10 - Anexos).

La conformación y transformaciones de estos organismos responden a particularidades rastreables en sus antecedentes. Pero podemos reconocer, a través de sus fechas fundacionales, la concentración de los mismos en el transcurso de la década de los `90 (16), le siguen aquellos que lo hicieron en los `80 (10), y por último, los de la década del 2000 (9). Con una fundación previa están, la Sociedad Central de Arquitectos (SCA) en 1886, el Instituto Superior de Urbanismo y Ambiente (ISUA) en 1946, el Instituto de Planeamiento Urbano y Regional Brian Alejandro Thomson (IPUR) en 1957, el Centro Urbano Regional (CEUR) en 1961 y la Fundación CEPA en 1974.

Las principales temáticas que abordan son: Desarrollo urbano y regional; Desarrollo sustentable; Desarrollo rural, Desarrollo territorial, Desarrollo local, Políticas públicas y ambiente urbano; Formas de urbanización; Teoría, práctica e historia del urbanismo; Planificación; Ordenamiento territorial; Hábitat popular; Espacio rural, Movilidad e infraestructura urbana y rural; Gestión urbana, rural y ambiental; Problemáticas urbanas, rurales y ambientales, Dinámicas territoriales.

Los resultados de las investigaciones de cada uno de los integrantes son publicados en revistas de carácter nacional e internacional, así como en documentos de trabajos algunos de

acceso libre a partir de las propias páginas web. Asimismo, entre otras de las actividades que realizan es la formación del propio grupo de investigación a partir de seminarios y cursos específicos, de carácter interno, o producto de la exposición de los avances en sus investigaciones, como también el dictado de cursos abiertos para especialistas en la temática.

4.2. Los organismos y su incidencia en la disciplina

El relevamiento de los diferentes organismos permitió observar en primer lugar una **heterogeneidad** de perfiles de las instituciones que se aproximan a las cuestiones territoriales desde diferentes perspectivas (ambiental, urbana, rural, histórico patrimonial, social, económica, entre otras); en segundo lugar, el predominio de centros e institutos de carácter **universitarios** que se abocan al estudio de las cuestiones territoriales; en tercer lugar, y asociada a las categorías de las regiones de la Argentina Urbana, el área identificada como **Centro** cobra protagonismo, y al interior de este se destaca la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo esta región es la única que cuenta con los diferentes tipos de organismos identificados.

Las actividades que predominan son la investigación, la asistencia técnica y la formación, lo que varía es el orden de importancia de acuerdo al tipo de organismo al cual nos referimos. Mientras en los centros e institutos de investigación de carácter universitarios se presentan en el siguiente orden: investigación, asistencia técnica, formación; en los organismos privados se organizan en asistencia técnica, formación e investigación, pero incorporan la asistencia financiera (Anexo)

En relación al predominio de dicha área Centro se vincula a que allí se reconocen a las ciudades de C.A.B.A, La Plata, Santa Fe, Rosario y Córdoba, las cuales cuentan con altas casas de estudios que dictan las carreras relevadas en el punto de Formación, y se despliegan consultoras abocadas a brindar este servicio de manera privada.

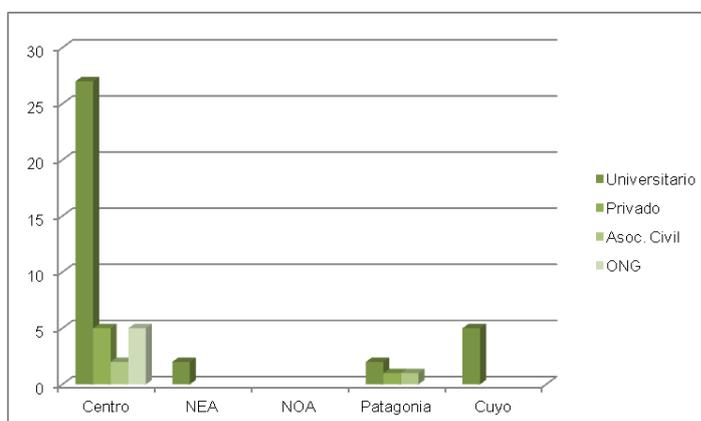


Gráfico 2: Distribución de los organismos según tipo y región.
Elaboración Propia

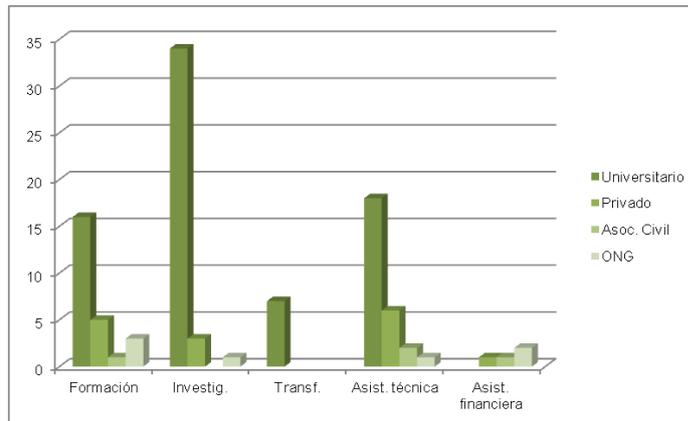


Gráfico 3: Distribución de los organismos según región y actividades.
Elaboración Propia

Como consecuencia del mayor número de institutos de carácter universitario predominan las actividades de investigación y de asistencia técnica en ese orden. Y estos a partir de la investigación y de los proyectos/programas de investigación, de acuerdo a sus temáticas, promueven las actividades de asistencia técnica y de consultoría en sus ámbitos de incumbencia, ya sea de manera individual o asociado a empresas o instituciones.

También cabe señalar y en vínculo con la temática de estudio de los respectivos institutos/centros universitarios la focalización en las problemáticas territoriales, con énfasis en el ámbito urbano. En líneas generales, adoptan las ciudades de origen como casos propios de estudio.

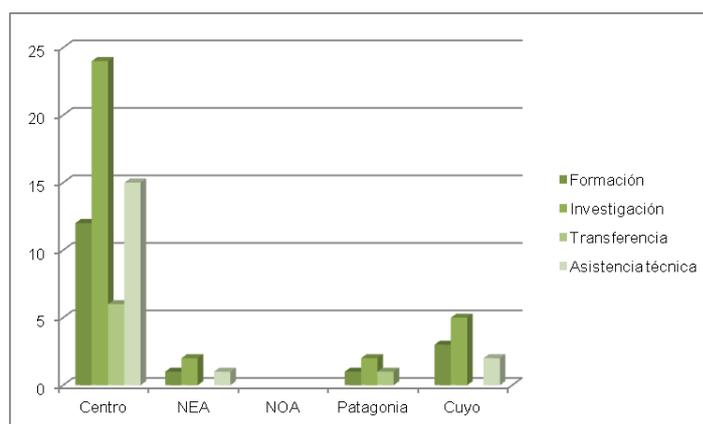


Gráfico 4: Distribución de los Institutos/Centros Universitarios según región y actividad. Elaboración Propia

A partir de los datos explicados previamente, del relevamiento de la información de los propios organismos a través de sus páginas web, y de la actualización de la base de datos

fue posible identificar el nivel de incidencia en la planificación, porque la distribución territorial no es una variable que determine, fundamentalmente, el lugar de aplicación de sus actividades. Esta situación se refleja especialmente en aquellos organismos identificados como privados y que realizan de manera predominante la actividad de asistencia técnica como uno de sus servicios.

Del total de organismos de acuerdo a la cantidad de trabajos de asistencia técnica asociados a la planificación estratégica, la planificación urbana y rural, los planes de ordenamiento, los planes sectoriales, estudios y los diagnósticos, los estudios de asistencia a municipios para procesos de planificación, etc. se destacan en el siguiente orden: la Dirección de Asuntos Municipales (UNLP), el Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales (UNLP), el Instituto de Gestión de Ciudades (Rosario), la Fundación CEPA (La Plata), el Centro de Estudios de Desarrollo y Territorio (USMartín), la Fundación para el Desarrollo Humano Sustentable de la Patagonia (Bariloche), el Centro de Investigación Hábitat y Municipios (UBA), el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente (UBA), el Centro Urbano Regional (UBA), el Instituto de Planeamiento Urbano y Regional B. A. Thomson (UNNoreste), el Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat (UNSJ), la Fundación Instituto de Desarrollo Rural (Mendoza), el Centro de Estudios de Hábitat y la Vivienda (CEHyV).

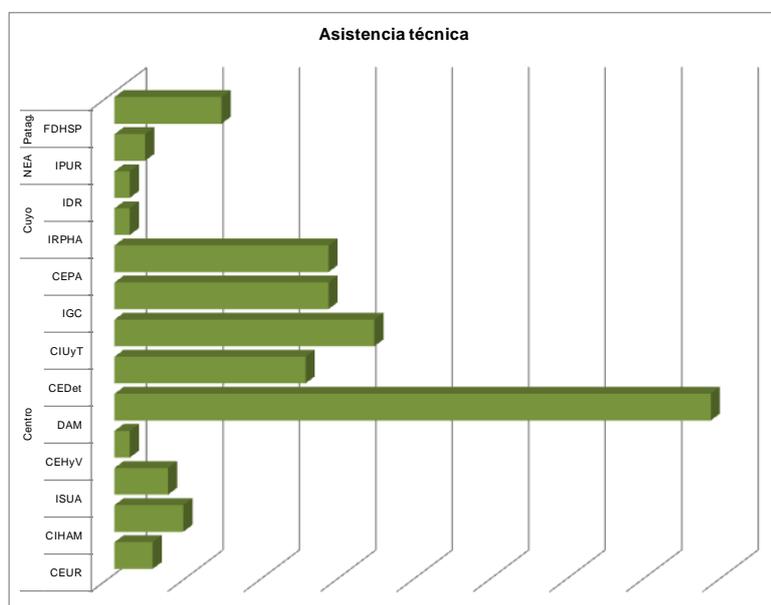


Gráfico 5: Asistencia técnica según institución y región. Elaboración Propia

Otra relación está dada por el lugar de asentamiento y el nivel de producción de cada uno de los organismos identificados, los cuales marcan la heterogeneidad de situaciones y la definición de modos de planificación de dominancia por áreas. Así, por ejemplo, podemos observar que la DAM, ubicada en La Plata, presenta el mayor número de trabajos realizados

para diferentes municipios de la Provincia de Buenos Aires; mientras que la FDHSP, a pesar de estar instalada en Bariloche amplió su área de actividad a las provincias de Neuquén, Chubut, Río Negro, Ushuaia definiendo un radio de acción a la mayor parte de la región de la patagónica. Por último, el IGC con su centro en la ciudad de Rosario y la Fundación CEPA en La Plata, no se destacan por la dominancia de ciudades en una provincia específica sino por una amplia distribución territorial a nivel país.

La situación planteada hasta el momento nos refuerza en primer lugar la heterogeneidad de planes que es posible identificar en nuestro país porque varios organismos pueden actuar en una misma provincia con metodologías de trabajo diferentes, en segundo lugar el dominio de algunos tipos de planes por sobre otros producto de la influencia de determinadas instituciones en las regiones, y tercero la presencia de organismos activos en sus servicios técnicos intensifica la dominancia de unos por sobre otros.

Asimismo, cabe señalar que el conjunto de estos organismos relevados poseen páginas web que permiten ver la formalización e institucionalidad de los mismos. Sin embargo, el acceso a los productos terminados no es fácil, porque cuentan con listados generales para marcar las trayectorias y las posibilidades de servicios, pero no con productos finales que permitan observar el modo de trabajo limitando así los análisis comparativos de la calidad de los resultados obtenidos ante similares productos.

5. LEGISLACIÓN TERRITORIAL EN ARGENTINA

5.1. Nivel Nacional

I - Reforma constitucional y los municipios

A partir del período democrático se han producido reformas constitucionales²⁴, sin embargo, nuestro recorte temporal en estudio coincide con la reforma de la Constitución Nacional (1994) a partir de la cual se producen una serie de reformas a nivel provincial como son: Buenos Aires (1994), Chaco (1994), Chubut (1994), La Pampa (1994), La Rioja (1998), Neuquén (1994), Salta (1998), Santa Cruz (1998) y Santiago del Estero (1997). Las excepciones a las propuestas reformistas corresponden a las provincias de Entre Ríos (1933), Santa Fe (1962).

En la estructura organizativa federal de la Argentina se reconocen diferentes niveles de estatidad: Gobierno Nacional, Gobierno Provincial, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Gobierno Municipal (se divide en diferentes niveles municipios, comunas, comunas rurales,

²⁴ San Juan (1986), Jujuy (1986), San Luis (1987), Córdoba (1987), Catamarca (1988), Misiones (1988), Río Negro (1988), Tucumán (1990), Formosa (1991), Mendoza (1991), Tierra del Fuego (1991), Corrientes (1993).

comisiones de fomento, juntas vecinales, comisiones municipales). Los criterios de creación de los municipios son variados y se establecen en las propias Constituciones Provinciales. El más adoptado es la cantidad de habitantes (18 provincias), pero también están la cantidad de electores y la condición de ser capital o división territorial de la provincia o centro urbano, dentro de estas que predominan se presentan variables en algunas de las provincias.

La complejidad de la estructura de diferentes niveles y categorías se establecen en las constituciones y las leyes organizadas municipales, de este modo es posible encontrar de uno a seis niveles de gobierno locales. Así es posible definir municipios de 1º categoría, de 2º categoría, etc. de acuerdo a la cantidad de habitantes. Entre las provincias que establecen esta situación encontramos a Corrientes, Chaco, Misiones, Neuquén, San Juan y Santiago del Estero, mientras que Mendoza y Buenos Aires no hacen distinción alguna. También la diferencia es entre municipio y comunas como entidades menores (Santa Fe). Esta situación refleja la variedad de tamaño que presentan los municipios entre las diferentes provincias y al interior de ellas mismas.

La reforma constitucional de 1994 en su artículo 123 consagra la autonomía municipal *“...Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero...”*. A partir de tal supremo reconocimiento hay municipios que dictan sus propias cartas orgánicas y otros que no, pero el reconocimiento de su autonomía hace que adquieran nuevas competencias y funciones que con anterioridad se encontraban en manos de los estados provinciales o de la nación. Sin embargo, las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, Tucumán y Buenos Aires aún no lo reconocen en sus propias constituciones. A partir de la reforma el régimen municipal se debe organizar sobre el reconocimiento de cierta autonomía que comprende desde nuevas competencias como normas de organización hasta la posibilidad de elaboración de sus cartas orgánicas.

II - Proyectos de ley Nacional de Ordenamiento territorial

En el año 2009 se conforma dentro del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento territorial la Comisión de Legislación. Esta entre sus objetivos posee la elaboración de un Proyecto de Ley Nacional Planificación de Ordenamiento Territorial, que actuó como ley marco complementando la legislación preexistente en los diferentes niveles, y como referente para la definición de las leyes futuras. Existen otras iniciativas como los Proyectos de las

Diputadas Augsburguer ²⁵(Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo – 2007) o Belous²⁶.

Asimismo, se realizan Foros de Debate sobre el anteproyecto de la ley en distintas ciudades del país con la presencia del sector académico, político, económico, sociedad civil, entre otros con el objetivo de trabajar en pos de una construcción conjunta y consensuada. Dicho anteproyecto de ley contempla al ordenamiento territorial como una función del Estado, con algunos ejes rectores como la equidad en el desarrollo territorial, la sustentabilidad, la institucionalidad (articulación, respeto por las autonomías provinciales), participación, la ciudad como producto colectivo, el suelo como producto natural, económico y social. A través de la ley institucionaliza el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), y en su carácter operativo se instrumentará a través de planes estratégicos en las diferentes jurisdicciones con algunos contenidos mínimos²⁷.

5.2. Nivel Provincial

I - Decreto-Ley 8912/77 en la Provincia de Buenos Aires

La primera norma provincial es la Ley Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, a partir de la Ley N° 8912 del año 1977, la cual introduce algunas modificaciones entre las que se destacan el decreto ley 10.128/83 y el decreto 3398/87. Esta está asociada a las ideas tecnocráticas del urbanismo de la época en la cual fue formulada, proponiendo el debe ser de la ciudad. Los objetivos generales de la misma eran ordenar el desarrollo urbano y potenciar la calidad de vida asociada al contexto de los núcleos urbanos propios del momento.

Dicha ley asigna a los municipios la responsabilidad técnico-política en la planificación del territorio. Asimismo, incorpora la interrelación de variables morfológicas, funcionales,

²⁵ Proyecto de Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento territorial y Urbanísticos (17/04/2009). Títulos: Disposiciones generales; Políticas Públicas; Ordenamiento Territorial y Urbanístico; Derechos y deberes de los habitantes; Regularización dominial de tierras; Participación y publicidad; Derecho de propiedad del suelo; Desarrollo urbano.

²⁶ Proyecto Ley de Desarrollo Urbano Territorial nacional (22/05/2009). Títulos: Objetivos y principio generales; Sistema de desarrollo urbano territorial Nacional; Clasificación del suelo y régimen de propiedad; Derechos y deberes de los habitantes; instrumentos de políticas urbanas; Regularización dominial; Disposiciones finales.

²⁷ Los Planes de localidades de mas de 20.000 habitantes deberán contemplar los siguientes contenidos mínimos: Diagnostico, objetivos, escenarios; Clasificación de los usos del suelo; Articulación con las políticas ambientales, fiscales, de vivienda y catastrales; Instrumentos de control, seguimiento y evaluación; Estrategias integrales de comunicación que establezcan mecanismos de participación ciudadana; Estrategias de movilidad sustentable; Documentación con SIG; Instrumentos de protección ambiental, patrimonial y cultural; Instrumentos correctivos y prospectivos de gestión integral del riesgo; Mecanismos de implementación de la Ley Nacional de Comunidades Indígenas; Mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios del ordenamiento territorial; Mecanismos de evaluación periódica; Publicidad de los actos y contratos administrativos generales y Particulares; Régimen de sanciones y penalidades por incumplimientos, y determinación de la autoridad de aplicación. Para localidades menores a veinte mil (20.000) habitantes, cada Provincia definirá el alcance de los contenidos mínimos obligatorios.

ambientales para el crecimiento urbano controlado a través de un proceso de planificación en etapas, a partir de los instrumentos legales formulados como la delimitación de áreas, zonificación, plan de ordenamiento territorial y plan particularizado (Bono, 2012).

El decreto-ley instrumento cambios estructurales en los procesos de creación de suelo urbano, subdivisión y ocupación del territorio, y equipamientos mínimos. Pues buscaba limitar los loteos económicos carentes de servicios y de condiciones dignas de asentamiento. De este modo, la norma obligaba a producir loteos de mayor calidad como consecuencia de ello se producía el encarecimiento y la disminución de oferta de suelo para aquellos sectores de menores recursos.

También para limitar la densidad habitacional establece una rigidización de indicadores urbanísticos que permite clasificar las áreas en rurales y urbanas con algunos matices, las superficies del lote a construir (FOS) y las alturas de las edificaciones (FOT), la cantidad de metros cuadrados construibles. Paralelamente intensifican la dicotomía entre ciudad formal y ciudad informal. En contraposición los parámetros e indicadores para los clubes de campo resultan más flexibles.

Esta ley pauta una ciudad asociada a los sectores medios y medios – altos que habitan la ciudad, desconociendo las lógicas de ocupación de los sectores populares. Reflejo de ello es la carencia de políticas dirigidas a la producción del suelo y la mejora del hábitat de dichos sectores. Entre las críticas a las falencias de la ley cabe mencionar la falta de instrumentos preliminares y/o complementarios para alcanzar los objetivos generales. Asimismo en cuanto a la gestión y control de la planificación territorial estos se encuentran dispersos en el texto sin una definición clara y con superposición de objetivos.

Actualmente, la ley está desactualizada y cuestionada. En los años `90 se suman la Ley 11.459 que regula la instalación de industrias en el territorio provincial y la Ley 11.723 de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente. Y en el 2002 el decreto 1727 establece un programa de Descentralización administrativa a los municipios del procedimiento de aprobación de las urbanizaciones cerradas (Clubes de Campo a Barrios Privados) lo cual otorga las habilitaciones de los mismos a nivel municipal.

En el año 2007 desde la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires se plantearon un proyecto de reforma al decreto-ley 8912. Este a partir del fortalecimiento de las competencias territoriales municipales busca reconocer al municipio

como el responsable primario del ordenamiento territorial. Se definen cuestiones pertinentes para la definición de los Planes de Ordenamiento a nivel municipal, los planes particularizados y en la clasificación del suelo. En cuanto a las urbanizaciones cerradas establece normas más restrictivas. Recientemente (noviembre de 2012), fue sancionada la Ley de Acceso Justo al Hábitat que tiene por objeto promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno. Entre sus objetivos particulares se encuentran, por un lado la gestión de planes habitacionales y regularización de los barrios informales, atendiendo a la diversidad de los requerimientos habitacionales; y por otro, el diseño de instrumentos que permitan generar recursos y reducir la especulación sobre el valor de la tierra.

II - Ley de Ordenamiento territorial y usos del suelo de Mendoza (8051/2009)

Para la elaboración de la ley se contó con el apoyo del sector académico – científico representado por la Universidad Nacional de Cuyo (UNC) y el Instituto Argentino de Investigación en Zonas Áridas (IADIZA), así como también de entes privados. De este modo, en el año 2006 se llevó a cabo la firma de un Acta Acuerdo Interinstitucional entre el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de Mendoza, las Comisiones Legislativas, el Sector Académico y Científico de la provincia de Mendoza y otras instituciones, para la elaboración conjunta de un Ante-proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Se procedió a un trabajo a través de talleres con diferentes grupos de trabajos para relevar la información y las opiniones de las problemáticas del territorio provincial. Para en 2007 enviar el anteproyecto de ley al gobierno el cual atravesó por algunas modificaciones, y nuevas discusiones, fundamentalmente, en los aspectos que hacen a la participación y al órgano de gestión. Y finalmente fue aprobada en mayo de 2009 como ley 8051 de ordenamiento territorial y usos del suelo en Mendoza.

Como primera instancia la ley reconoce que el ordenamiento es una política de Estado, en la cual se debe priorizar la equidad y el bienestar de la sociedad en su conjunto para que la planificación sea un instrumento de conciliación en el proceso de desarrollo económico, social y ambiental. Al mismo tiempo esta propicia mecanismos de participación de los diferentes actores con el objetivo de la interacción y compromiso de estos en la búsqueda de dicho bien común.

Corti rescata la importancia de la elaboración de una ley de ordenamiento territorial a nivel provincial pero reconoce que *“...la ley mendocina especifica un proceso completo de planificación de la totalidad del territorio, con mucha precisión sobre los aspectos administrativos, las respectivas competencias jurisdiccionales, los instrumentos de evaluación y auditoría ambiental y los relativos a la participación ciudadana en la toma de decisiones. En*

cambio, aparecen solamente esbozados los mecanismos de recuperación del valor generado por la acción pública y social sobre el territorio, y muy desdibujada la consideración del acceso universal al suelo, la vivienda y los servicios urbanos que constituyen la esencia del Derecho a la Ciudad...” (Corti, 2009)

La ley establece los instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial de acuerdo a las competencias jurisdiccionales y las escalas geográficas: 1) Planes de Ordenamiento Territorial (Plan Provincial y Planes municipales: Plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Mendoza, Plan de ordenamiento territorial provincial, los planes de ordenamiento territorial municipal, Plan ambiental provincial, Plan de gestión de riesgos y manejo de emergencias provincial, Plan de ordenamiento territorial metropolitano para el Gran Mendoza, Planes de ordenamiento territorial de áreas especiales, Planes sectoriales o intersectoriales actuales y futuros); 2) Sistema de Información Ambiental y el Sistema de Información Territorial (cuyo objetivo es recopilar, procesar, organizar y difundir información territorial para la elaboración y seguimientos de los planes); 3) Evaluación de Impacto territorial (identificar, interpretar y evaluar las consecuencias de las acciones o proyectos para la equidad territorial, social y el desarrollo sustentable); 4) Auditoría Externa de Impacto Territorial; 5) Evaluación Ambiental Estratégica. De acuerdo a lo establecido el Poder Ejecutivo debe elaborar y revisar cada cinco años el plan estratégico para compatibilizar los diferentes planes sectoriales, ambientales con una perspectiva integradora.

El modelo de gestión se organiza con un Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial – CPOT- (organismo consultor y asesor, presidido por el Secretario de Medio Ambiente y constituido por representantes de los Ministerios, los Municipios, las Universidades y la sociedad civil) y una Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial –APOT- (ente desconcentrado, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda. Se ocupa de la elaboración de los proyectos de los Planes de Ordenamiento Territorial y la evaluación ambiental estratégica de planes y programas)

En la ley establece la importancia de la consulta pública y la participación ciudadana, como una instancia de enriquecimiento y aportes para el fortalecimiento del diálogo, tanto a nivel interpersonal como intersectorial. Asimismo en la ley se incorpora la cuestión del financiamiento del planeamiento especificando en el artículo 52º que “...el Poder Ejecutivo deberá realizar una afectación específica correspondiente al uno (1 %) por ciento del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal, destinado...” a financiar la elaboración y/o ejecución de Programas y Proyectos municipales que promuevan el desarrollo territorial, los procedimientos de las Auditorías de Impacto

Territorial y Audiencias Públicas y las actividades científicas y tecnológicas que profundicen el conocimiento sobre el territorio.

Por otro lado, el artículo 54° introduce, entre otros temas que deberán coordinarse con el resto de los Ministerios, *“...adecuar los instrumentos fiscales para la corrección de las distorsiones generadas por la especulación inmobiliaria, la debida internalización de las externalidades y la recuperación de la plusvalía [...]: aquellos incrementos del valor inmobiliario, generados a través de las acciones públicas ejecutadas por el Estado y atribuibles a los esfuerzos de la comunidad pero, percibidos por el sector privado...”*. A su vez, el artículo 55° plantea la recuperación de plusvalías a través del impuesto inmobiliario, y no como un impuesto específico a la realización del valor (Corti, 2009).

Los artículos 56° y 57° establecen fuertes ligazones de la actividad económica y la obra pública con el planeamiento; el Ejecutivo Provincial, por ejemplo, *“...no podrá incluir en su presupuesto anual y/o ejecutar obra pública alguna ni garantizar prestamos a los Municipios, ni otorgar adelantos de coparticipación, en los casos en que las obras para las cuales se solicitan tales fondos no estén alineadas con los objetivos de la presente Ley y los Planes de Ordenamiento Territorial...”*. Además, el artículo 58° establece que *“...el presupuesto de la Provincia, el de los Municipios y los planes de inversión de los Concesionarios de Servicios públicos deberán reflejar, en términos relativos, una mayor proporción en la asignación de recursos “per cápita” para aquellas localizaciones donde las carencias son mayores, en lo referido a las necesidades básicas insatisfechas...”*.

El artículo 59° establece que se “deberán mantener actualizados los valores de la tierra libre de mejoras en los avalúos fiscales de los bienes inmuebles de acuerdo a las variaciones que registre el mercado inmobiliario como consecuencia de la puesta en vigencia de los Planes de Ordenamiento Territorial que surjan por aplicación de la presente y mediante los procedimientos que establece la ley específica”; sin embargo, no se obliga a que el valor fiscal refleje el valor de mercado del suelo.

III - Ley 2930 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 2008 (Plan Urbano Ambiental)

La confección del Plan Urbano Ambiental está dentro de los mandatos de la Constitución de la Ciudad dictada en 1996, esta será la ley marco a la que deberán ajustarse las normativa urbanística y las obras públicas. Posteriormente se dicta la ley 71 que estableció la forma de hacer operativo lo previamente mencionado, y fijó los plazos y los lineamientos urbanísticos a lo que debía ajustarse el plan. En 1999 se constituye el Consejo del Plan Urbano, en el 2004

este Consejo pasa a depender de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento. En 2007 se envía el proyecto del Plan Urbano Ambiental y es sancionado en el 2008 como Ley 2930.

El Plan Urbano Ambiental tiene como objetivo *“...constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real, tal que dé respuesta acabada al derecho a la Ciudad para todos sus habitantes...”*.

En la Constitución de la Ciudad y en la Ley N° 71 del Plan Urbano Ambiental se propone que la ciudad que sea integrada, policéntrica, plural y saludable. La ley desarrolla las propuestas territoriales a nivel metropolitano y de ciudad sobre la estructura – centralidades, transporte – movilidad, hábitat – vivienda, espacio público, producción – empleo y patrimonio urbano. Los Lineamientos Estratégicos y las Acciones del Plan Urbano Ambiental constituyen los instrumentos técnico-políticos para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental.

Define diferentes tipos de instrumentos: 1) de planificación: estudio de diagnóstico, plan de comuna, plan temático, Código de planeamiento urbano, evaluación de impacto; 2) de gestión: programas de actuación e informe anual de metas; 3) de promoción: fondeo de estímulo para la recuperación de edificios catalogados, capacidad constructiva transferible, convenios urbanísticos, banco de tierras e inmuebles; 4) económicos: contribución por mejoras y tributo y tasas; 5) normativos: códigos urbanístico, código ambiental, código de edificación y de habilitaciones y verificaciones; 5) de participación: comisión asesora y foro participativo permanente del consejo del Plan Urbano Ambiental y la audiencia pública; 6) de monitoreo: general, particulares, de instrumentos.

5.3. Nivel Municipal

Las Cartas Orgánicas resultan un instrumento que adoptan algunos municipios para fijar el ordenamiento institucional a nivel municipal, aunque también se encuentran reconocidos en las leyes orgánicas municipales. El criterio mas usual para reconocer la existencia de una municipio es la cantidad de población que resulta ser un factor que actúa como determinante, aunque este no es homogéneo en todo el territorio (por ejemplo Santa Cruz 1000, San Juan 30000) el número que presenta mayor número de casos es el de 10.000 habitantes, existen otro requisitos que son utilizados de manera marginal. Y en el caso de La Rioja no establece ningún tipo de requisito.

Población	Provincia
Más de 1.000 hab.	Santa Cruz
Más de 2.000 hab.	Río Negro
Más de 5.000 hab.	Neuquén
Más de 10.000 hab.	Salta y Tierra del Fuego
Más de 15.000 hab.	Corrientes
Más de 20.000 hab.	Chaco, Jujuy, Santiago del Estero
Más de 25.000 hab.	San Luis
Más de 30.000 hab.	San Juan
Otras situaciones	- La Rioja (no establece), - Catamarca, Misiones, La Pampa (no cuantifican población) - Córdoba, Formosa (otros requisitos) - Chubut (otra base)

Cuadro 9: Ordenamiento institucional según población. Fuente: Iturburu, 2000.

Las cartas y leyes orgánicas son importantes en la organización de los municipios, pues se establece el régimen municipal, el desempeño de las funciones, la asunción de los cargos y la forma de constitución del Concejo. Por lo tanto la administración local de las provincias estará a cargo de las Municipalidades compuestas, en general, por un Departamento Ejecutivo (Intendente) y un Departamento Legislativo²⁸. La forma de elección de sus autoridades es directa a través del voto universal. Y la duración de los cargos es de cuatro años. Son excepciones las comunas o comisiones de fomento que son centros menores de población que cuentan solamente con un único poder (Santa Fe, San Luis).

En las Cartas Orgánicas se definen los deberes y obligaciones que hacen al Departamento Ejecutivo como al Legislativo. Instituyen las responsabilidades de los funcionarios y los procedimientos de sanción por el incumplimiento de los mismos (multa, destitución, etc.). Para algunos municipios, en las Constituciones provinciales, se garantiza el derecho a la revocatoria, la iniciativa y el referéndum (Entre Ríos, Chubut, Formosa). En otros casos se explicita la posibilidad de conformar cooperativas municipales y consorcios para la prestación de servicios y la realización de obras públicas (Buenos Aire, Chubut, Formosa, Misiones, San Juan, Tierra del Fuego)

En términos genéricos los ingresos para las administraciones municipales provienen de los impuestos, las tasas, los derechos, las contribuciones, las multas, los permisos, las concesiones, las habilitaciones y las licencias. Algunas provincias delegaron sus potestades tributarias en algunos impuestos como el inmobiliario urbano y el automotor, así su administración está en manos de los municipios. Asimismo, en algunos casos las leyes orgánicas municipales permiten establecer nuevos impuestos para su funcionamiento. Desde la perspectiva jurídica existen diferentes denominaciones para los municipios:

²⁸ En el caso de Tierra del Fuego y de Córdoba estas provincias a partir de sus cartas orgánicas pueden elegir sus propias formas de gobierno

1. Municipio – ciudad (municipios ejidales): la jurisdicción y la competencia dentro de la ciudad y no avanza sobre el área circundante. Las zonas rurales quedan fuera de la influencia municipal. (Ejemplos de provincias que aplican este modelo son Córdoba y Río Negro)
2. Municipio – partido: abarca la ciudad, la zona rural, limitando con otro municipio de igual tipo. En la ciudad cabecera se instala el municipalidad, el resto son delegaciones (Buenos Aires, Mendoza, San Juan, La Rioja)
3. Municipio – distrito: la ciudad de mayor importancia conforma el municipio y el resto de centros urbanos constituyen la comisión vecinal (Santa Fe)

De acuerdo a la Ley 13.580, en la provincia de Bs.As., podrán conformarse consorcios entre varios municipios, o entre municipios con la Nación o Provincias para la concreción y/o promoción de emprendimiento de interés común. En estos podrán participar personas de carácter privado, física o de existencia ideal, que pertenezca al ámbito territorial del o de los entes estatales que los integren.

A continuación presentamos una breve exposición de la legislación de experiencias de planificación municipal analizadas en profundidad y en base a los casos que efectivamente generaron durante el proceso algún tipo de normativa específica o se articularon de algún modo con marcos regulatorios preexistentes.

La presentación de los casos es individual en virtud de la imposibilidad de establecer comparaciones entre los marcos normativos de las experiencias analizadas. Los casos incluidos en este apartado incluyen Tuyu Mar y Campo , Plan Urbano Ambiental de Neuquén 1999, Plan Estratégico de Posadas (2009), Plan Director de Trenque Lauquen 2011, Plan Estratégico de Venado Tuerto (1998), Plan estratégico de Mar del Plata (2004)

La experiencia del Plan Estratégico de Mar del Plata (2004) dio lugar a un repertorio amplio de decretos y ordenanzas municipales que se encuadran en el proceso de elaboración del Plan. Sin embargo, dichas normas están más asociadas al encuadre del Plan en la estructura municipal y a la implementación parcial de algunas acciones del Plan Estratégico, que a la introducción de cambios en el ordenamiento territorial municipal. Es decir, las normas relevadas²⁹ no suponen hasta el momento, un cambio en el dispositivo institucional de

²⁹ ORDENANZA 14957 institucionaliza la Junta promotora del Plan Estratégico y el DECRETO 2800/2002 constituye la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata. ORDENANZA 15577/2003 crea el Consejo Municipal de Cultura en el Partido de General Pueyrredón. DECRETO 1499/05 Aprueba el Plan de Trabajo para la

planificación territorial asociado a las condiciones de regulación, cualificación o desarrollo del suelo municipal. En este sentido, siguen vigentes el Código de Ordenamiento Territorial (Ordenanza 4514) con sus respectivas reglamentaciones. Así mismo el Plan reconoce la inexistencia de instrumentos generales que establezcan políticas y estrategias en función de objetivos deseados por lo cual el Código resultaría un instrumento insuficiente para orientar la organización del territorio y los procesos de transformación de la ciudad.

En el marco del Plan Estratégico dentro de la línea Equilibrio Urbano-Ambiental se priorizaron los siguientes proyectos: 1) Plan de ordenamiento territorial, 2) Plan maestro de infraestructura de servicios, 3) Plan de gestión ambiental, 4) Sistema de accesibilidad regional, 5) Programa de vivienda y mejoramiento barrial. Y, en el año 2006, la formulación del *Plan de Ordenamiento Territorial* previó una serie de instrumentos de gestión que buscan darle operatividad al proceso de planificación (ver Anexos: Ficha Caso Mar del Plata). Sin embargo, hasta el momento no se tiene información de que los mismos hayan alcanzado estatus normativo.

El caso del Plan Estratégico de Tuyu Mar y Campo (2001) que integra a los partidos de Lavalle, Madariaga, La Costa, Pinamar y Villa Gesell, se destaca por ser la primera experiencia en la Provincia Buenos Aires en constituir un Consorcio Regional en el marco del artículo 43 de la Ley 12.288 (modificatoria de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 6769). En este sentido, el marco normativo del plan se encuentra en un convenio marco que se firmó entre los municipios, la provincia y la nación, a partir del cual se conformó el Comité Ejecutivo del Plan que, luego de desarrollado el proceso, termina institucionalizándose como Consorcio Regional.

El consorcio estuvo en actividades durante un período de 2-3 años, durante el cual se generaron un conjunto de acciones relevantes de articulación y de coordinación interjurisdiccional. En este sentido, es interesante la búsqueda de una entidad formal que *contenga la experiencia, no obstante no se instituye como un marco normativo organizador del proceso de la toma de decisiones sobre el territorio, sino más bien un espacio de trabajo*

implementación de un sistema de información georeferenciada, al que se ha denominado Proyecto GIS BRISTOL. DECRETO 1910/06, Crea la Dirección General del Plan Estratégico dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano de la Secretaría de Obras y Planeamiento Urbano. DECRETO 1454/06 Crea la Unidad de Gestión para el estudio de la propuesta de implementación del Plan Estratégico. ORDENANZA 18461/2008, Crea en el ámbito del Departamento Ejecutivo el Gabinete Social del Municipio de Gral. Pueyrredón, integrado por las Secretarías de Desarrollo Social, Cultura, Salud, Educación, Producción, Planeamiento Urbano y el Ente Municipal de Deportes y Recreación. ORDENANZA 19730/2010 Aprueba el Plan de Gestión Territorial elaborado por el Plan Estratégico Mar del Plata. ORDENANZA 19679/2010, Crea el "Programa de Rehabilitación del Área Central", en el contexto referencial del Plan Estratégico y Plan de Gestión Territorial.

colaborativo entre municipios sujeto a sus voluntades de asociación. A continuación los objetivos de dicho consorcio dan cuenta de ello:

Los objetivos generales del *Consortio Regional Pagos del Tuyú* son: a) Promover y estimular el desarrollo económico, social y productivo de la región, incentivando las acciones de cooperación y articulación pertinentes de los Municipios miembros. b) Sostener y consolidar el Plan Estratégico Regional como mecanismo de legitimación de las acciones propuestas o políticas emanadas del Consorcio. c) Promover el crecimiento armónico en el territorio conformado por los Municipios miembros, garantizando la sustentabilidad ambiental³⁰.

La experiencia del Plan Urbano Ambiental de Neuquén (1999) se caracteriza por tener una fuerte impronta normativa. Fue el propio proceso del PUA el que dio lugar (por Ordenanza 8.201 y Ordenanza 10.009) a la reorganización normativa y creación un nuevo *Código de Planeamiento y Gestión Urbano Ambiental de la Ciudad de Neuquén* que se organiza en un *dossier* de 5 bloques interrelacionado entre sí por un *Sistema de Planificación Urbano Ambiental* (Ordenanza 8.059). Dichos bloques temáticos (asociados a normativas específicas) son: 1) “Usos y Ocupación del Suelo”, 2) “Control Ambiental de las Actividades”, 3) “Movilidad Urbana”, 4) “Gestión y Participación Comunitaria, y 5) “Espacios Públicos”.

La reorganización del marco normativo en términos generales da cuenta de normas de ocupación y uso del suelo, la jerarquización de la estructura vial jerarquizada posibilitando (y la identificación de proyectos necesario para un plan de movilidad urbana e intra-urbana), el régimen de control ambiental (en materia de contaminación del suelo, atmosférica e hídrica, residuos especiales y procedimiento de evaluación de impacto ambiental) y un código de espacio público (asociado a los temas de veredas, arbolado, mobiliario, publicidad y venta en la vía pública).

³⁰ Mientras que los objetivos específicos se detallan a continuación: a) Crear un espacio de coordinación, planificación y ejecución de los proyectos, emprendimientos y trabajos que surjan en el marco del “Plan Estratégico Regional”, y de aquellos que revistan las características de “Proyectos del Consorcio” cumpliendo a su vez, funciones de asesoramiento. b) Fomentar y difundir mediante una permanente campaña comunicacional, la oferta turística de la Región que compone el Consorcio. c) Propender a una fluida comunicación y articulación entre las diferentes áreas de turismo, ecología, producción, comercio y de promoción social de cada municipio miembro del Consorcio para posibilitar el intercambio de información pertinente a la oferta turística regional, comercialización y consumo de productos regionales, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población. d) Difundir, gestionar y crear posibles fuentes de financiamiento que faciliten la concreción de los proyectos ligados al desarrollo turístico, productivo, comercial y de promoción social dentro del territorio de los cinco municipios que conforman el Consorcio; considerando en todos los casos, como paso previo para su ejecución, la reglamentación que oportunamente se dicte sobre evaluaciones de impacto ambiental. e) Fomentar la asociación de productores bajo las personas jurídicas que se consideren convenientes para acceder al apoyo crediticio.

Cabe señalar que la dimensión instrumental del marco normativo del municipio de Neuquén no toma explícitamente posición respecto al modelo de ciudad deseada, pero propone un dispositivo de fuerte impronta urbano ambiental para procesar decisiones cuando se presenten iniciativas. Dentro de la sección “*Nuevos instrumentos de planeamiento y gestión urbano ambiental*” (Título 1, Capítulo 2, Bloque Temático 1 del Código de Planeamiento y Gestión Urbano Ambiental), la ordenanza propone “...un nuevo ordenamiento normativo que asegure mayores grados de libertad urbanística y arquitectónica, cuando los proyectos aportan una calidad destacada en la construcción humana del territorio. Para alcanzar los objetivos planteados el nuevo marco legal, además de los indicadores urbanísticos tradicionales contenidos en la presente ordenanza; pone en marcha nuevos instrumentos de ordenamiento y gestión urbano ambiental”, siendo estos:

a) las *directrices urbano ambientales* que no están definidas sino que establecerán *a posteriori* para cada zona del ejido (con una serie de contenidos mínimos establecido por la ordenanza) y debiendo “*reflejar un acuerdo social respecto del perfil urbano ambiental deseado para los distintos sectores del ejido municipal...*”;

b) las *áreas especiales* (de protección, de preservación, de recuperación, de restricción, etc.) para las cuales las oficinas técnicas correspondientes pueden definir indicadores especiales o solicitar EIA;

c) el *control de calidad urbanística y arquitectónica* del desarrollo urbano o *evaluación de impacto urbanístico* (para la que se definen las variables a tener en cuenta) tiene por objetivo permitir la flexibilización de la norma en aquellos emprendimientos que lo requieran, siempre que medie dicha evaluación sujeta al dictamen de la Unidad Técnica de Gestión Urbano Ambiental (UTGUA);

d) la *evaluación de impacto ambiental* que cuya aplicación queda sujeta a los casos de emprendimientos con un tamaño, complejidad, función, uso o eventuales afectaciones y conflictos urbanísticos, a proyectos de reformas o ampliación a realizar en edificios declarados de valor patrimonial y a todo emprendimientos cuyo uso principal no esté previsto en el área;

e) las *unidades de gestión* los espacios de concertación social para llevar adelante proceso de microplanificación, estando dichos espacio constituidos por los beneficiarios directos del proyecto urbanístico a desarrollar (vecinos del área de intervención) y por los actores institucionales y sociales directamente involucrados.

Por otra parte, la creó (por ordenanza 8.059/97) del *Sistema de Planificación Municipal* para la implementación del Plan Urbano Ambiental desde una visión integral y participativa que buscaba articularse con un espacio de concertación (*Consejo Asesor Económico Social y de Planeamiento*)³¹ y generar una arquitectura organizacional más horizontal al interior de la estructura municipal. El sistema se compone por el subsistema de toma de decisión (*Consejo de Planificación* compuesto por el Intendente y los Secretarios), el subsistema de planificación, gestión y ejecución de programas y proyectos (incluye a Secretarios y a las *Unidades de Seguimiento del Plan* compuesta por profesionales encargado de evaluar proyectos) y el subsistema de evaluación y gestión de programas y proyectos (incluye a Secretarios y a la *Unidad Técnica de Gestión Urbano Ambiental* compuesta por Subsecretarios y miembros de las comisiones específicas del Concejo Deliberantes). A pesar de la innovación formal, este sistema ha tenido distintos desajustes en la práctica y dificultades para operar como tal, razón por la cual en la actualidad se encuentra en revisión y existe una propuesta a nivel municipal para modificarlo.

En el caso del Plan Estratégico Posadas (2008) aprobado por ordenanza y ratificado por el Ejecutivo municipal (Decreto 784/08), entre sus programas y proyectos se contempla la elaboración de un Plan Urbano, que actualmente se encuentra en proceso de elaboración. No obstante, el trabajo en el marco del Plan Estratégico ya dio lugar a dos nuevas regulaciones que actualizan el marco de ordenamiento territorial municipal y creó una modificación importante en el dispositivo institucional en relación al circuito de toma de decisiones en materia de planificación territorial, con la creación de la *Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial*, que surge como un desprendimiento de la Secretaría Técnica Ejecutiva del Plan Estratégico o, más bien, una redefinición del modelo organizacional municipal que logró realinear institucionalmente las distintas área o direcciones municipales en función de una nueva mirada de planificación.

Así por ejemplo, la Dirección de Urbanismo, la Dirección de Obras Privadas, la Dirección de Catastro y la Dirección de Arquitectura, pasaron a ser dependiente de la Dirección General de Planificación y Gestión Urbana que depende de la Secretaría de Planificación Estratégica y

³¹ El Consejo Asesor Económico Social y de Planeamiento (CAESyP) se rige por Carta Orgánica Municipal (Artículo. 149, 150 y 151) y ordenanzas 8006/99 y 9707/02, es un órgano de carácter consultivo y asesor de los poderes Ejecutivo y Legislativo Municipal. Está compuesto por 28 organizaciones e instituciones (Cámaras Empresariales y de Productores, Asociaciones Profesionales, Asociaciones de Trabajadores, Organismos No Gubernamentales, Sociedades Vecinales y Organizaciones de Base Comunitaria, Estado Nacional, Provincial y Municipal – Entes Descentralizados y/o Autárquicos) de carácter intersectorial dónde se articula la opinión ciudadana organizada, de manera no vinculante, ante los procesos de toma de decisiones de los asuntos comunales y las distintas problemáticas de la ciudad.

Territorial. Que, por otra parte, al mismo tiempo que fue jerarquizada y ganó capacidad en el plano de la articulación horizontal con otra área de gobierno.

En relación al marco normativo que regula el ordenamiento urbano y territorial, en Posadas está compuesto por el Código de Planeamiento Urbano y el Código de Edificación de la década del 80 con reglamentación modificatorias hacia fines de los 90 y una modificación del Código de Planeamiento Urbano (por Ordenanza 917/2002) asociada a la redefinición de los distritos urbanos, creación de nuevos distritos y área costera urbana. Recientemente y en el marco del Plan Estratégico (por Ordenanza 2916/2011) se elaboró un Plan de Ordenamiento Urbanístico del Frente Fluvial *de la Ciudad de Posadas que se corre del esquema tradicional del zonning* asociado a una normativa restrictiva para asumir un rol más proactivo en términos de política urbana.

En dicha ordenanza se define nuevos indicadores de regulación urbanística tendientes a orientar la urbanización a lo largo de la costa, buscando revalorizar e integrar espacios verdes, grandes equipamientos públicos e instalaciones deportivas con un Área Especial asociada a la restitución del dominio municipal de las parcelas transferidas a la Entidad Binacional de Yacyretá y con Áreas de Interés Urbanístico (a cargo de la *Unidad Ejecutora de Proyectos Especiales* dependiente de la *Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial*) que mediante los instrumentos de *Plan de Sector* y *Convenio de Desarrollo Urbano* público y/o privados buscan ser desarrolladas.

A este encuadre normativo se suma otra novedad en la legislación municipal en materia de planificación territorial, la creación por Ordenanza 2963/2012 de un *Fondo de Desarrollo Urbano* cuyos recursos provienen del otorgamiento de indicadores urbanísticos diferenciales (IUD) por sobre la altura base de edificación (ABE), es decir se crea una suerte de fondo financiado por el otorgamiento de derechos de “suelo creado” o bajo el *principio de carácter oneroso de los indicadores urbanístico diferenciales*. Por otra parte, vale destacar que la misma ordenanza fija como destino obligatorio de dicho Fondo la urbanización y equipamiento de aquellos sectores de la ciudad que presentan mayores déficit urbanos.

La experiencia del Plan Director de Ampliación Urbana de Trenque Lauquen (2010) aprobado por ordenanza 3808/2011 se inscribe en el marco del Decreto-Ley 8912/77 que establece como condición para la ampliación de un núcleo urbano contar con un Plan Director. Dicho Plan no sólo se basa en un estudio de ampliación territorial, calidad urbanística y previsiones de crecimiento, sino que además constituye un documento técnico y legal que resume los lineamientos generales, los parámetros futuros de crecimiento y las ideas rectoras del modelo

físico de la ciudad. De modo complementario dio origen por ordenanza 3534/2010 al Consejo Asesor de Planificación Urbana, instituyendo un espacio consultivo de participación de las instituciones con competencia en la materia.

Este Plan se articula con un conjunto de políticas e instrumentos normativos más amplios, que dan cuenta de la capacidad municipal de orientar el desarrollo urbano y regular la oferta y el precio del suelo en la ciudad. Entre ellos se puede mencionar: la disponibilidad de tierra pública (que posicionan al municipio como el principal “agente inmobiliario” o poseedor del stock de suelo frente al resto de los privados), la estatización de la empresa de agua y desagües cloacales, el involucramiento en la construcción de viviendas por administración municipal en suelo público³² y la recuperación de plusvalías en el marco de las ordenanzas 3.184/08, 3.184/09 y 3.185/09.

Destacamos la ordenanza 3.184/09 asociada al tributo por contribución por mejoras, cuyo artículo 225^o establece que constituyen hechos imposables las actuaciones administrativas y/o inversiones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, y que se vuelque al mercado inmobiliario. Las actuaciones consideradas dentro las acciones administrativas del municipio y otros niveles de gobierno, incluyen: a) Cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación, que las anteriormente vigentes (Ley 8912 y ordenanzas reglamentarias); b) Cambio de usos de inmuebles; c) Establecimiento o modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas, o de menor intensidad de uso; d) Autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas (clubes de campo o barrios cerrados); e) Obras de infraestructuras de servicios (agua corriente, cloacas, desagües pluviales, gas natural, energía eléctrica); f) Obras de pavimentación; g) Obras de equipamiento comunitario (salud, educación, deportes públicos, seguridad, delegaciones municipales) y; h) Nuevas plantas de tratamiento de efluentes y de perforaciones y almacenamiento de agua corriente.

El caso del municipio de Moreno, el marco regulatorio en materia de planificación territorial (con carácter de Código de Zonificación, Ordenanza 3.707/08) no presenta características diferenciales respecto a otras normativas semejantes en la provincia de Buenos Aires enmarcadas en el Decreto-Ley 8.912/77 y a pesar de haber existido la iniciativa de elaborar un Plan, ésta no se llevó adelante. Sin embargo, se destaca la creación por Ordenanza 553/00 de Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional (IDUAR), como un organismo con capacidad para promover, planificar y ejecutar acciones en el territorio, vinculadas al

³² La ordenanza 891/94 faculta al Ejecutivo municipal a construir por administración, conjuntos habitacionales, en terrenos de propiedad del Municipio, y crea un Fondo para Construcción de Viviendas por Círculo Cerrado.

desarrollo urbano y la gestión ambiental. La creación del IDUAR se enmarca en el artículo 204 de la Ley Orgánica de las Municipalidades 6769/58 (y su modificatoria Ley 12.288) como un organismo descentralizado. El mismo debe cumplir con el Reglamento de Contabilidad y Disposición de Administración para la Provincia de Buenos Aires, se ajusta al reglamento interno fijado por la Ordenanza 553/00 y a la Ley Provincial 11.757 (Estatuto para el Personal de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires).

Los objetivos centrales del IDUAR son: gestionar grandes proyectos urbanos promotores de nuevas centralidades, administrar tierras públicas, ingresar propiedades al patrimonio público, disponer la tierra privada Municipal con fines sociales y procurar el ordenamiento planificado del territorio. Siendo los objetivos específicos: a) administrar y recuperar los espacios públicos, promover y dictar normas que regulen su uso; b) gestionar el ingreso de tierras al erario, para su administración y disposición; c) crear un fondo permanente para el desarrollo urbano, ambiental y regional; d) volcar en soporte GIS todas las acciones generadas en el Instituto; e) realizar el seguimiento de los planes, proyectos y casos, desde su generación, ejecución y conclusión, tanto los propios o los transferidos; f) articular en lo que normativamente proceda, la relación en el territorio entre el Municipio y las empresas de servicios privatizadas; g) formular planes de conservación de edificios, monumentos y sitios públicos; h) administrar los bienes de capital y otros recursos que le fueran transferidos; i) incrementar la conectividad del territorio, a partir de los ejes de desarrollo regionales, a través de la mejora en la infraestructura de transporte y telecomunicaciones; j) promover el equilibrio de conjunto, posibilitando una actuación concertada con las distintas administraciones con las que el organismo descentralizado se vincule; y k) formular el Plan Urbano Ambiental.

A partir de esta iniciativa, el municipio logró generar una efectiva política de movilización de suelo urbano. El IDUAR no solo es una innovación en términos institucionales, sino que además generó mejoras en los procedimientos administrativos, creó un Registro Único de Tierras y mecanismo eficientes de gestión de tierra pública y privada al servicio de desarrollo urbano y la integración socio territorial de la población de menores ingresos. En este sentido, la política del IDUAR se basa en la articulación de una serie de programas: el Programa de Ingreso de Tierras (que explora el conjunto de instrumentos de adquisición de suelo)³³, el Programa Gestión de Hábitat, el Programa de Consolidación Urbana, el Programa Grandes Proyectos Urbanos, el Programa Disposición y Administración de bienes inmuebles (destinándose sus recursos al Fondo Municipal de Tierra y Vivienda) y el Programa de

³³ Entre los instrumentos de adquisición de suelo utilizados por el IDUAR se encuentran: donaciones, los convenios con grandes propietarios, vacancia por abandono calificado, subasta por juico de apremio, juicio a deudores de tasas municipales, cesiones, transferencia de tierra nacionales y provinciales, recuperación de inmuebles en desuso para el patrimonio local, expropiación y compra directa.

Fortalecimiento Institucional (a través del cual se promueven actividades de capacitación interna y vínculos con diferentes actores vinculados a la temática).

En el marco de la experiencia de la **Plan General de Venado Tuerto (1998)** originalmente no se generaron -en materia de planificación u ordenamiento territorial- más que unos ajustes de la zonificación municipal. Pero una década más tarde, dicho proceso dio lugar por Ordenanza 3.785 al *Plan de Desarrollo Territorial (2009)*, el cual responde dentro del *Eje Estratégico Urbano-Ambiental* al *Programa de Estrategias para el Reordenamiento Urbano* del Plan General de Venado Tuerto, dato que no sólo evidencia el sostenimiento en el tiempo del proceso de planificación y la articulación de un Plan Estratégico con un Plan de Desarrollo Territorial, sino también el tiempo en los cuales es posible a nivel municipal procesar determinadas acciones o decisiones.

La mención al *Plan de Desarrollo Territorial (PDT)* de Venado Tuerto se inscribe en el marco de la innovación normativa o regulatoria. El objeto del PDT es la planificación y gestión urbana y rural del distrito, establece una serie de principios y estrategias de actuación territorial, programas y proyectos de acción, regla de uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo y, al mismo tiempo, determina el sistema de gestión territorial.

En este sentido la ordenanza del PDT se diferencia sustancialmente de un código de zonificación tradicional y se constituye en un dispositivo operativo e integral de planificación territorial. Se parte del principio general que la promoción del desarrollo de Venado Tuerto responde a las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, atendiendo a: 1) la mejora de la calidad de vida y del ambiente, reduciendo las desigualdades y la exclusión social; 2) el fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano mediante la utilización de instrumentos redistributivos de la renta urbana y el control sobre el uso y ocupación del suelo; 3) una gestión del territorio que se apoya en la corresponsabilidad y la cooperación entre la Municipalidad de Venado Tuerto, las organizaciones de la sociedad local y la iniciativa privada, teniendo en cuenta prioritariamente los intereses sociales de la población; 4) la gestión democrática del territorio por medio de la participación de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad.

En este marco la misma ordenanza establece que la propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del ordenamiento y desarrollo del municipio expresadas en el Plan, asegurando las respuestas a la necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, a la justicia social y al desenvolvimiento de las actividades económicas.

De esta ordenanza municipal es relevante destacar las directrices de actuación y los instrumentos desarrollados en el marco del sistema de gestión. Las directrices desarrolladas fueron: 1) Integración socio territorial a partir de la reconversión urbanística de las tradicionales barreras físicas de la ciudad; 2) Completamiento y densificación controlada de los barrios en proceso de consolidación y expansión regulada de la periferia; 3) Ampliación de la oferta de suelo y de instalaciones para el desarrollo de actividades económicas; 4) Promoción de la atraktividad y de las condiciones de competitividad del área central; 5) Mejoramiento de la cobertura de infraestructura y de las condiciones de vida en los barrios periurbanos; 6) Ampliación de espacios abiertos recreativos y de nuevos equipamientos urbanos.

Respecto a los instrumentos, se destacan los *instrumentos complementarios de planificación* los planes particularizados, los planes sectoriales y los proyectos urbanos de detalles; los *instrumentos de intervención urbanística* integran convenios urbanísticos, consorcios urbanísticos, participación de la municipalidad en las rentas generadas por la acción urbanística, régimen de gestión del suelo urbano y suburbano (ampliación urbana), fondo de desarrollo urbano y sistema de estímulos a la preservación del patrimonio; los *instrumentos de participación ciudadana* incluyen principalmente la creación de una Comisión Mixta de Gestión Territorial, acceso a la información urbanística y ambiental, Régimen de Audiencias Públicas y recursos de reclamo y observación; los *instrumentos de disciplina urbanística* refieren herramientas de regulación y sanciones por incumplimiento de los permisos de obras de edificación, demolición, parcelamiento y urbanización; y los *procedimientos particulares* hacen a la adecuación, modificación, agregado o revisión del PDT, a la aprobación de planes particularizados, sectoriales o proyectos urbanos de detalle y a la desafectación de inmuebles de dominio municipal.

En esta línea de trabajo, recientemente se elaboró el *Plan Integral de Gestión de Suelo Urbano* (Ordenanza 4.134/2012) que recupera la experiencia del partido de Moreno (Buenos Aires) y tiene tres instrumentos centrales para su implementación: el *Banco Municipal de Tierras*, el *Fondo Municipal de Tierras* y la *Comisión Municipal de Tierra* (creada por Ordenanza 4.155/2012) con el objeto de administrar los dos instrumentos anteriores, con el objetivo de movilizar el suelo vacante, castigar la especulación, maximizar la utilización de la infraestructura urbana, generar condiciones de acceso a la tierra a las familias de escaso ingresos, consolidar el tejido urbano y destinar tierra al desarrollo productivo.

A partir del análisis en profundidad de los casos de estudios (20 planes) y a modo de conclusiones podemos señalar:

En el caso del **Plan Estratégico de Mar del Plata**, se remarca un desarrollo importante de ordenanzas que aprueban en el Plan Estratégico. Sin embargo, el Plan de Ordenamiento Territorial (que se desprende del anterior) todavía no ha sido aprobado a pesar de haber transcurrido más de 6 años, encontrándose aun en vigencia, el marco normativo anterior, asociado a la zonificación tradicional, altamente restrictiva y vinculado a un paradigma de planificación pasivo.

Los municipios del **Plan Estratégico Tuyú, Mar y Campo**, encontraron en la figura del consorcio regional una posibilidad de articulación inter-jurisdiccional, pero esta figura que le da un marco al asociativismo regional (de carácter económico-productivo) no supone más que el reconocimiento a escala provincial de dicha asociación y, por tanto, no opera como una entidad de escala intermedia que se articule con un dispositivo mayor de planificación territorial, que fije atribuciones y obligaciones.

Por otra parte, el extenso marco normativo del **Plan Urbano Ambiental de Neuquén** en materia de Planeamiento y Gestión Urbano Ambiental parece atentar contra su propia interpretación y la cantidad de actores que participan del Sistema de Planificación Municipal, como lo destaca la propia evaluación municipal, no es garantía de implementación del PUA.

El caso del **Plan Estratégico de Posadas**, como muchas otras experiencias, también dio origen a un Plan Urbano recientemente terminado de formular. El caso da cuenta de que la innovación normativa puede preceder a la elaboración del Plan Urbano. Y, en paralelo a la elaboración de un Plan Urbano marco se elaboró el Plan de Ordenamiento Urbanístico del Frente Fluvial como herramienta técnico-legal con gran capacidad de operar en la regulación del territorio.

En un registro semejante se encuentran los municipios de Trenque Lauquen y Moreno. El primero gráfica las posibilidades de articulación de dispositivos de planificación a diferentes escalas, el Plan Director de Ampliación Urbana, inscripto en una normativa provincial mayor y, al mismo tiempo, fuertemente asociado a instrumentos de planificación territorial municipal que hacen factible la implementación de dicho plan. El segundo caso, el IDUAR de Moreno, pone en evidencia que es posible “planificar sin plan” y que no es condición *si en qua non* crear nuevas normativas sino que a veces se trata de poner en valor y uso, los instrumentos disponibles en la normativa vigente.

Por último, la experiencia de **Venado Tuerto** muestra al igual que el caso de Posadas, un pasaje de un Plan Estratégico a un Plan de Desarrollo Urbano. Pero sobre todo evidencia que el Plan Urbano puede concebirse de manera estratégica, incorporar directrices de actuación urbanística y ser al mismo tiempo una herramienta legal de ordenamiento territorial que innova en generación de instrumentos de gestión que es coherente con los lineamientos que definen el proyecto de ciudad.

5.4. Síntesis problemática

Es particularmente destacada la legislación ambiental en nuestro país, completa y exhaustiva como contracara de la legislación de planeamiento territorial. La ausencia de una ley marco nacional que legisle la planificación territorial constituye un vacío que impide la consolidación de la práctica en el territorio nacional, iniciada y fortalecida desde la creación de la SSPTIP hasta hoy.

La ausencia de legislación a nivel de la mayoría de las provincias argentinas, incide en diferentes aspectos de las prácticas municipales, dejando en ocasiones librada a su suerte y el perfil de los técnicos y políticos, el rumbo territorial local, con pocas posibilidades de fortalecer el territorio provincial como un sistema integrado. La operación fragmentada que es consecuencia del vacío legal mencionado, constituye un contrapunto a la instalación de la práctica disciplinar como proceso en los municipios y regiones.

Siendo la Argentina uno de los países más urbanizados del mundo (9 de cada 10 habitantes viven en ciudades), la legislación del suelo se vuelve un tema central pendiente de resolución. Hemos señalado ya que nuestro país nunca tuvo una política pública expresa, estatal que regule el suelo. Sin embargo el tema es sensible en virtud de ser el foco que explica la formación de las fortunas de las familias dominantes de la Argentina. Los debates y discusiones en torno a este tema y las problemáticas críticas evidentes a nivel territorial, han generado un cierto “clima de época” que nos acerca a una modernización en materia legislativa del suelo urbano.

Este clima de época no solamente está conformado por la situación histórica de instrumentación de la planificación como política de estado, sino que se funda en la reflexión de las cicatrices que dejó el proceso territorial argentino consolidado en la década de los años `90, cuando el mercado con toda preeminencia indujo una segmentación y división de las ciudades. Según señala E. Reese (2012) “...*Los sectores de altos ingresos optaron por `autoaislarse´ mientras los sectores de bajos ingresos ingresaron en la pobreza y fueron aislados de las ciudades...*”.

El enorme incremento del precio del suelo de los últimos 20 años, produjo una expulsión del mercado formal a sectores de ingresos bajos y medios. Esta suba está directamente relacionada con la gran retención especulativa que practican los propietarios del suelo. Estos sectores constituyen, según Reese un “...sector parasitario de la economía: Compran tierras, las sacan del mercado y esperan que aumenten de precios...”. Este fenómeno crea una escasez artificial que incide fuertemente en los precios de la tierra, como si se tratara de cualquier otro tipo de bien de mercado. En este sentido existe un vacío legislativo dado que practicar la especulación es lícito en Argentina.

La falta de una ley actual permite que sea el mercado el que asigna los recursos para la reproducción urbana, pero el mercado no producirá ciudades equitativas. Este esquema de desarrollo urbano es depredador en términos económicos, sociales, ambientales, urbanísticos, es necesario detener la libre operación del mercado sobre el suelo.

En este sentido lo que plantea el proyecto de ley marco nacional del COFEPLAN, solidariamente a las propuestas del grupo “Habitar Argentina” es ubicarse a favor de un proceso más equitativo que va en el sentido de procurar garantizar los derechos colectivos de las sociedades.

Al respecto, el proyecto de ley del Grupo Habitar Argentina va más allá y apunta además al suelo a crear un programa de regularización dominial, creando un fondo para apuntalar soluciones a la problemática habitacional nacional que ha adquirido enormes dimensiones en nuestro país y en toda la región latinoamericana. Este proyecto de ley apunta además a regular los procesos de desalojo que no respetan los derechos y garantías constitucionales. Sin embargo es preciso destacar que se trata de una ley convenio, que requiere de la construcción de consensos provinciales para su implementación mientras que la ley de COFEPLAN constituye una ley marco y por ello se deduce una mayor viabilidad para su entrada en vigencia.

Finalmente señalamos que las experiencias municipales más positivas en materia de regulación del suelo, constituyen buenas experiencias desarrolladas e implementadas en el marco del actual clima de época que podría potenciarse y garantizarse sus sostenibilidad temporal, en escenarios de fortalecimiento de los marcos legislativos, operando una legislación marco nacional y para cada caso la necesaria legislación provincial.

CAPITULO 2: ESTADO DE LA PLANIFICACIÓN EN LA ARGENTINA

La construcción del estado de la planificación en nuestro país se ha desarrollado en paralelo al estado del arte de la disciplina y a la observación de los efectos que la formación disciplinar ha tenido en estos años en la práctica profesional del planeamiento urbano y territorial. Esta construcción en simultáneo permite rápidamente reconocer perfiles y tipos diferenciados tanto de planes como de planificadores.

Hemos señalado ya en el capítulo correspondiente al estado del arte, que esta práctica profesional ha atravesado distintas etapas más o menos reconocibles desde la recuperación democrática nacional en 1983 hasta hoy, habiéndose producido un hito particular en 2003, a partir de la recuperación del rol planificador del Estado Nacional

En este sentido cabe destacar el avance que se ha producido en materia de planificación en la Argentina desde los años 90 hasta nuestros días. En lo específico de los planes formulados hasta aquí observados, hemos podido reconocer un camino de evolución, no lineal, desde la formulación de planes – libro hasta el desarrollo de planes formulados como herramientas de gobierno municipal.

Esta evolución se puede reconocer para ciertos urbanistas planificadores y grupos interdisciplinarios consultores, que han ido progresivamente despegándose de los métodos estructurados heredados de la Barcelona `92 o del enfoque Matusiano, hacia formas metodológicas híbridas con las que abordan las realidades locales según su marco político y económico sujetos a las cualidades de los consultores y a las muy diferentes pautas culturales de la sociedad argentina en cada ciudad y región.

También se ha podido reconocer, aunque no de manera generalizada, una cierta tendencia de cambio de la lógica política, que ha comenzado a reconocer a la planificación como instrumento de gestión. Esta situación se puede observar en la creciente demanda de planes por parte de intendentes o candidatos a intendentes que en ocasiones han procurado estructurar su propuesta de campaña sobre una base amplia de ideas de estructuración territorial.

1. COMPLETAMIENTO DEL INVENTARIO DE PLANES

A continuación se describe el procedimiento realizado para la tarea de relevamiento de planes para el completamiento del registro de planes de la SSPTIP. En relación al completamiento del inventario de Planes Urbanos y Regionales de la Argentina (ítem 4.2.2 de los TDR), se definió el siguiente conjunto de procedimientos como metodología de trabajo para el actualizar la base de datos provista por la SSPTIP:

- 1- Se acordó en conjunto con la SSPTIP enviar a las principales entidades de financiamiento (BM, BID, CFI, CEPAL, BIRF, UNPRE-DINAPREI) una comunicación institucional solicitando un listado de estudios, diagnósticos y/o planes financiados por dichas entidades entre 1990-2011.
- 2- Se acordó en conjunto con la SSPTIP enviar la misma solicitud a todas las Provincias Argentinas como camino sistemático para construir un registro nacional de planes urbanos.
- 3- Se acordó internamente incorporar un pedido de planes ejecutados a los referentes o informantes claves contactados como referentes de un plan en particular. De este modo, se incluyó en el guión de entrevista una pregunta a efectos de solicitar dicha información.

Se desplegaron estrategias múltiples de búsquedas complementarias a través de la web a efectos de completar el inventario, ejecutadas por todos los integrantes del equipo consultor.

Respecto del primer procedimiento, la respuesta a los pedidos se hizo efectiva parcialmente al día de la fecha, habiendo obtenido un listado completo de DINAPREI y uno incompleto de CFI. Complementariamente, el equipo consultor fue compilando planes de las demás instituciones accediendo a ellos de manera indirecta.

Respecto del segundo procedimiento, los pedidos fueron realizados por la SSPTIP y han respondido las provincias de Misiones, Mendoza, y Neuquén, Corrientes, Salta, CABA y Bs.AS muchas de las respuestas—ya se encontraban registradas en la base de datos de la SSTIP o bien ya habían sido incorporadas desde otras fuentes. Otras informaciones suministradas fueron incompletas o incompatibles con los datos requeridos para el completamiento de la base SSPTIP de planes del país.

De la información suministrada por estas provincias y la CABA se agregaron datos a **41** localidades distribuidas de la siguiente manera:

- 1 Misiones (1)
- 2 Mendoza (0)
- 3 Neuquén (37)
- 4 Corrientes (0)
- 5 Salta (0)
- 6 CABA (3)
- 7 Bs. As (0)

Respecto del procedimiento sobre referentes contactados, se ha encontrado buena respuesta accediendo a los curriculum vitae de los consultores y consultoras que hicieron disponible esta información hasta el 10 de noviembre próximo pasado.

A lo largo de los 9 meses de trabajo, se han incorporado a la base de planes provista por la SSPTIP 342 registros en localidades/provincias y un total de 201 Planes y experiencias de planificación urbana y regional. De estos últimos 15 corresponden a planes provinciales. Respecto del informe nº 2, se sumaron 125 planes en localidades que representan 66 experiencias diferentes.

A continuación se detallan los Planes agregados a las base de datos de la SSTIP (201) y las Localidades en las que se agregaron experiencias de planificación (342)

REGION	PROVINCIA	LOCALIDAD/ REGION	PLAN	AÑO
CENTRO	SANTA FE	Villa Gobernador Gálvez	Agenda de Actuación para el gobierno local de Gálvez	2008
	MISIONES	Posadas	Agenda de Gestión Urbana. Posadas	2007
PATAGONIA	NEUQUEN	Provincial	Agenda Estratégica de Desarrollo Industrial Provincial	Está en proceso - CFI
PATAGONIA	NEUQUEN	Villa El Chocón	Bases para el Plan de desarrollo urbano de Villa El Chocón	2005
CENTRO	BUENOS AIRES	Pinamar	Bases para la construcción de una propuesta participativa de gestión planificada para el desarrollo de un plan integral para el frente marítimo y una adecuación de los marcos normativos	2005-2006
CENTRO	SANTA FE	Santa Fe	Bases Plan Estratégico de Santa Fe	2001
CENTRO	BUENOS AIRES	Trenque Lauquen	Código de Edificación	.
CENTRO	BUENOS AIRES	Ramallo	Código de Ordenamiento Urbano Ambiental de Ramallo	2006-2007
NEA	CORRIENTE S	Goya, Santa Lucia, Gdor. Martínez, Lavalle, Cruz de los Milagros, Yatatyti Calle	Consolidación de la Microrregión del Río Santa Lucia (Goya, Santa Lucia, Gdor. Martínez, Lavalle, Cruz de los Milagros, Yatatyti Calle)	sd
NOA	JUJUY	Humahuaca	Desarrollo de un Plan Estratégico en la Cuenca del Río Grande en el área de la Quebrada de Humahuaca- Jujuy	.
PATAGONIA	RIO NEGRO	Corredor norpatagónico	Desarrollo Productivo del Corredor Bioceánico Norpatagónico y su Área de Influencia	2006
CENTRO	BUENOS AIRES	Las Flores	Desarrollo Productivo del Municipio de Las Flores	.
NOA	SALTA	El Jardín, El Tala, La Candelaria	Desarrollo Productivo Local de la Microrregión Departamento La Candelaria	.
CENTRO	BUENOS AIRES	Chacabuco	Diagnóstico socio productivo del Partido de Chacabuco	.
NEA	CORRIENTE S	Goya	Diagnostico urbano ambiental expeditivo de la ciudad de Goya	1999
CENTRO	BUENOS AIRES	Almirante Brown	Diagnostico Urbano y Lineamientos para Almirante Brown. Programa de Fortalecimiento Institucional de Almirante Brown	.
PATAGONIA	TIERRA DEL FUE	Provincial	Directrices de Ordenamiento Territorial. Tierra del Fuego	2009
CENTRO	SANTA FE	Roldan	Diseño de Plan Urbano para la Ciudad de Roldán	2004
CENTRO	BUENOS AIRES	General Rodríguez	Elaboración de Propuesta de Estructura Urbana y Territorial y Formulación de Instrumentos Normativos y de Gestión y Estrategias de Desarrollo Local para el Partido de General Rodríguez	2006
CENTRO	ENTRE RIOS	Federal-Paso Duarte	Elaboración participativa de Plan Estratégico de Desarrollo Productivo para la Microrregión Federal-Paso Duarte	.
CENTRO	ENTRE RIOS	Victoria	Estrategias de Desarrollo 2021. Análisis de la situación línea base, líneas estratégicas y portafolio de proyectos priorizados para la ciudad.	2011
CENTRO	BUENOS AIRES	Pinamar	Estrategias para el desarrollo sustentable del partido de Pinamar	2001-2002
PATAGONIA	NEUQUEN	Loncopue	Estudio Básico de Planeamiento Urbano e Infraestructura por la Incorporación del Área "Campo Ayoso" al Ejido Municipal.	2010
CENTRO	BUENOS AIRES	Ituzaingó	Estudio para la Creación del Observatorio Territorial	2007
CENTRO	BUENOS AIRES	Ituzaingó	Estudio para la Elaboración Metodológica para los Relevamientos Prioritarios del Plan Estratégico Municipal	2010 ⁸
CUYO	MENDOZA	50 Departamento de Maipú	Formulación del PEDP para el Eje Productivo Ruta Provincial 50 Departamento de Maipú- Provincia de Mendoza	.
NEA	MISIONES	Santa Ana	Formulación del Plan de Ordenamiento Urbano de las localidades de San Ignacio, Candelaria, Santa Ana y Loreto de la Provincia de Misiones- Santa Ana	.

REGION	PROVINCIA	LOCALIDAD	NOM_PLAN	AÑO
CENTRO	BUENOS AIRES	25 de Mayo	Metodologías y estrategias para el desarrollo de proyectos de reconversión productiva en la actividad agropecuaria de la zona de crecimiento común. Microrregión integrada por los municipios de Saladillo, 25 de Mayo, Roque Pérez, Tapalqué, General Alvear y Bolívar.	1995
CENTRO	BUENOS AIRES	25 de Mayo	Plan de Ordenamiento Territorial para el partido de 25 de Mayo y sus localidades	2007-2008
CENTRO	BUENOS AIRES	25 de Mayo	Plan Estratégico del Corredor Productivo del Noroeste CODENOBA	
CENTRO	BUENOS AIRES	25 de Mayo	Plan Estratégico para 25 de mayo	2008-2009
CUYO	SAN JUAN	9 de Julio	Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de la Microrregión Santa Lucía-San Martín- 9 de Julio	
CENTRO	BUENOS AIRES	9 de Julio	Plan Estratégico del Corredor Productivo del Noroeste CODENOBA	
NOA	SALTA	Aguaray	Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de Tartagal y Aguaray, provincia de Salta	
CENTRO	BUENOS AIRES	Agustín Mosconi	Plan de Ordenamiento Territorial para el partido de 25 de Mayo y sus localidades	2007-2008
CENTRO	BUENOS AIRES	Alberti	Plan Estratégico del Corredor Productivo del Noroeste CODENOBA	
CENTRO	BUENOS AIRES	Alberti	Plan de Desarrollo Productivo en la Microrregión Alberti-Bragrado.	2009
CENTRO	BUENOS AIRES	Alejandro Petion	Lineamientos Estratégicos para el mejoramiento urbano ambiental del partido de Cañuelas	1998
CENTRO	CORDOBA	Alejandro Roca	Plan Estratégico de Desarrollo Productivo para la Región Juárez Celman	
CENTRO	BUENOS AIRES	Almirante Brown	Diagnostico Urbano y Lineamientos para Almirante Brown. Programa de Fortalecimiento Institucional de Almirante Brown	
PATAGONIA	NEUQUEN	Alumine	Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Alumine y Áreas de Influencia	2003
CENTRO	BUENOS AIRES	Alvarez Jonte	Plan de Ordenamiento Territorial para el partido de Punta Indio y sus Localidades	200-2011
CENTRO	BUENOS AIRES	AMBA	Lineamientos Estratégicos par el AMBA	
CENTRO	BUENOS AIRES	América	Plan Estratégico del Corredor Productivo del Noroeste CODENOBA	
PATAGONIA	NEUQUEN	Andacollo	Plan de Ordenamiento Territorial ambiental intermunicipal para Andacollo, Huinganco, Las Ovejas y Villa Nahueve	2005
NOA	CATAMARCA	Andalgala	Programa de Desarrollo Productivo Local: Plan Estratégico para la Microrregión Andalgala-Pomán	
PATAGONIA	NEUQUEN	Añelo	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL EN AÑELO, SAN PATRICIO DEL CHAÑAR Y SAUZAL BONITO	2006-2007
CENTRO	CORDOBA	Assunta	Plan Estratégico de Desarrollo Productivo para la Región Juárez Celman	
CENTRO	BUENOS AIRES	Avellaneda	Plan de Manejo de la Ribera de Avellaneda	2008
CENTRO	BUENOS AIRES	Azul	Formulación participativa del Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de Azul	
CENTRO	BUENOS AIRES	Bahía Blanca	Plan de Desarrollo Local para el Partido de Bahía Blanca	2006
CENTRO	BUENOS AIRES	Balneario Orense	Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de la Región Costera del Partido de Tres Arroyos	
PATAGONIA	NEUQUEN	Barrañcas	Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental para las localidades de Buita, Ránqui y Barrañcas	2005
CUYO	SAN JUAN	Barreal - Villa Pituil	Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de la Microrregión Calingasta-Sarmiento	
CENTRO	BUENOS AIRES	Barrio El Taladro	Lineamientos Estratégicos para el mejoramiento urbano ambiental del partido de Cañuelas	1998
	BUENOS AIRES	Barrio Parque Almirante	Metodologías y estrategias para el desarrollo de proyectos de reconversión productiva en la actividad agropecuaria de la zona de crecimiento común. Microrregión integrada por los municipios	

Quadro 11 - Inventário de planos: Localidades donde se incorporaron experiencias de planificación (342). Elaboración Propia

2. SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE PLANES

Para la selección de los 50 casos de estudios -a efectos de analizar comparativamente para elaborar una taxonomía de planes- se priorizaron los siguientes criterios (de acuerdo con lo establecido en el ítem 4.2.3 de los TDR):

- Contar con una representación de las diferentes realidades regionales del país, es decir, disponer casos en la región Centro, NEA, NOA, Cuyo y Patagonia.
- Asegurar una cobertura mínima en cada una de las categorías definidas por el índice de jerarquía de ciudades del programa “Argentina Urbana” de la SSPTIP.
- Disponer de la documentación básica asociada al Plan o contar con la factibilidad de acceso a la misma en un corto período de tiempo.
- Garantizar la presencia de Planes que hayan tenido avance en el proceso de implementación y ejecución real en el territorio, como de experiencias en la cuales el Plan fue formulado pero no fue implementado.
- Procurar registrar casos de Planes de carácter local, como casos de carácter regional

En el transcurso del presente trabajo (02/05/12) la SSPTIP incorporó como criterio de búsqueda y selección de casos, registros que tengan incidencia en la planificación rural asociada a la urbana.

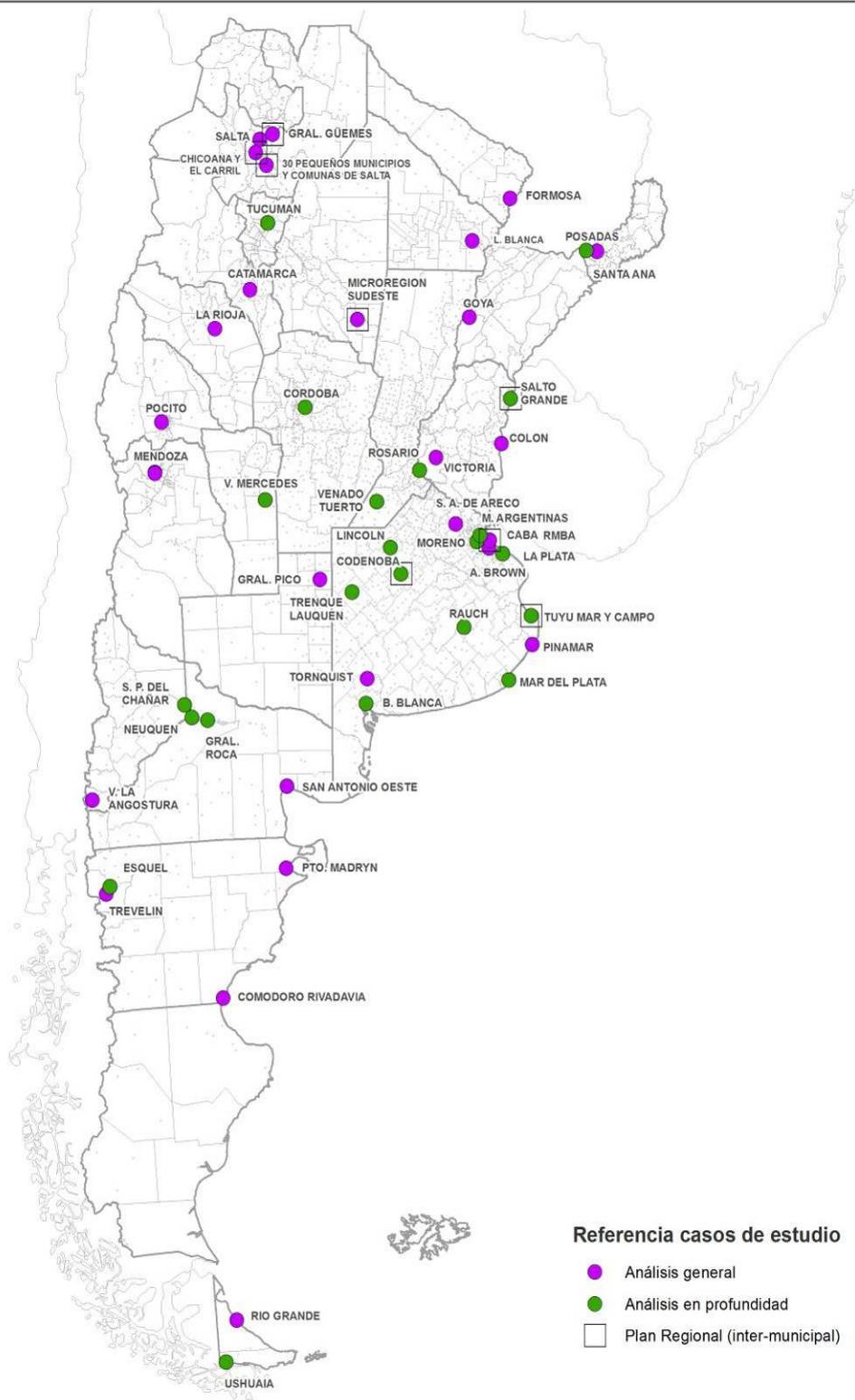
En base a estos criterios se procedió a una selección preliminar de casos de estudio y se produjeron distintos intercambios con el equipo técnico de la SSPTIP, instancias en las cuales se dieron de baja algunos casos y se propusieron otros. En base a ello y a los relevamientos sucesivos de planes formulados, a continuación se muestra la tabla de planes seleccionados y analizados, según categoría de ciudad, localidad, tipo de plan, autor y nivel de análisis realizado.

Localidad /Región		Región	Cat AU	Nombre	Año	Tipo	Mt	Referente técnico
1	30 Pequeños Municipios Salta	NOA	6	Plan de Desarrollo Sustentable y Sostenido de los pequeños municipios y comunas de la prov. Salta	2011	Regional	50	Aragón
2	Almirante Brown	CENTRO	1	Diagnostico Urbano y Lineamientos para Almirante Brown	2011	Local	50	Garay
3	Bahía Blanca	CENTRO	3	Plan Estratégico de Bahía Blanca	1996	Local	20	Reese
4	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	CENTRO	1	Plan Urbano Ambiental	2008	Local	50	
5	CO.DE.NO.BA	CENTRO	4	Plan Estratégico Participativo del CO.DE.NO.BA	2007	Regional	20	Tauber
6	Colón	CENTRO	5	Plan Estratégico Participativo de Desarrollo	2011	Local	50	Tocino Medina
7	Comodoro Rivadavia	PATAGONIA	3	Plan de Desarrollo Estratégico	2002	Local	50	Reese
8	Córdoba	CENTRO	2	Plan Estratégico de Córdoba	1995	Local	20	Reese
9	Chajari, Federación, Santa Ana, Con	CENTRO	4	Plan Estratégico para el Desarrollo Sustentable de Salto Grande	2001	Regional	20	CEPA
10	Chicoana, El Carril	NOA	6	Plan de Desarrollo Local Chicoana-El Carril	2011	Regional	50	Operti
11	Esquel	PATAGONIA	5	Plan Participativo de Desarrollo Local Esquel SEAS	2000	Local	20	Barolli-Re
12	Formosa	NEA	4	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Urbano Sustentable de Formosa	2007	Local	50	Pesci
13	G.Lavalle, G. Madariaga, La Costa, P	CENTRO	5	Plan Estratégico Tuyu Mar y Campo	2001	Regional	20	Delucchi
14	General Güemes	NOA	5	Plan Integral de Desarrollo Urbano y Ambiental del depto. G. Güemes	2011	Regional	50	Operti
15	General Pico	PATAGONIA	4	Plan Urbano General Pico	2009	Local	50	Monteverde
16	General Roca	PATAGONIA	7	Plan Director de General Roca	2003	Local	20	E. Reese
17	Goya	NEA	4	Diagnostico urbano ambiental expeditivo de la ciudad de Goya	1999	Local	50	Yanzi
18	La Plata	CENTRO	1	Plan Estratégico	1999	Local	20	Sbarra
19	La Rioja	NOA	4	Plan Estratégico la ciudad de los Sueños	2003	Local	50	Quintela
20	Laguna Blanca	NEA	5	Plan Estratégico de Desarrollo Local Laguna Blanca	2007	Local	50	Chaparro-Flashka
21	Lincoln	CENTRO	4	Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano Territorial y Estrategias de Desarrollo Local para	2009	Local	20	Corti
22	Malvinas Argentinas	CENTRO	1	Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de Malvinas Argentinas	1996	Local	20	Iglesias
23	Mar del Plata	CENTRO	3	Plan Estratégico de MdP	2003	Local	20	Monteverde
24	Mendoza	CUYO	2	Plan de Ordenamiento y Desarrollo	2010	Local	50	
25	Micro región sudeste Sgto. del Estero	NOA	6	Proyecto de Desarrollo Microrregión Sudeste de Santiago del Estero	2007	Regional	50	Pesci
26	Moreno	CENTRO	1	Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental/ Regional	2007	Local	20	Pugliese-Micielli
27	Neuquén	PATAGONIA	3	Plan Urbano Ambiental	1999	Local	20	Kullock
28	Pinamar	CENTRO	5	Estrategias para el desarrollo sustentable del partido de Pinamar	2004	Local	50	Bono
29	Pocito	CUYO	6	Plan estratégico Local 2008 - 2020	2008	Local	50	Díaz Cano

Cuadro 12: Listado de planes seleccionados para el diseño muestral de análisis de casos. Elaboración Propia

A continuación se presenta el mapa con la distribución de los 50 casos de estudio según categoría de ciudad.

CASOS DE ESTUDIO SELECCIONADOS (SEGUN DISPONIBILIDAD DE INFORMACION)



Mapa 5: Muestra de 50 casos. Elaboración Propia

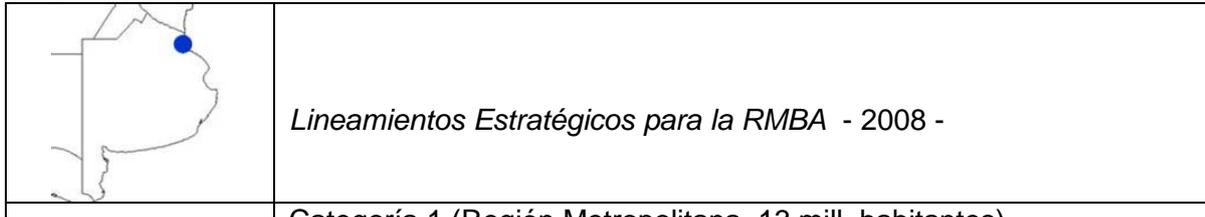
PODUMA



El Poduma es un plan netamente Urbano que nace con el origen de esta ciudad nueva, creada en el marco del programa “Génesis 2000” en los años `90. El caso es relevante en tanto que tiene por desafío convertir en ciudad a una antigua periferia del partido de General Sarmiento, y es relevante por la intensa actividad y recursos para la planificación desplegados en esos años, en los cuales se retrajeron las áreas de planificación a nivel país. Es destacado además por la intensidad y acoplamiento de planificación y gestión territorial, lo que permitió un nivel alto de ejecución de las propuestas, que incluyen una serie de instrumentos de captura de plusvalor sobre la base de una actualización y modernización del catastro del área. Se destacan en este caso además, las metodologías empleadas para la construcción del diagnóstico del cual se derivan dos productos académicos: El libro de la historia de Malvinas Argentinas y el texto premiado por el CABA “Teoría de la periferia, construcción de una identidad de ciudad”. Como resultado del plan, se destacan otros productos como el nuevo código urbano CUMA y las capacidades técnicas instaladas en el municipio, a la vez que resulta relevante la persistencia de la situación de economía deprimida frente a la presencia de barrios cerrados y la revitalización urbana con la nueva centralidad creada en torno a las conectividades con la Capital Federal.

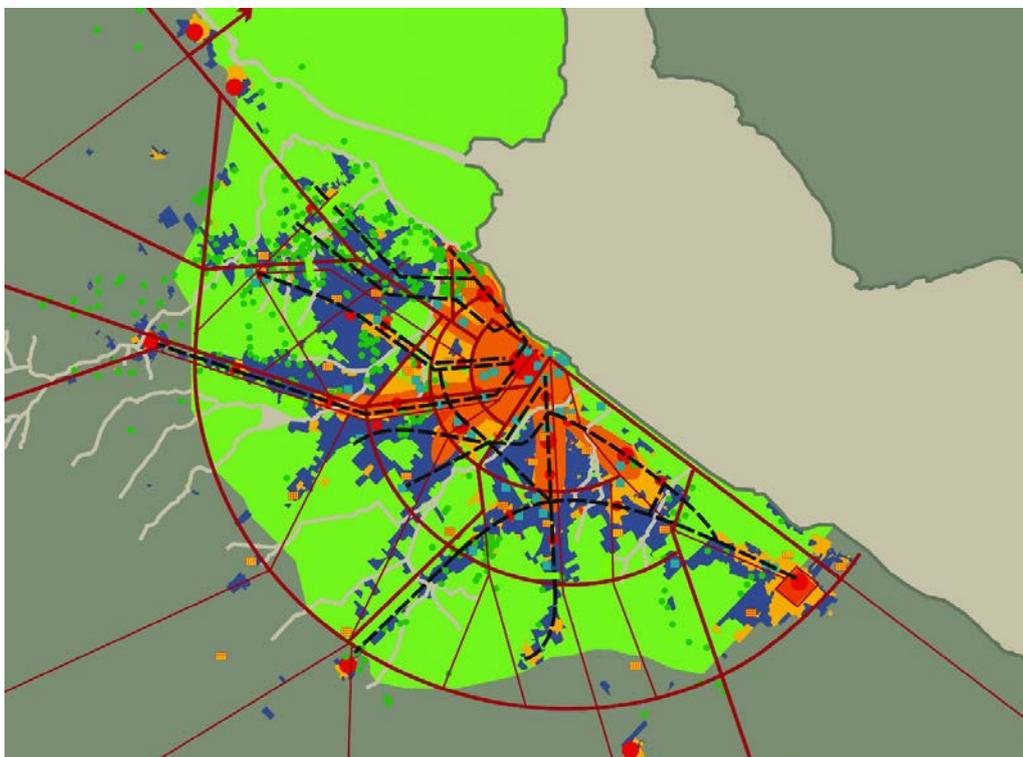


REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

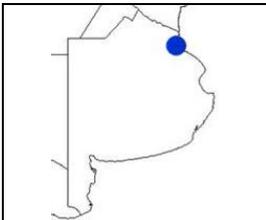


Categoría 4 (Región Metropolitana, 12 mill. habitantes)

Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos no respondieron a la formulación de un Plan en sentido clásico y como su nombre indica se orientó a la definición de “lineamientos” dado el carácter regional de la propuesta. No obstante, luego de tres décadas de ausencia de una reflexión metropolitana es interesante el esfuerzo realizado para la reintroducción de la cuestión en la agenda provincial y nacional. Independientemente de su ejecución y horizonte de implementación, el caso constituye una referencia al momento de pensar las problemáticas metropolitanas, marca las dificultades de avanzar en la resolución de instancias de articulación interjurisdiccionales y, al mismo tiempo, es una tipología de práctica de “planificación” que fundamentalmente apuesta a constituir una agenda más que ejecutar acciones programáticas o proyectos concretos.



CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

	<i>Plan Urbano Ambiental - 2008 -</i>
	Categoría 1 (Departamento CABA, Aglomerado Región Metropolitana. Gobierno autónomo. Núcleo estructurante. 2.776.138.

El Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires constituye un hito de las prácticas de planificación de los años `90 aprobadas entrado ya el nuevo milenio. Su particular metodología y propuestas para la ciudad de Buenos Aires ha sido objeto de estudio y análisis de los más reconocidos especialistas en cada específica materia atinente a los ejes de desarrollo de este instrumento en agenda desde el cambio constitucional de 1994 en nuestro país. El caso constituye una integración de propuestas detalladas para Buenos Aires, reestructuradas bajo un formato de plan. El producto se caracteriza por un fuerte sesgo proyectual espacialista en línea con la planificación tradicional con propuestas para la escala metropolitana..



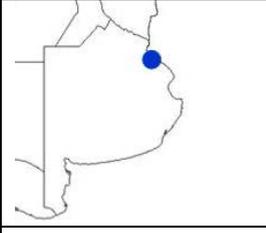
ALMIRANTE BROWN

	<p><i>Diagnóstico Urbano y Lineamientos para Almirante Brown - 2011 -</i></p>
	<p>Categoría: incluida en 1 (Departamento Almirante Brown, Aglomerado Región Metropolitana, Municipio/Partido, 514.101)</p>

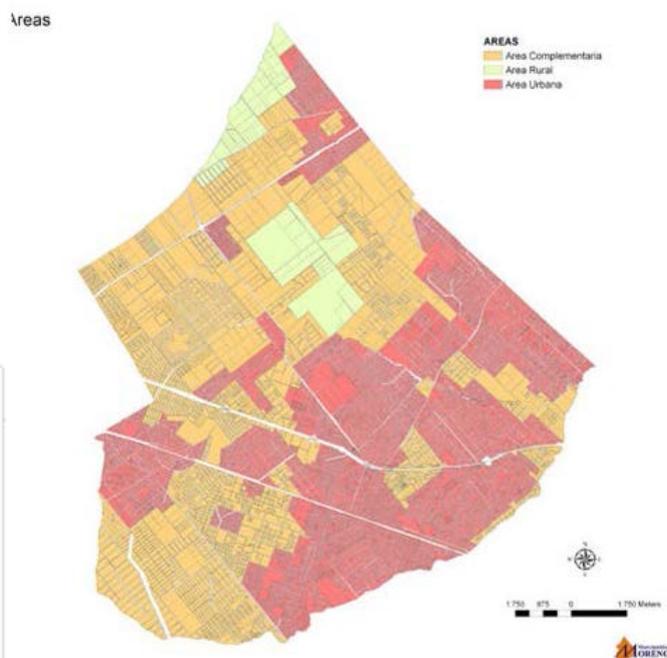
El plan desarrollado para el Partido de Almirante Brown se caracteriza por dar respuestas propositivas a problemáticas anticipadas a mediano plazo: Es decir, en un área de bajo crecimiento demográfico, se identificaron dos problemáticas que lo afectarían en el corto plazo y que incluyeron a los proyectos de moviidades y autopistas en agenda para el Conurbano Bonaerense, y el avance del sector inmobiliario que pone en riesgo valores ambientales y patrimoniales de la localidad. El plan se constituye así en un instrumento preventivo y proactivo, estableciendo un conjunto de normas que pautaran el crecimiento futuro. El Diagnostico Urbano y Lineamientos para Almirante Brown, surge como una iniciativa del intendente para la toma de medidas preventivas y orientadoras del desarrollo local e incluye objetivos de fortalecimiento institucional del municipio.



MORENO

	S/Plan
Categoría: incluida en 1 /Departamento Moreno, Adelmerado Región	

Se trata de un caso a destacar por los desarrollos y avances que presenta el partido de Moreno en materia de planificación territorial y gestión del suelo urbano, a pesar de no tener un plan urbano territorial o estratégico de referencia como en el resto de las experiencias trabajadas. En el caso es emblemática la creación del Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional (IDUAR) como un organismo descentralizado con capacidad para promover, planificar y ejecutar acciones en el territorio, vinculadas al desarrollo urbano y la gestión ambiental, es una muestra de ello. Por otra parte, fue a partir de la comprensión del “ciclo de la tierra” que el municipio logró generar una efectiva política de movilización de suelo urbano, la cual junto con la promoción de nuevos proyectos urbanos caracterizaron las principales líneas de trabajo del Instituto hasta la actualidad



LA PLATA

	<i>Plan Estratégico para La Plata - 1999 -</i>
Categoría: incluida en 1 (Departamento La Plata, Anlomerado)	

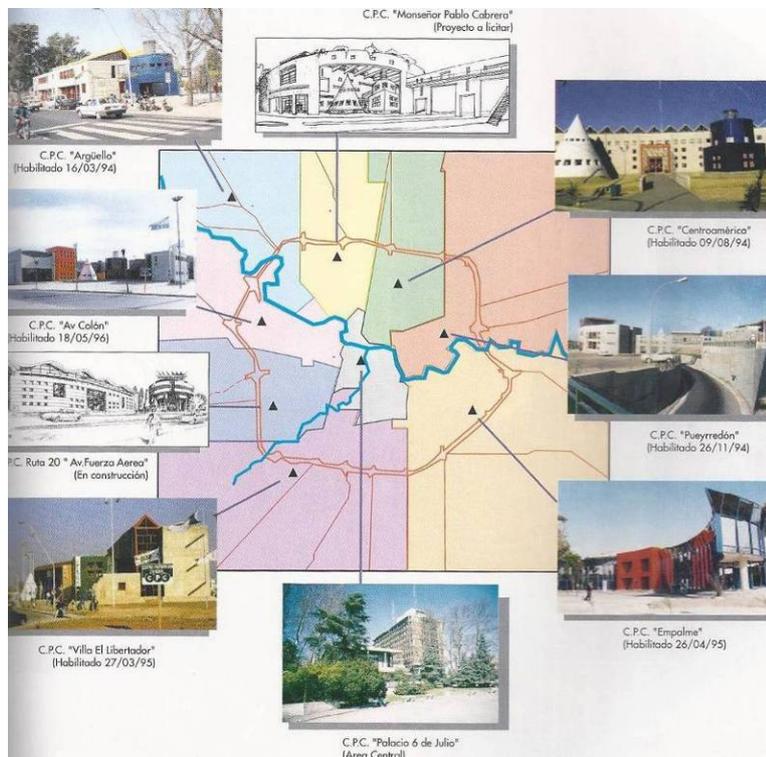
El Plan Estratégico de La Plata es un caso de desarrollo en el marco de la “Escuela Barcelona `92” y de la incidencia del CIDEU en ciudades argentinas. Se trata de un Plan cuya formulación se formalizó a principios de la década de los 2000, pero cuya preparación desde la esfera municipal supuso una intensa actividad técnica y política a lo largo de la década de los `90, una década caracterizada en el país por su contrario es decir, el desmantelamiento de las oficinas de planeamiento y urbanismo. La formulación del plan tuvo alcance comunicacional, pero los dispositivos de participación y de diagnostico creados a lo largo de toda una década, sentaron las bases políticas y técnicas de un periodo intenso de planificación en la ciudad, que hoy está plenamente desactivado.



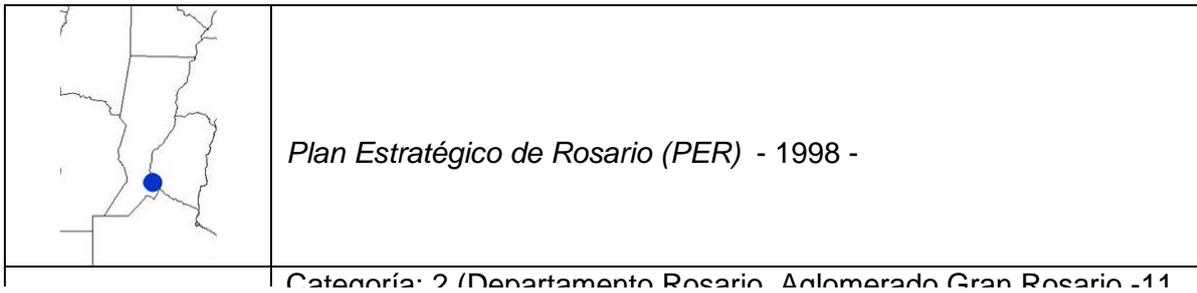
CÓRDOBA

	<p><i>Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba (PEC) - 1995 -</i></p>
	<p>Categoría: 2 (Departamento Capital, Aglomerado Gran Córdoba -12 municipios-, Municipio, Núcleo estructurante, Ciudad Capital)</p>

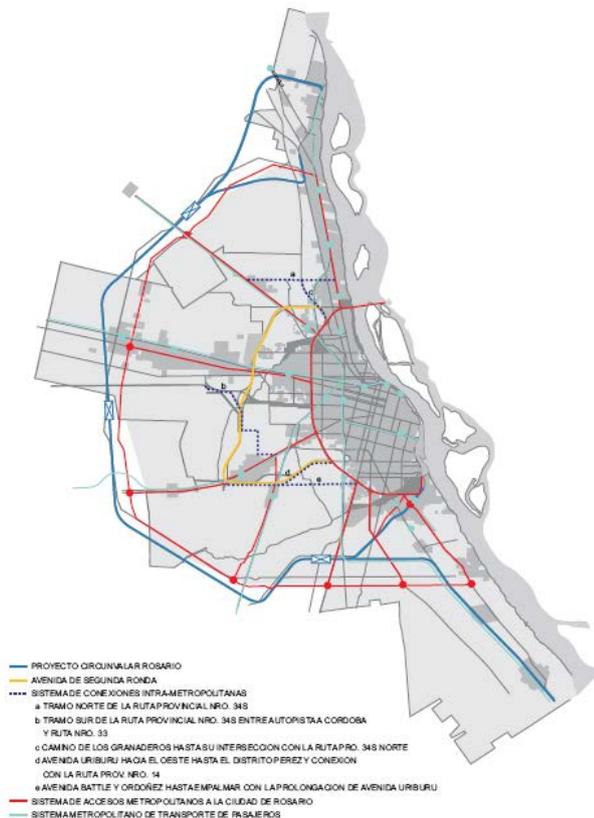
El Plan Estratégico de Córdoba (PEC) es uno de los antecedentes más importantes en Planificación en Argentina no sólo porque se trata de uno de los pocos que fue implementado en la mayoría de sus componentes, sino además y especialmente por la aplicación de una metodología innovadora en materia de participación y eficacia en los procesos de construcción colectiva de la agenda urbana. Las prácticas de talleres aplicadas y las formas participativas de gestión, se replican más tarde en otras ciudades y procesos/métodos de planificación.



ROSARIO



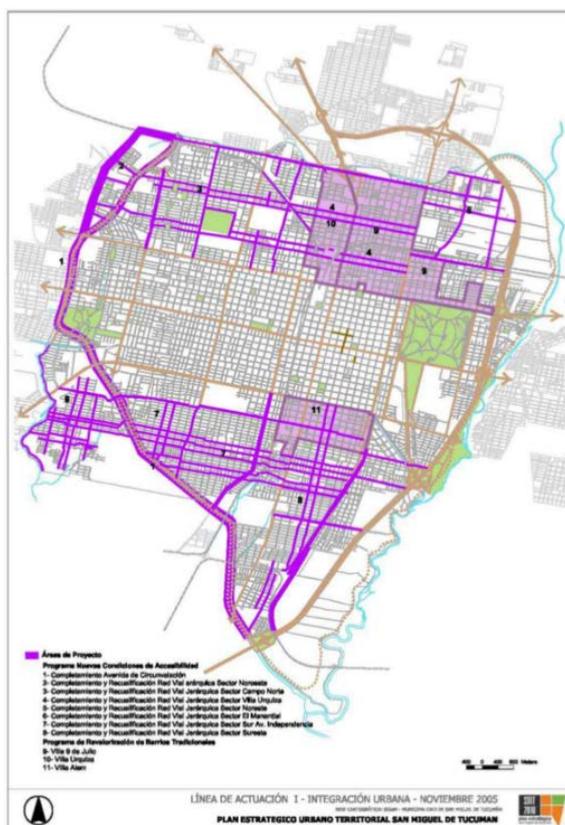
La ciudad de Rosario, tiene una larga tradición en planificación y gestión estratégica, a través de las cuales se fijaron las prioridades de su desarrollo. A partir de la década de los '90 y post crisis del 2001, tuvieron lugar una serie de importantes intervenciones privadas y públicas en el Área Metropolitana de Rosario. Esta situación posibilitó una mayor relación entre actuación urbana y gestión. Actualmente unos de los puntos centrales de atención, es la relación entre el Plan Estratégico y el Plan Urbano de Rosario y la articulación con el Plan Estratégico Metropolitano.



TUCUMÁN

	<p><i>Plan Estratégico Urbano – Territorial para la Ciudad de San Miguel de Tucumán SMT 2016 - 2005 -</i></p>
	<p>Categoría: 2 (Departamento Capital, Aglomerado Gran San Miguel de Tucumán, Municipio, Núcleo estructurante, 527.150 habitantes.)</p> <p>Provincia: Tucumán</p>

El Plan Estratégico de Tucumán es un caso relevante en tanto que se trató de un proceso de planificación que puso en evidencia para la sociedad local, a la pobreza y la segregación social como problemática a resolver. Como dispositivo de construcción de consenso, también el plan tuvo la virtud de instalar por primera vez plataformas de comunicación entre los actores más destacados de la producción de ciudad en la capital tucumana. Si bien el plan no se implementó, tiene una vocación urbana que recupera la producción de un equipo técnico sólido aunque con baja incidencia decisional. El encuadre como plan estratégico-urbano deviene en parte de las condiciones del formato de financiamiento, el cual por otra parte operó como un fuerte obstaculizador del proceso.

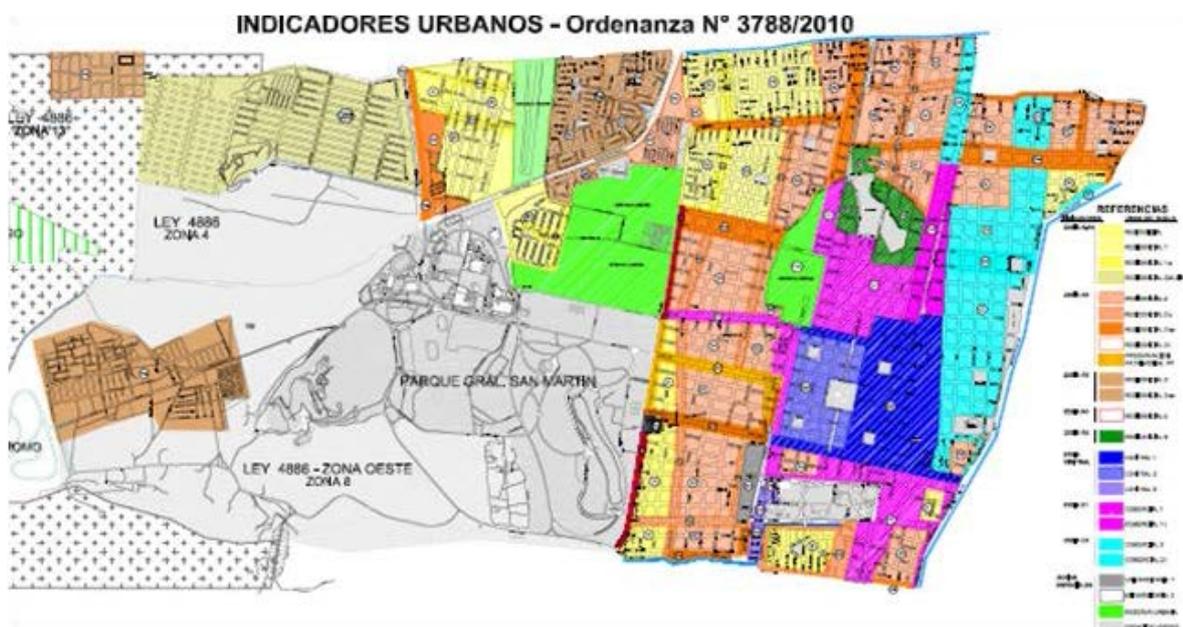


MENDOZA

	<p><i>Plan de Ordenamiento y Desarrollo - 2010 -</i></p>
---	--

Categoría: 2 (Departamento Capital, Adelmerado, Gros, Mendoza)

El plan urbano de la ciudad de Mendoza presenta una impronta urbano ambiental en la línea del ordenamiento territorial. Este plan se realizó inmediatamente de promulgada la ley de ordenamiento territorial provincial en 2009 con las pautas y premisas de acoplamiento necesarias para dar respuesta punto a punto a las pautas normativas de la provincia en todos los aspectos excepto en la componente participativa. El plan no es dado a conocer a la comunidad en ninguna instancia por una estrategia política preventiva del gobierno local. Esta particularidad posiciona al plan de Mendoza en conflicto frente al nuevo paradigma de planificación descentralizada y abierta, predominante en la actualidad argentina.



BAHIA BLANCA

	<i>Plan Estratégico de la ciudad de Bahía Blanca (PEBB) - 1996 -</i>
	Categoría: 3 (Gran Bahía Blanca, Partido de Bahía Blanca, Municipio/Partido. Núcleo estructurante 274 509 habitantes)

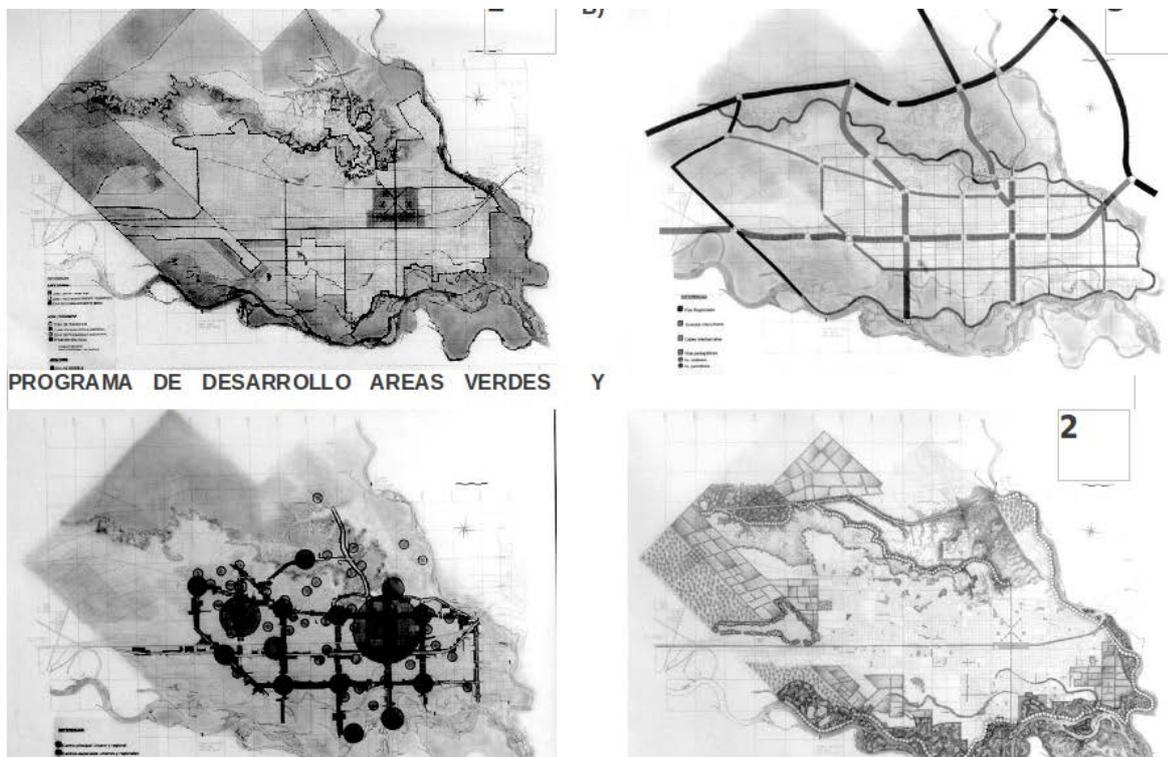
Se define junto con Córdoba y Rosario en uno de los antecedentes más relevantes de Planificación en Argentina. El Plan Estratégico de Bahía Blanca (PEBB) es una iniciativa del gobierno municipal fundado sobre la idea del desarrollo de la ciudad sobre bases participativas. Uno de sus puntos claves, es la implementación de una metodología que constituye un nuevo modo de planificación y gestión en el país, que fue desarrollada por el grupo consultor con anterioridad en el Plan Estratégico de Córdoba.



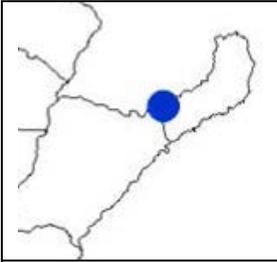
NEUQUÉN

	<i>Plan Urbano Ambiental- 1999 -</i>
Categoría: 3 (Departamento Confluencia, Aglomerado Neuquén-	

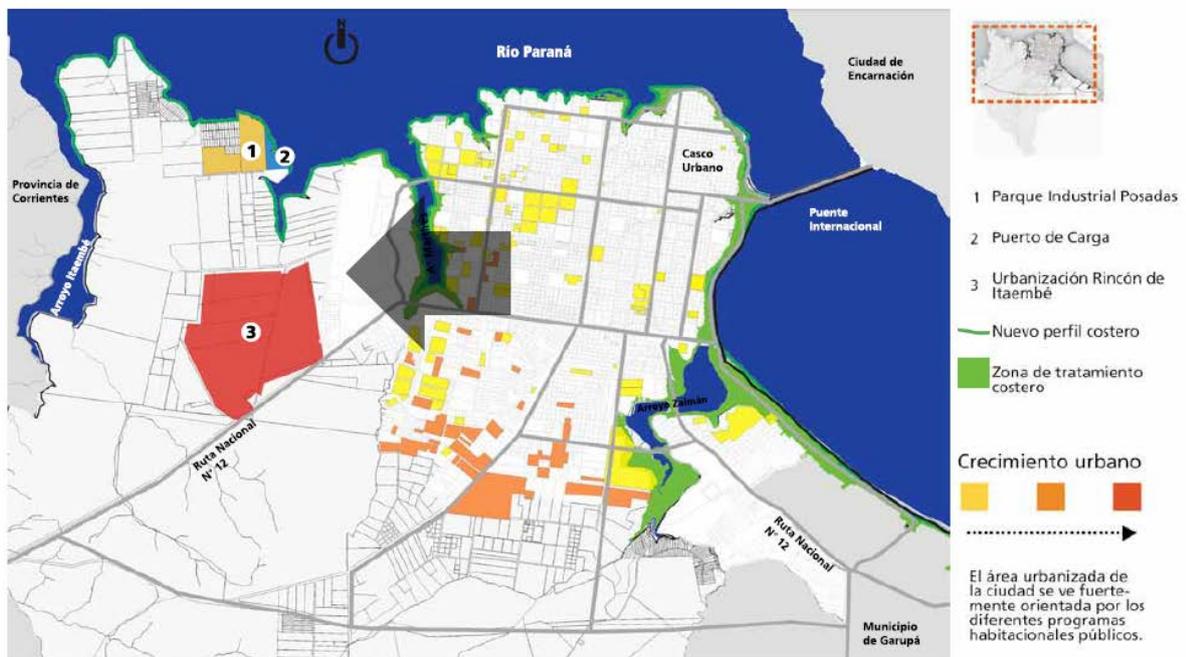
Este caso de planificación es relevante frente a la falta de tradición del municipio en materia de planificación urbana sistemática para una ciudad que ha crecido de manera sostenida en lo demográfico y en lo económico, con dificultades en torno a los precios de la tierra por influencia de los capitales de la industria petrolera. El caso da cuenta de una práctica de planificación activa por parte del municipio, y con una gran voluntad de rigor metodológico y despliegue de operativos específicos para la formación de recursos humanos locales. En este caso es destacada la normativa urbano ambiental y zonificación vigentes hasta hoy así como las unidades territoriales ejecutoras que fueron puestas en marcha, entre las cuales se ha destacado la unidad de gestión de la meseta. Se destaca además el actual proceso de revisión del Plan Urbano Ambiental, formulado a fines de los años `90 por equipos locales asesorados por consultores de la UBA.



POSADAS

	<p><i>Plan Estratégico de Posadas 2022 (PEP 2022) - 2008/2010 -</i></p>
	<p>Categoría: 3 (Departamento Capital, Aglomerado Posadas-Garupá-Candelaria, Municipio de primera, Núcleo estructurante, 252.981</p>

El Plan Estratégico de Posadas, es relevante por haber sido el plan de campaña política del actual intendente desde 2007 y por haberse constituido en su plan de gobierno. El plan define una cartera de proyectos, con alcance a nivel normativo, con más del 40 % en ejecución. Recientemente se ha terminado de formular el Plan Urbano de Posadas, como parte componente y proyecto emblemático del Plan Estratégico. Dicho plan urbano se propone la integración territorial de la ciudad con sectores que actualmente carecen de infraestructura, conectividad, equipamiento y espacios públicos, muchos de los cuales se encuentran en situación de precariedad habitacional y NBI. El plan incluye instrumentos de intervención en el mercado de suelo.



SALTA

	<i>Plan integral de desarrollo urbano ambiental (PIDUA) - 2003 -</i>
	Categoría 3 (Aglomerado Gran Salta, Municipio de primera, Núcleo estructurante, 462.051 habitantes).

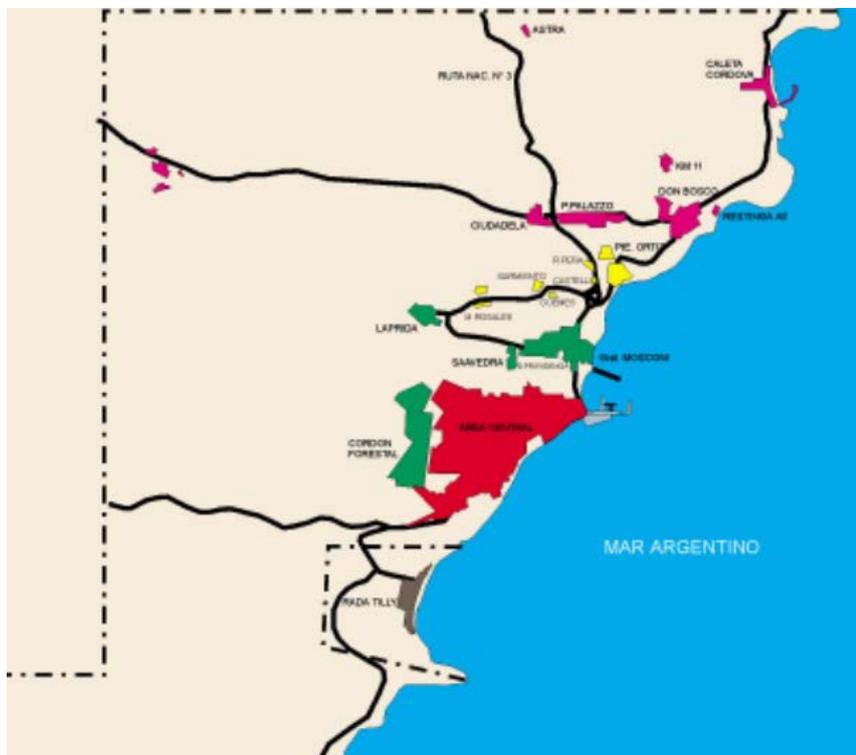
El caso del Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental propone un abordaje estratégico a partir del concepto de sustentabilidad. La concepción del plan responde al crecimiento de la ciudad de Salta y su metropolización, lo que introduce nuevas problemáticas urbanas en razón de la carencia de una tradición en planificación. El P.I.D.U.A. Tiene como propósito constituirse en un instrumento de gestión metropolitana que permita además a la ciudad, asumir un rol de centro urbano de primer orden de la macro-región N.O.A. El Plan desarrolla y clasifica los instrumentos de intervención y detalla herramientas de intervención del suelo, complementaria, urbanística, de gestión y monitoreo, de evaluación y ajuste, aunque no llega a implementarse. En julio de 2012 a nueve años de la elaboración del plan, se realizó la presentación del Segundo Plan Integral de Desarrollo Ambiental (P.I.D.U.A. II) el cual resulta de la revisión y actualización del primero, con énfasis en la parte normativa y reglamentaria.



COMODORO RIVADAVIA

	<i>Plan Estratégico para Comodoro Rivadavia - 2002 -</i>
	Categoría 3 (Departamento Escalante, Localidad no cabecera dependiente, 135.635 habitantes).

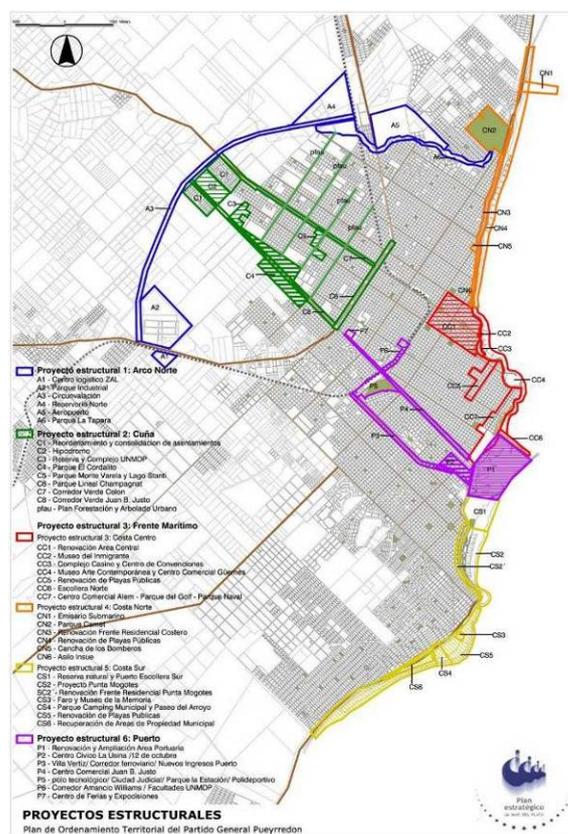
El Plan Estratégico de Comodoro Rivadavia constituye un caso representativo de las prácticas de planificación de la Patagonia en los tiempos de crisis nacional y recesión económica global. Se trata de uno de los casos apadrinados por la Fundación Patagonia. La particularidad del caso radica en el sujeto propositivo con escenarios sin Petróleo, que en el momento de la formulación del plan, y por la crisis nacional e internacional había dejado de tener rentabilidad pero que hoy constituye el principal recurso de la ciudad. El plan no fue ejecutado en virtud del cambio de contexto nacional y global de los años subsiguientes a su formulación y aprobación, aunque se recuperaron las líneas estratégicas territoriales para el desarrollo de planes urbano territoriales con énfasis proyectual, que actualmente se encuentran en ejecución.



MAR DEL PLATA

	<p><i>Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón – 2001/2004 -</i></p>
	<p>Categoría 4 (Departamento de General Pueyrredón, Aglomerado Mar del Plata – Batán, Municipio/Partido, Núcleo estructurante, 541.733 habitantes, partido 558.582 habitantes).</p>

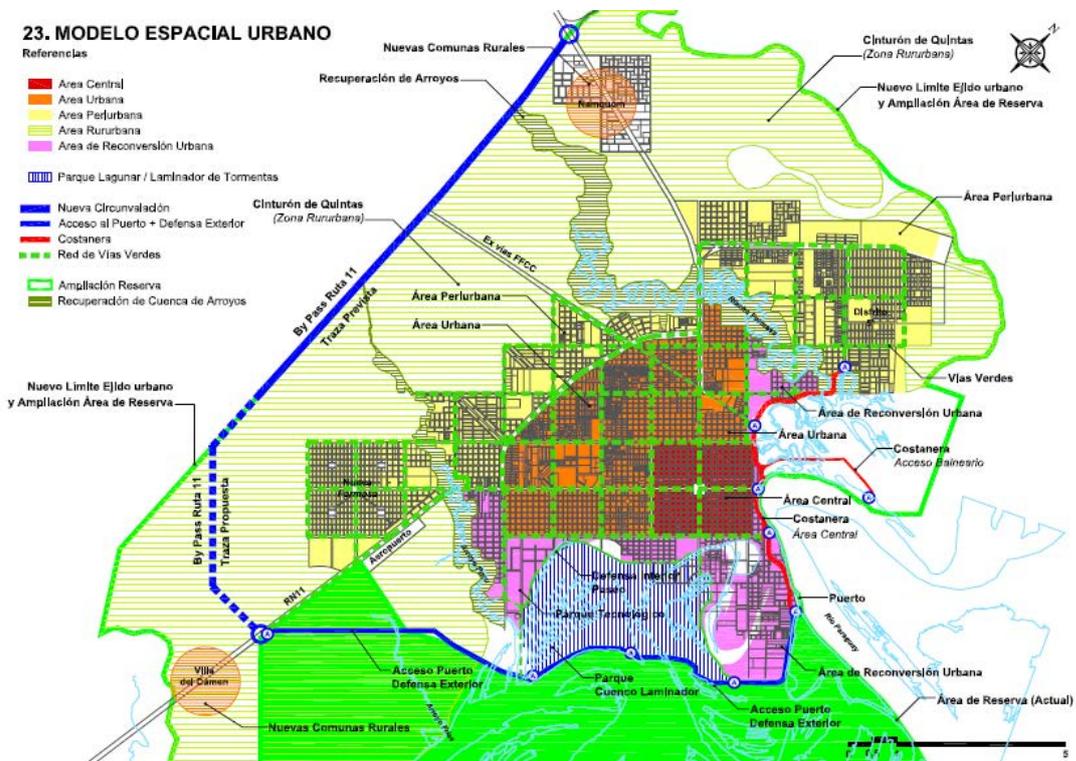
El Plan Estratégico para Mar del Plata comenzó a gestarse en medio de la crisis de 2001. Ha recibido algunas críticas en cuanto a los intereses de las instituciones que lo impulsaron con fuerte perfil empresarial y con poco espacio para la discusión, por lo cual se lo acusa de un proceso direccionado y cerrado. Según estas observaciones, el plan se focaliza en la competitividad, la productividad, priorizando la reproducción del capital y desarrollo de la ciudad turística acentuando la fragmentación existente. Las evaluaciones de su implementación dan cuenta de una lenta ejecución de los proyectos, falta de recursos y poca integración de actores participantes. Actualmente se encuentra en desarrollo el Plan Urbano de Mar del Plata, realizado por el mismo grupo consultor.



FORMOSA

	<p><i>Plan de Desarrollo y Ordenamiento Urbano Sustentable de Formosa - 2007 -</i></p>
	<p>Categoría 4 (Departamento de Formosa, Municipio de primera, Núcleo estructurante, 198.074 habitantes).</p>

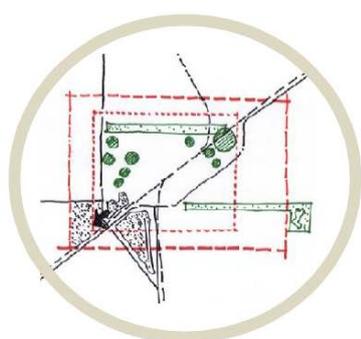
El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Urbano Sustentable de Formosa, en tanto experiencia de planificación de una de las ciudades cabeceras de la región del NEA, representa un ejemplo de “proceso proyectual” en el tiempo, con fuerte base de transformación urbano-espacial con vocación ambiental. Pero a diferencia de otros planes de este tipo, presenta además como otros productos principales la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Urbano Sustentable y la creación de un Organismo de Aplicación; promoviendo en cierta medida un cambio en la estructura municipal, lo cual lo convierte en un interesante caso de estudio.



GENERAL PICO

	<p><i>Plan Urbano General Pico - 2010 -</i></p>
	<p>Categoría 4 (Departamento de Maracó, Municipio, Núcleo estructurante, 52.475 habitantes).</p>

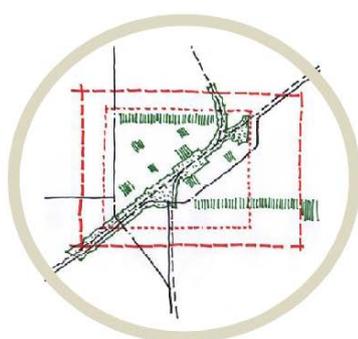
El Plan de Desarrollo Urbano de General Pico, se origina para hacer frente al gran crecimiento demográfico que fue absorbido mediante un proceso de expansión desordenada de la ciudad. Algunas de las dificultades de que se ocupa el plan incluyen la insuficiencia de suelo e infraestructura para actividades industriales y de servicios y la escasez de espacios públicos. Esta situación visibilizó la falta de actualización de instrumentos y normas para la gestión urbana. En este sentido el plan propone dentro de sus productos principales (además de una cartera de proyectos e identificación de proyectos estructurales para el desarrollo a mediano plazo) los lineamientos para un nuevo marco normativo y nuevas herramientas para la gestión urbana. Estas cuestiones convierten la experiencia de planificación urbana, en esta localidad que es centro productivo de la región pampeana, en relevante para su estudio.



Macro ordenamiento urbano



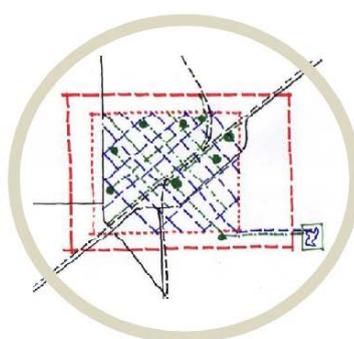
Macro ordenamiento urbano



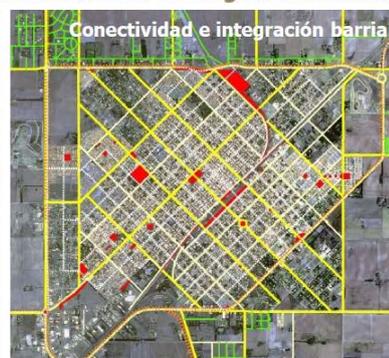
Sistema de espacios públicos



Sistema de espacios públicos



Conectividad e integración barrial

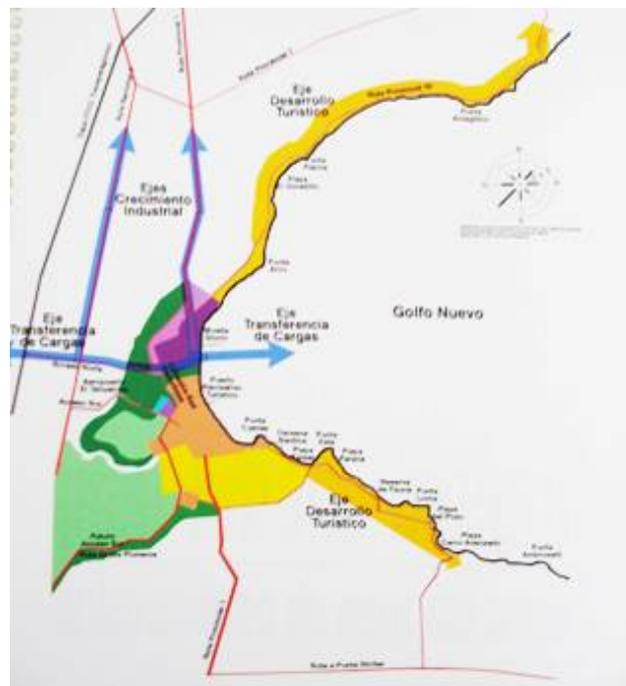
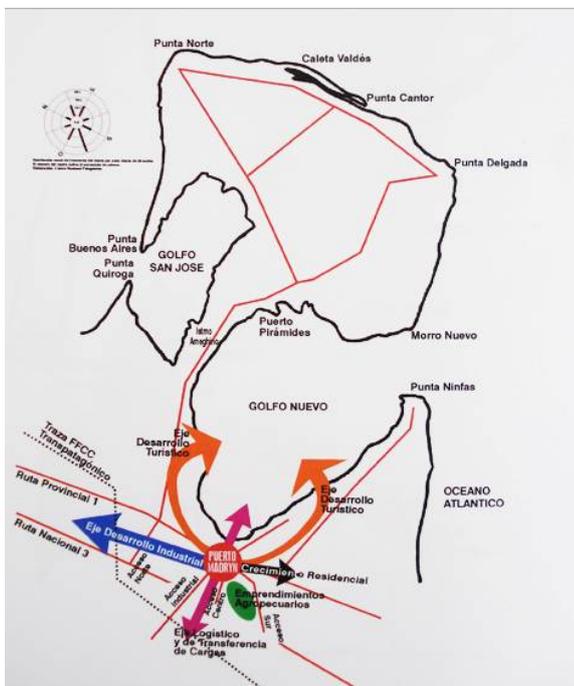


Conectividad e integración barrial

PUERTO MADRYN

	<p><i>Plan Urbano Integral (PUI)</i></p>
	<p>Categoría 4 (Departamento Biedma, Municipio de primera, núcleo estructurante, 57.571 habitantes).</p>

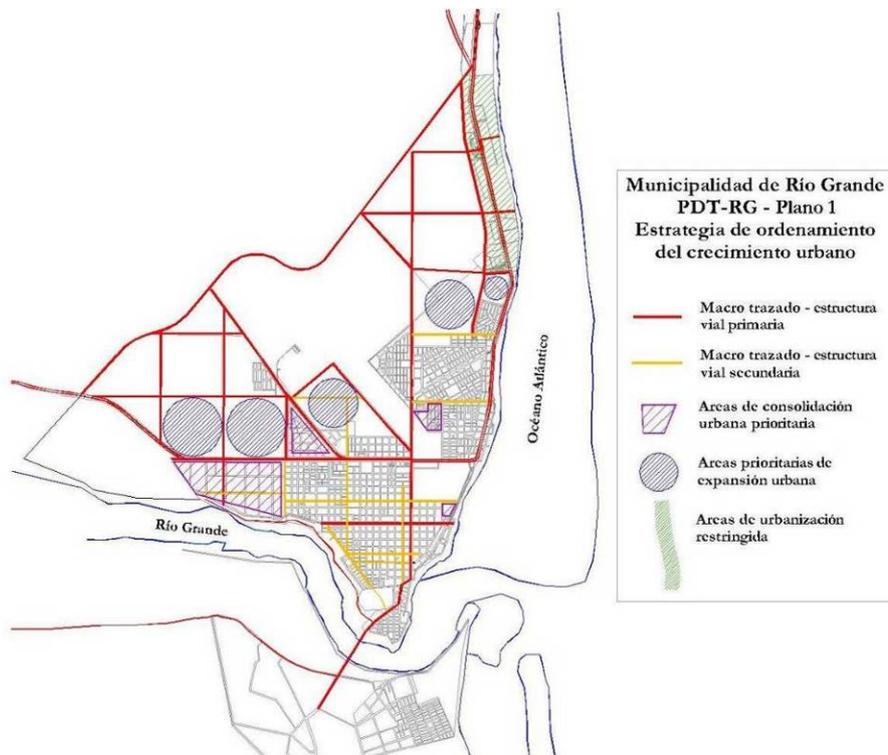
El caso del Plan Urbano Integral de la ciudad de Puerto Madryn presenta una clara “vocación territorial”, con énfasis en el reposicionamiento de la ciudad a nivel regional a fin de lograr la competitividad e integración. De esta manera el plan se propone dar una respuesta al crecimiento demográfico extendido que ha tenido la ciudad y que afecta el abastecimiento de las infraestructuras básicas de los servicios a la vez que favorece la intensificación de la actividad del mercado inmobiliario. El plan pretende orientar el crecimiento urbano y mejorar la calidad de vida de sus habitantes a partir del acoplamiento de un conjunto de planes previos, dos de los cuales son de carácter normativo (Código de Usos del Suelo, Código de Edificación) y los restantes corresponden a obras de infraestructura. En su elaboración y definición de temas prioritarios y problemáticos contó con la participación de la comunidad local así como de referentes de cada uno de los ejes en análisis.



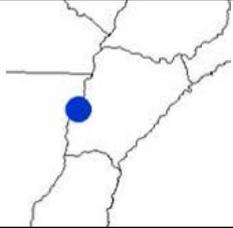
RIO GRANDE

	<p><i>Plan de desarrollo territorial de la ciudad de Río Grande - 2005 -</i></p>
	<p>Categoría 4 (Departamento Río Grande, Municipio de Río Grande, Núcleo estructurante, 52.681 habitantes).</p>

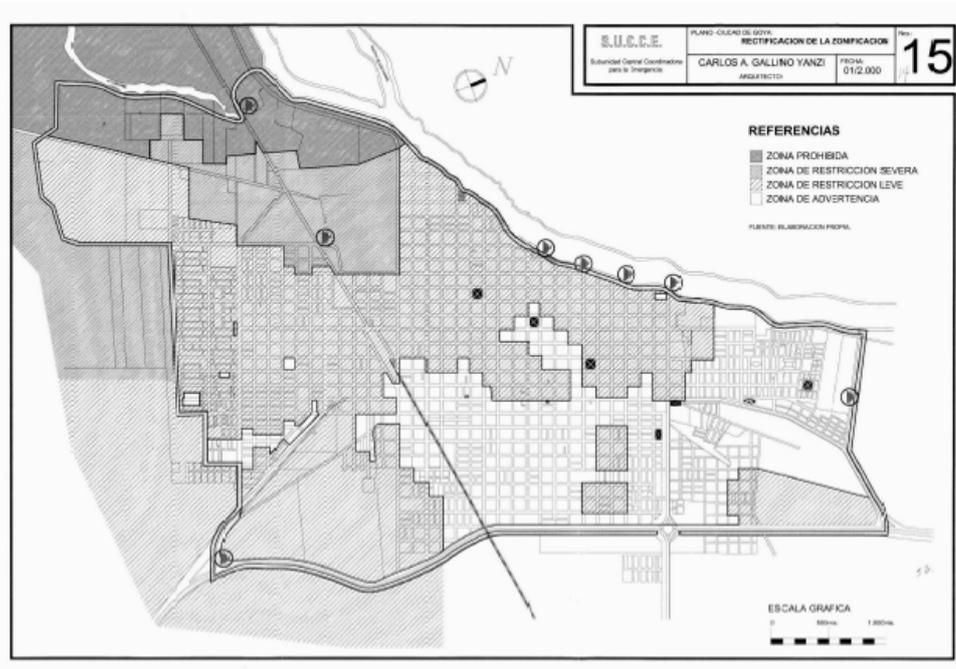
El Plan de Desarrollo Territorial de Río Grande es de “vocación territorial” asociado a las cuestiones económicas – productivas locales, por ello entre sus estrategias explicita aquellas que hacen al crecimiento urbano y a la promoción socio-económica. En su planteo llega a la definición de una normativa sobre usos del suelo. Sin embargo, este plan se destaca por definir diferentes tipos de instrumentos (complementarios, de promoción y desarrollo, de intervención en el mercado de tierras, de participación ciudadana, de evaluación de impacto ambiental, y procedimientos particulares) y abordarlos de manera particularizada a fin de lograr su cabal comprensión y aplicación.



GOYA

	<p><i>Diagnóstico urbano ambiental expeditivo de la ciudad de Goya - 1999 -</i></p>
	<p>Categoría 4 (Departamento de Goya, Municipio de Goya, Núcleo estructurante, 66.709 habitantes).</p>

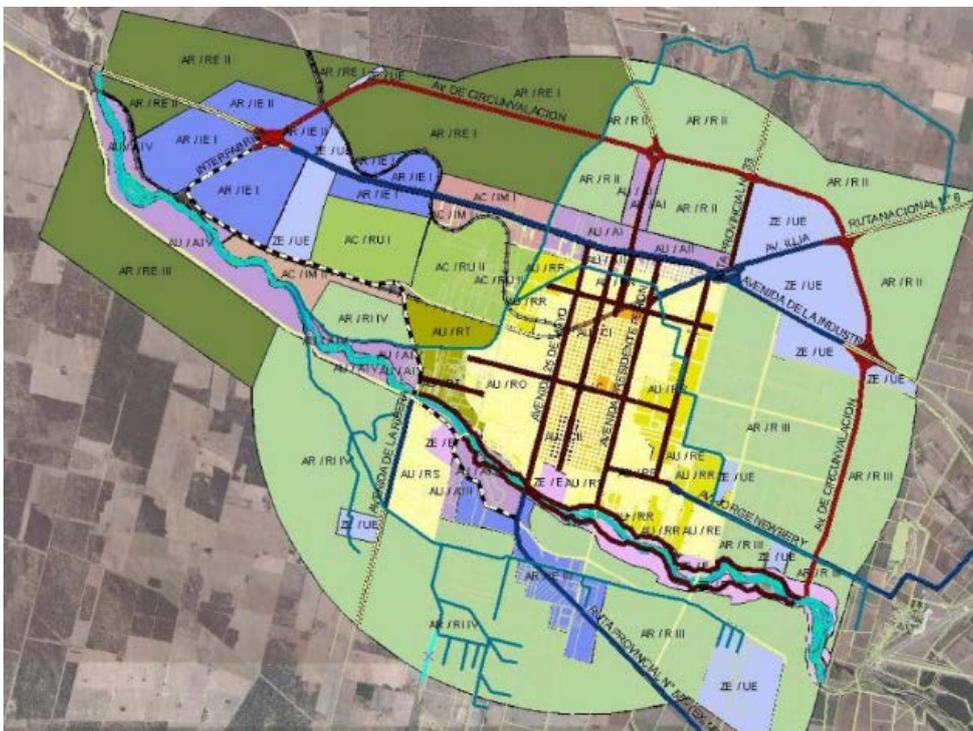
Resulta oportuno el caso del Diagnóstico Expeditivo de la ciudad de Goya porque este focaliza su estudio en una problemática hídrica que afecta y condiciona el desarrollo y crecimiento urbano. El análisis aborda las inundaciones pluviales y fluviales para otorgar recomendaciones y elaborar una propuesta de regulación de uso del suelo según riesgo hídrico, llegando a plantear en su definición los lineamientos y el plan. Es un trabajo realizado por un consultor individual, que sufrió retrasos y dificultades en su proceso de elaboración asociadas a cuestiones administrativas-económicas, a pesar de ello se llegó a la concreción final, y contó en su formulación con la participación de referentes políticos y sociales locales, y de las comisiones vecinales afectadas por el tema hídrico. Finalmente, el diagnóstico se constituyó en uno de los antecedentes de las Zonas de Aplicación del Plan Director de la ciudad de Goya.



VILLA MERCEDES

	<p><i>Plan Urbano Ambiental Villa Mercedes - 2008 -</i></p>
<p>Categoría 4 (Departamento General Pedernera, Municipio de Villa Mercedes. Núcleo estructurante. 96 781 habitantes)</p>	

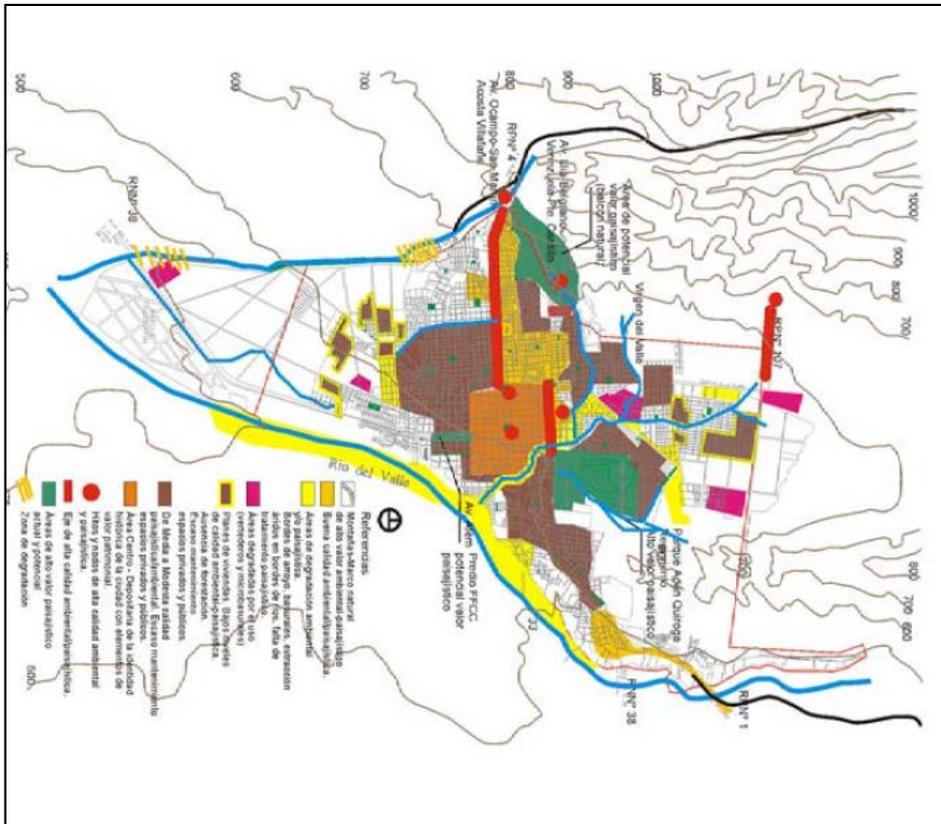
El caso del Plan Urbano Ambiental de Villa Mercedes (PUAVM) tiene una vocación claramente urbana pero define una proyección hacia el ámbito rural, define una cartera de proyectos y se encuentra en una fase en la que previa a la institucionalización del Plan (en la actualidad está pendiente la aprobación en el HCD). Una particularidad a rescatar es el tratamiento que adquirió la interfase urbano-rural, en particular con la cuestión del periurbano en áreas de regadío. Como otras de las experiencias vistas al PUAVM le precede un Plan Estratégico (de carácter más bien declarativo). Cabe destacar que el proceso del PUAVM fue promovido por actores de perfil técnicos, el equipo técnico adquirió un carácter fuertemente municipal, pero la relación con el poder político local (que sin ser conflictiva) obstaculizó su implementación. En este sentido, es un buen ejemplo de las tensiones político-técnicos en los procesos de planificación.



SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA

	<p>Plan de Desarrollo Urbano Ambiental - 2003 -</p>
<p>Categoría 4 (Departamento Capital Aglomerado San Fernando del Valle de Catamarca)</p>	

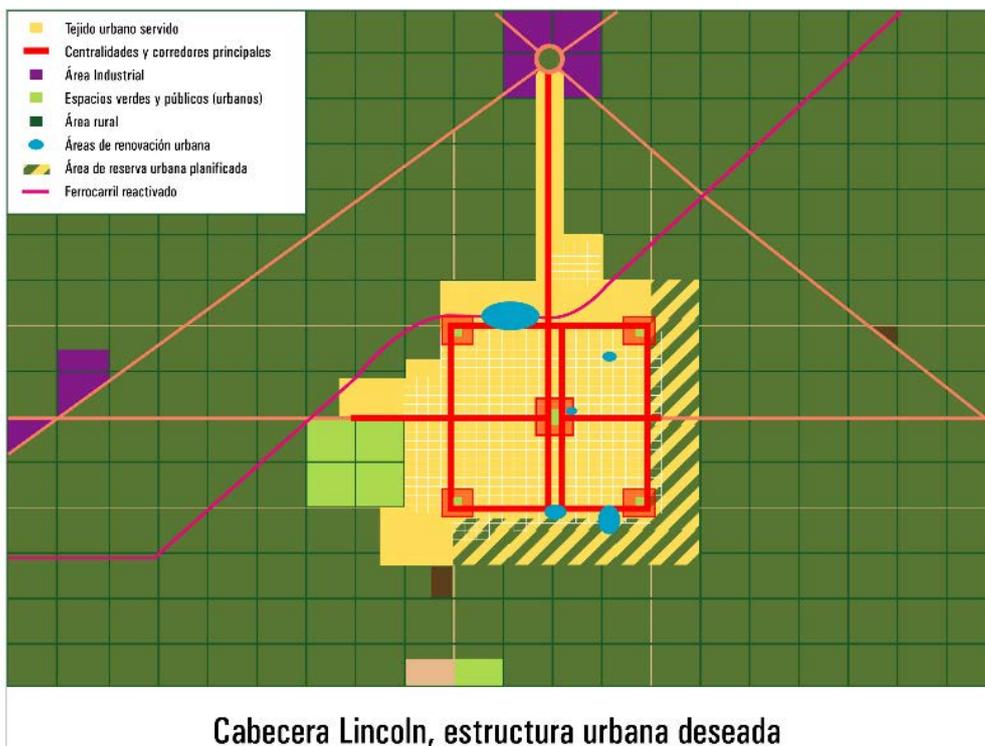
Este municipio fue promotor de la formulación del Plan de Desarrollo Urbano Ambiental, el cual le permitió definir una Imagen de Ciudad a través de un proceso participativo. La plataforma de gobierno municipal, que fue ratificada y elegida para el periodo siguiente de gobierno en la elección provincial (marzo de 2007), fue elaborada siguiendo los lineamientos de este modelo deseado, a partir de la Imagen de ciudad definida por los vecinos, constituida como la visión de gobierno. En este sentido, el interés en el análisis de esta experiencia radica por un lado en esta relación con el modelo de desarrollo municipalista, y por otro en la transformación en la gestión y formación de recursos humanos a la que ha dado lugar.



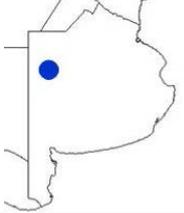
LINCOLN

	<p><i>Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano Territorial y Estrategias de Desarrollo Local para el Partido de Lincoln - 2009 -</i></p>
<p>Categoría 4 (Departamento Lincoln, Municipio/Partido, 26.919</p>	

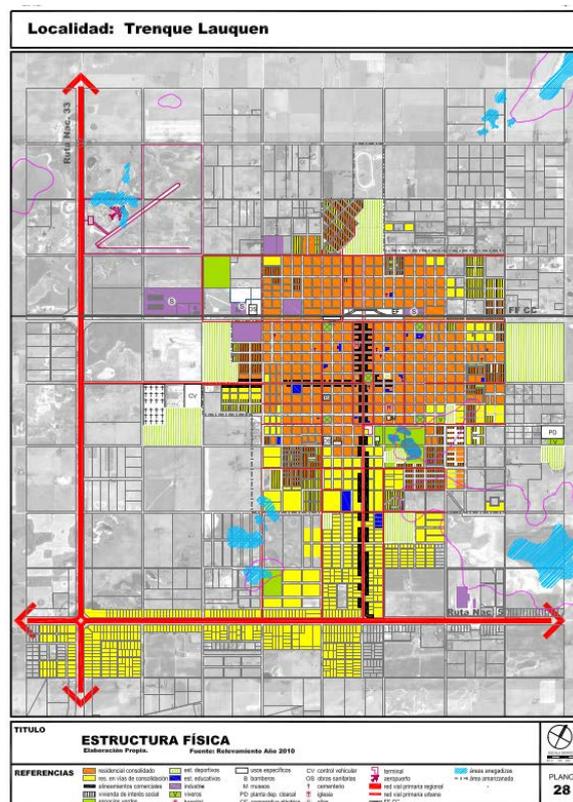
Para el municipio de Lincoln se ha desarrollado muy reciente un Plan Estratégico. El plan analizado, sin embargo, presenta una clara vocación "territorial", define una cartera de proyectos y contempla una propuesta normativa. El caso analizado ha tenido un bajo nivel de implementación, y aunque sus alcances fueron muy restringidos, resultan interesantes de analizar, las condiciones de producción de este plan, fuertemente mediado por los formatos de su estructura de financiamiento. En este sentido, es un caso relevante en cuanto al papel que jugaron las condiciones institucionales generadas por la provincia de Buenos Aires (como intermediaria entre la UMPRE y el municipio) y las formas y tiempos de financiamiento, los cuales terminaron operando como un fuerte condicionante del proceso, desacoplando la dinámica política (a pesar de la fuerte voluntad inicial) de la dinámica técnica.



TRENQUE LAUQUEN

	<p>Plan Director de la Ciudad de Trenque Lauquen - 2010 -</p> <p>Categoría 4 (Departamento Trenque Lauquen, Municipio/Partido).</p>
---	---

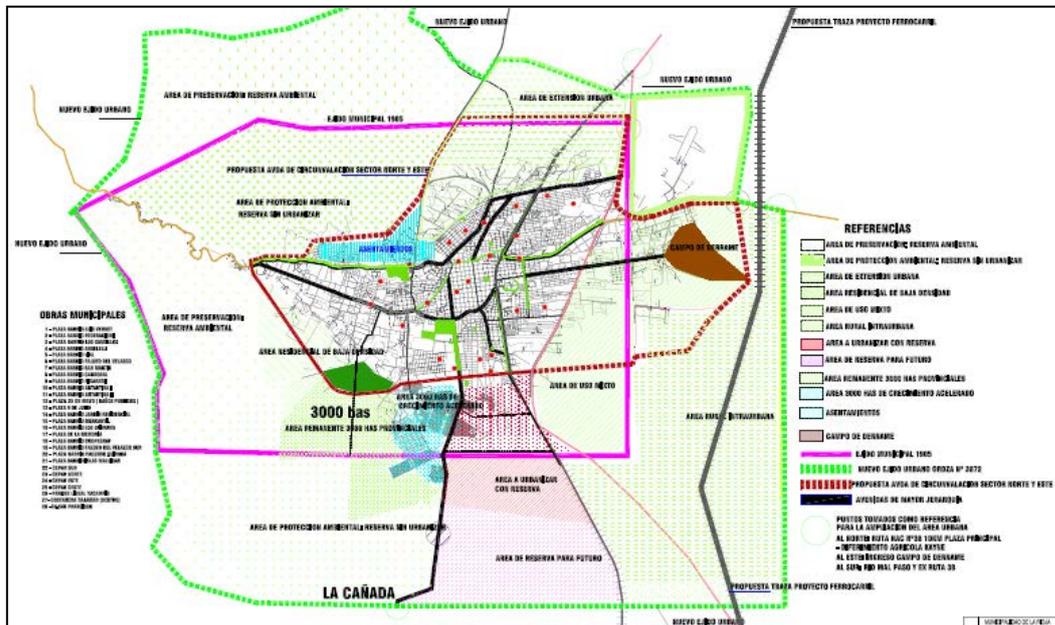
El caso de Trenque Lauquen es un caso que merece ser estudiado no solamente por el diseño del reciente Plan Director para la Ampliación Urbana y la reformulación del código urbano, sino porque es una experiencias significativa en la que se han producido ciertas innovaciones en la aplicación de instrumentos de gestión de suelo urbano que, si bien exceden la formulación de plan que es objeto de análisis, se encuentra estrechamente vinculadas al plan y a la práctica de planificación. Particularmente resulta interesante rescatar cómo las propuestas del plan cobran otro sentido cuando se articulan con las decisiones e instrumentos municipales en materia de política de tierra: la sanción de ordenanzas en la movilización de suelo urbano, en la contribución por mejoras por la provisión de servicios y en la captación de plusvalías urbanas.



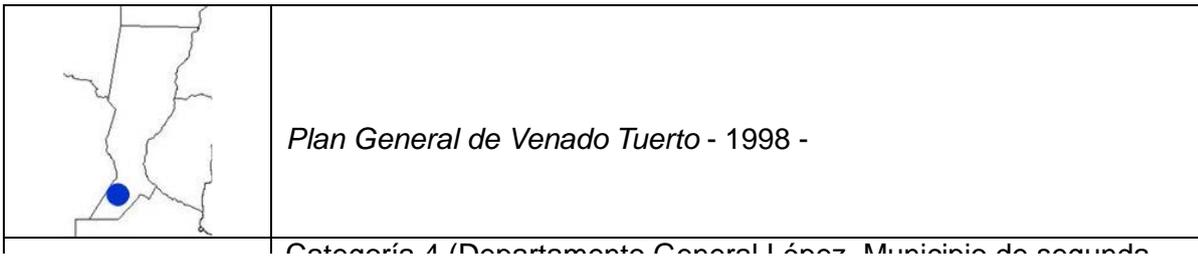
LA RIOJA

	<p>Plan Estratégico la Ciudad de los Sueños - 2003 -</p>
	<p>Categoría 4 (Departamento Capital, Municipio, Núcleo estructurante, 143.684 habitantes).</p>

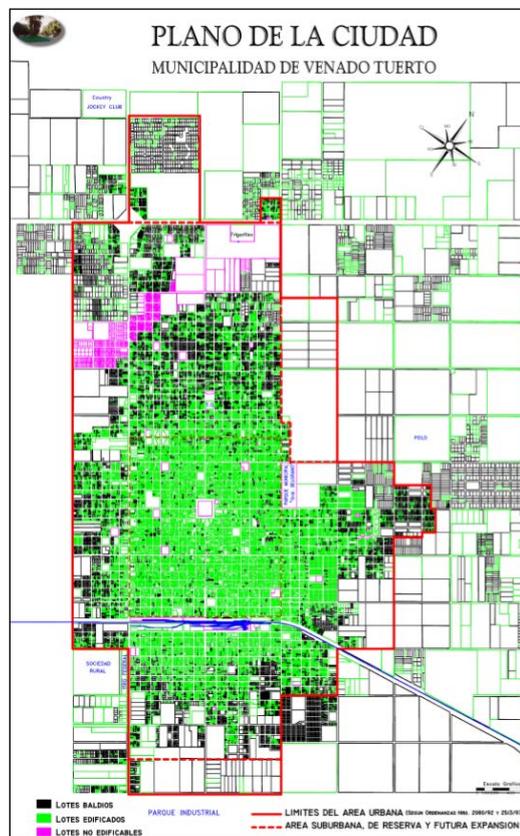
La ciudad de la Rioja presenta problemáticas sociales y económicas profundas acorde a la situación generalizada de su región de pertenencia. Este perfil se agravó seriamente en los años de la última crisis económica nacional. El plan realizado en el contexto de plena crisis 2001, avalado por el ex presidente Carlos Menem, focaliza sobre la problemática social formulando una serie de estrategias e ideas que nunca llegan a definirse como proyectos o instrumentos y por lo tanto no llegan a implementarse.



VENADO TUERTO



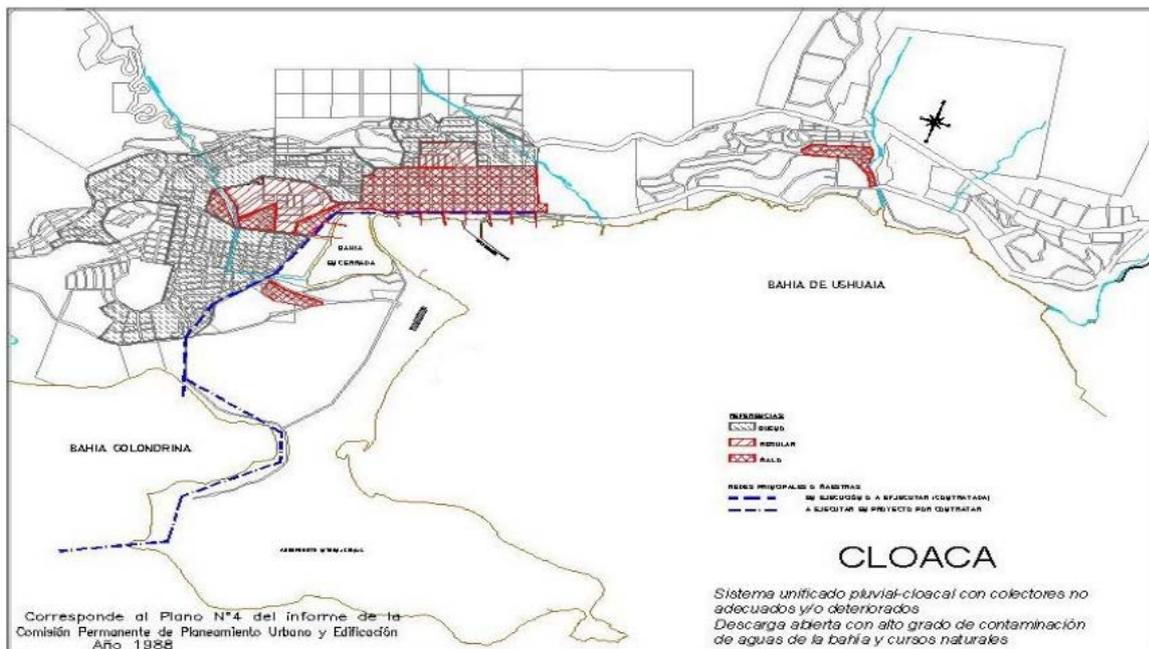
El Plan General de Venado Tuerto es un plan estratégico con desarrollo de una agenda social y productiva pero contempla una serie de programas con una clara referencia territorial, define una cartera de proyectos y tiene alcance a nivel normativo. Por otra parte, se destacan los avances en la aplicación así como también el vínculo existente entre el plan y la agenda de gobierno al punto que, el propio equipo técnico del Plan, luego se constituyó en gobierno a nivel local y cuyos actores centrales adquirieron visibilidad a nivel provincial. Por otra parte, la reflexión y la movilización de las capacidades técnicas locales alrededor de este plan estratégico, 10 años después dieron lugar a la elaboración de un Plan Urbano, donde la agenda de trabajo asume un perfil diferente y permite establecer ciertas comparaciones entre las necesidades y temáticas entre una y otra década.



USHUAIA

	<p><i>Programa de Desarrollo Urbano de Ushuaia - 2003 -</i></p>
	<p>Categoría 4 (Departamento Ushuaia, Municipio, Núcleo estructurante, 45.430 habitantes).</p>

El caso de la planificación de esta ciudad tiene relevancia tanto por las particularidades de la región y de la ciudad como por el perfil socio cultural de sus habitantes. La combinatoria de estas características, producen un fenómeno espacial de dificultoso ordenamiento y planificación. Es un caso de naturalización de la apropiación ilegal de suelo por parte de todos los estratos socio económicos, donde predomina un alto nivel de renta per cápita (equivalente al de la CABA) en un municipio con equipos de alta calificación y buena cantidad de recursos para la planificación pero con un nivel alto de desorganización y fluctuación de la población estable. En estas condiciones, el plan ha apenas logrado implementar algunas propuestas de tipo turísticas que persisten más de una década después. Sin embargo no se ha logrado problematizar en el plan, con la suficiente envergadura, el problema del acceso al suelo urbano de una parte importante de la población.



GENERAL ROCA

	<i>Plan Director del Municipio de General Roca - 2003 -</i>
	Categoría 4 (Departamento General Roca, Aglomerado General Roca, Municipio, Núcleo estructurante, 69.672 habitantes).

El Plan Director de General Roca es de particular interés por ser un proyecto emblemático del precedente plan estratégico sustentable, un dispositivo participativo que instaló una práctica de discusión entre actores en torno al rumbo territorial de una ciudad y región altamente productivas, politizadas y de intereses públicos y privados fuertes. El caso presenta un abordaje urbano rural, con incidencia en lo productivo y territorial, a través del desarrollo de instrumentos que fueron parcialmente aplicados, dejando sin efecto, la siguiente gestión política administrativa, los instrumentos de participación y de intervención en el mercado de suelo.

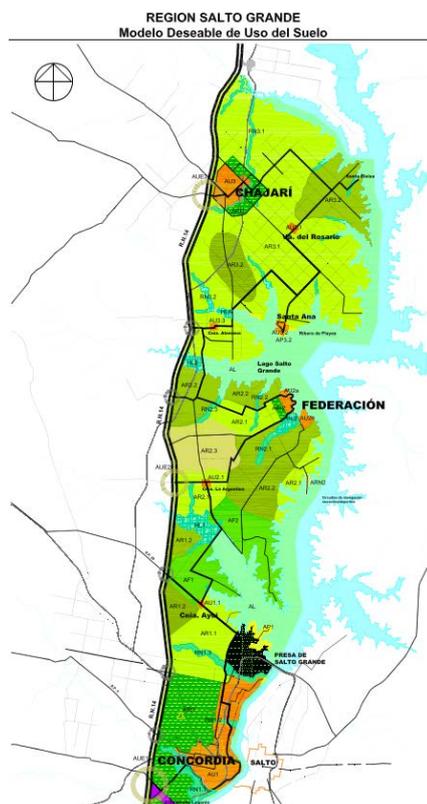
PLANO 5
ESQUEMA DIRECTOR



CHAJARÍ, FEDERACIÓN, SANTA ANA, CONCORDIA, COLONIA AYUI

	<p><i>Plan Estratégico para el Desarrollo Sustentable de Salto Grande (regional) - 2001 -</i></p>
	<p>Categoría 4-5-6-7 (Departamentos de Concordia y Federación, Municipio de primera y segunda, Concordia núcleo estructurante,</p>

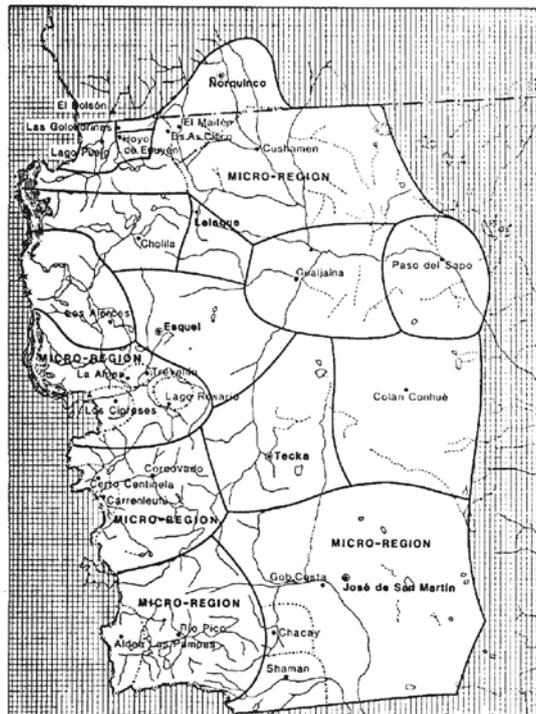
El Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable de Salto Grande tiene la particularidad de ser un plan regional con fuerte vocación proyectual, a su vez, tiene una impronta de la planificación participativa y propone crea una Unidad de Planificación y Gestión Concertada de naturaleza intermunicipal. Su objetivo primario es reorientar el fondo que administra la Comisión Administradora del Fondo Especial de Salto Grande (CAFESG) para realizar obras en las distintas localidades, para pasar de un esquema asistencialista o subsidiario de la CAFESG a los municipios a un esquema proactivo que genere nuevas condiciones de desarrollo regional. Más allá de las limitaciones en la fase de implementación, se destaca por la orientación, organización y priorización de la cartera de proyectos, que se retroalimenta con una incubadora de proyectos.



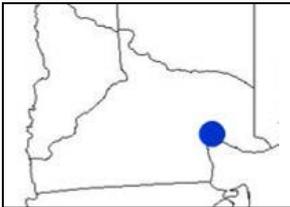
ESQUEL

	<i>Plan Participativo de Desarrollo Local Esquel (SEAS) - 1999 -</i>
	Categoría 5 (Departamento Futaleufú, Municipio de primera, 28.089 habitantes).

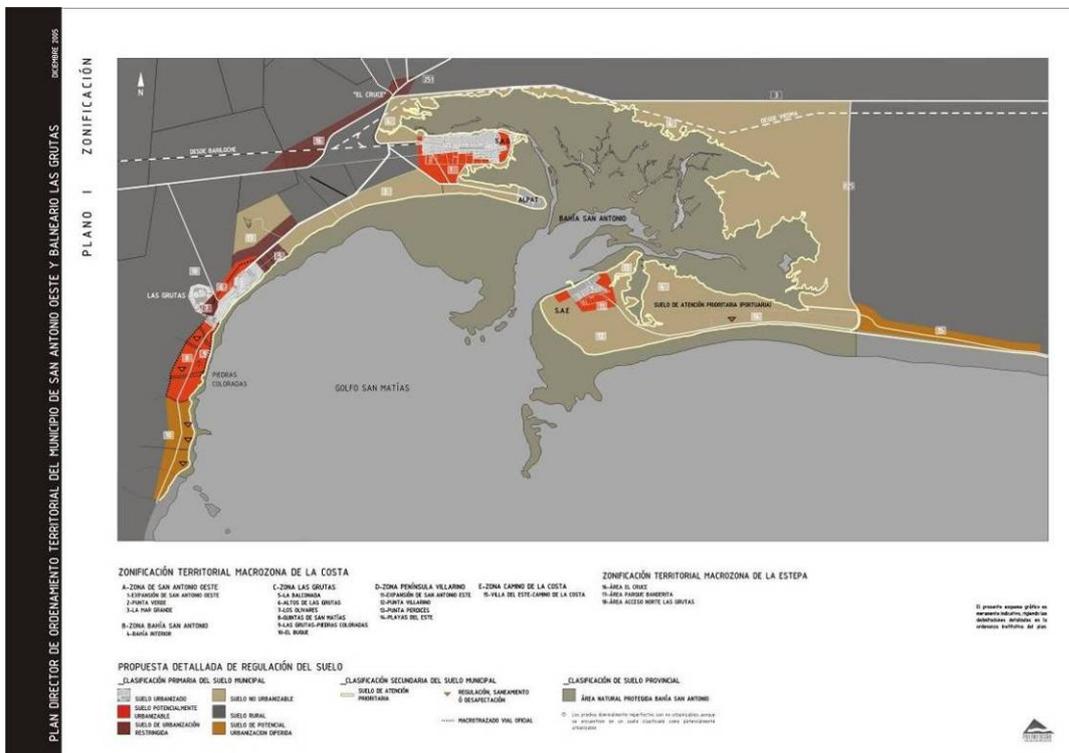
El caso del Plan Participativo de Desarrollo Local de Esquel es un plan estratégico con “vocación territorial”, que combina una preocupación por los aspectos sociales, económicos y ambientales que hacen al desarrollo sustentable. Este proceso tiene especial relevancia por dos motivos: En primer lugar porque generó un espacio de convergencia de técnicos de la Universidad Nacional San Juan Bosco (UNPSJB) con apoyo de la Fundación para el Desarrollo Humano Sustentable de la Patagonia (FDHSP) En segundo lugar, por el avance en el proceso de implementación y la continuidad de trabajo del equipo técnico. En tercer lugar por el particular vínculo entre plan y gestión y la capitalización política positiva que supuso el plan para el intendente local. En particular, si se considera que el proceso estuvo atravesado tanto por la crisis del 2001 a nivel nacional y, a nivel local, por la problemática de la minería a cielo abierto a la cual, el referéndum supuso un contundente rechazo.



SAN ANTONIO OESTE – LAS GRUTAS

	<p><i>Plan Director de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Antonio Oeste - 2006 -</i></p>
	<p>Categoría 5 (Departamento San Antonio, Municipio, 13.753 habitantes).</p>

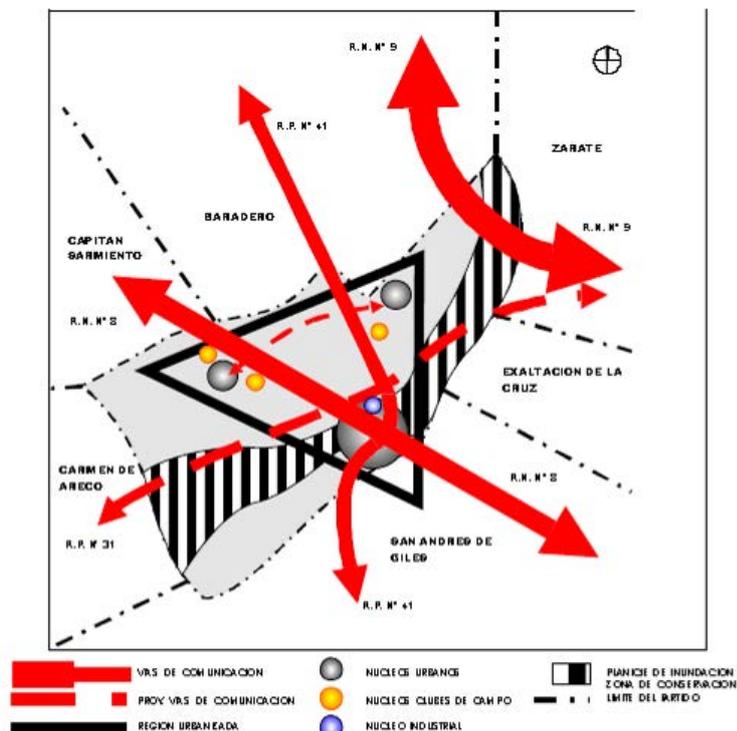
El Plan Director de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Antonio Oeste, fue promovido por el gobierno municipal, frente a la necesidad de una actualización en materia urbanística del Municipio, que compatibilizara el desarrollo local, con la situación natural y paisajística excepcional, con su crecimiento económico, con su potencial turístico y con calidad de vida para su población. Actualmente este plan está siendo discutido a la vez que se encuentra en proceso de replanteo, la normativa urbana en cuanto a las restricciones que ofrece para el desarrollo inmobiliario, que en los últimos años se encuentra traccionado por el gran desarrollo turístico que han experimentado estas localidades rionegrinas..



SAN ANTONIO DE ARECO

	<p><i>Plan de Ordenamiento Territorial del Partido de San Antonio de Areco - 2006 -</i></p>
<p>Categoría 5 (Departamento San Antonio de Areco –San Antonio de Areco, Dugan, Villa Lía- Municipio/Partido, 19.299 habitantes.)</p>	

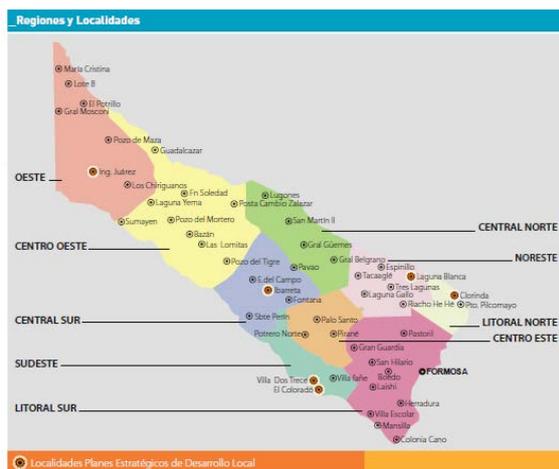
Este Plan de clara “vocación territorial” busca reemplazar el Plan Regulador de 1981 y a la Ordenanza Preventiva para regir el crecimiento urbano. El plan en análisis fue presentado en el año 2006 y aprobado por el Concejo Deliberante del Partido recién en agosto del año 2011. El desfase temporal entre la elaboración y aprobación da cuenta en parte de un desacoplamiento técnico político. En este sentido cabe destacar que la dinámica intensa de transformaciones que sufren las ciudades y entornos que son objeto de este plan, han dejado al diagnóstico de base envejecido y obsoleto como base de decisiones y propuestas, por lo cual actualmente se ha realizado una actualización del plan con la conformación de comisiones para esa actividad. El plan se destaca porque busca regular la cuestión urbana, con un fuerte contenido patrimonial, como recurso turístico, cultural y recreativo.



LAGUNA BLANCA

	<p><i>Plan Estratégico de Desarrollo Local Laguna Blanca - 2007 -</i></p>
<p>Categoría 5 (Departamento de Pilcomayo, Municipio de segunda</p>	

El gobierno de la Provincia impulsó Planes de Desarrollo Local en diferentes Municipios. Esta acción se llevo adelante en 4 fases. El Plan de Desarrollo Local de Laguna Blanca forma parte de la primera fase. Esta iniciativa provincial tiene como objetivo promover el desarrollo sustentable y armónico de las comunidades que integran el territorio, sobre la base de la participación y el compromiso local. Todos los planes comparten la misma metodología y plantean dos ejes estratégicos: Ordenamiento Urbano e Infraestructura y Cadenas productivas a desarrollar. Cada municipio a través de diversas instancias participativas formula su plan. En este sentido es un caso relevante de estudio de planificación en pequeñas localidades, donde la dimensión interjurisdiccional municipio-provincia cobra un papel preponderante.



Región 4 / Noreste: Localidad Laguna Blanca
 Región 12 / Litoral Norte: Localidad Clorinda
 Región 5 / Sudeste: Localidades Villa Dos Trece y El Colorado
 Región 1 / Oeste: Localidad Ing. Juárez
 Región 3 / Central Sur: Localidad Ibarreta

PLANES ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO LOCAL

MUNICIPIO DE
LAGUNA BLANCA

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS
 Ejes Ordenamiento Urbano / Infraestructura - Cadenas Productivas

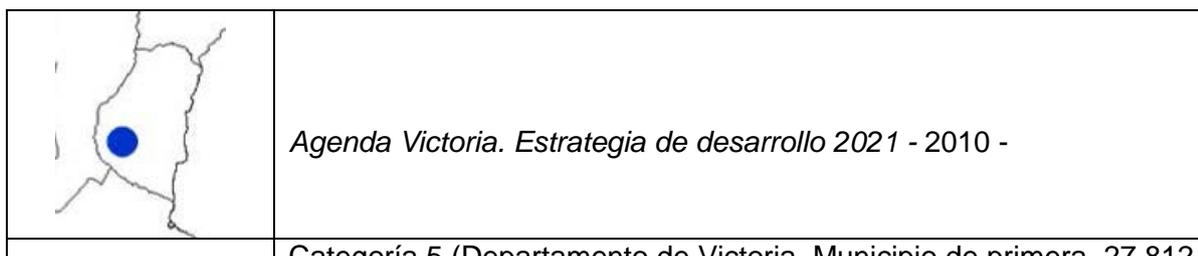
DIC 07



Municipio de Laguna Blanca

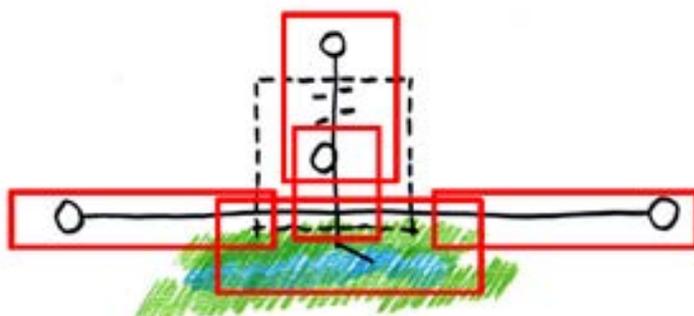
Gobierno de la Provincia de Formosa
 Consejo Federal de Inversiones

VICTORIA



Categoría 5 (Departamento de Victoria, Municipio de primera 27.812

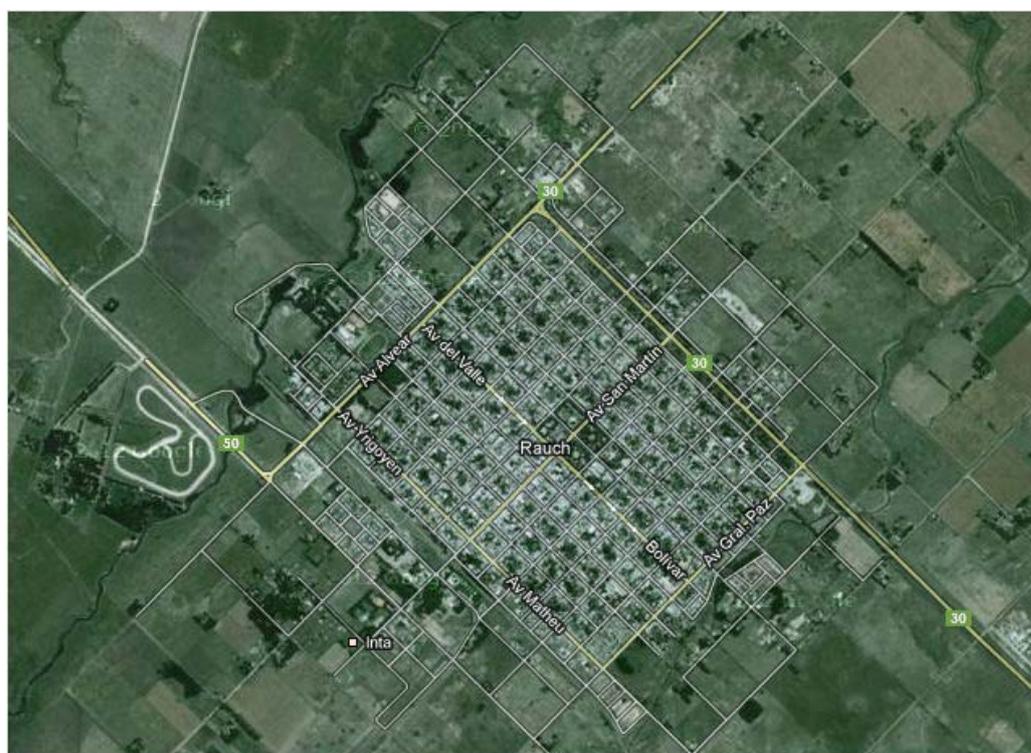
El plan de este municipio define una agenda que reúne las líneas, programas y proyectos para el desarrollo de la ciudad de Victoria. Esta ciudad en tanto objeto del plan, se ha visto favorecida en su crecimiento a partir de la comunicación y actividad incrementadas por la construcción del puente Rosario-Victoria. El plan resulta de la construcción conjunta entre el Estado en su nivel provincial y municipal y la sociedad civil que participó a través de métodos de grupos focales. En su proceso se destacan los canales de comunicación establecida con la comunidad a partir de la elaboración de una página exclusiva con la información actualizada y con los resultados de las instancias de trabajo grupal, así como la elaboración de un isologotipo utilizado como marca identificadora de la agenda.



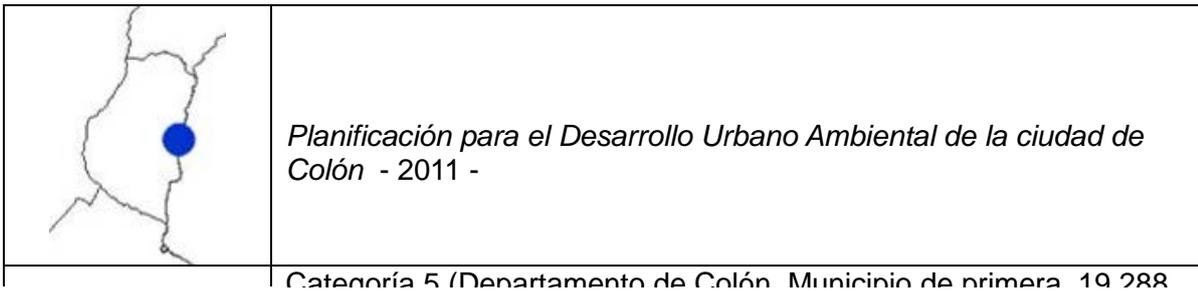
RAUCH

	<i>Plan de Desarrollo Estratégico de Rauch - 2003 -</i>
Categoría 5 (Departamento Rauch Municipio/Partido 11 483)	

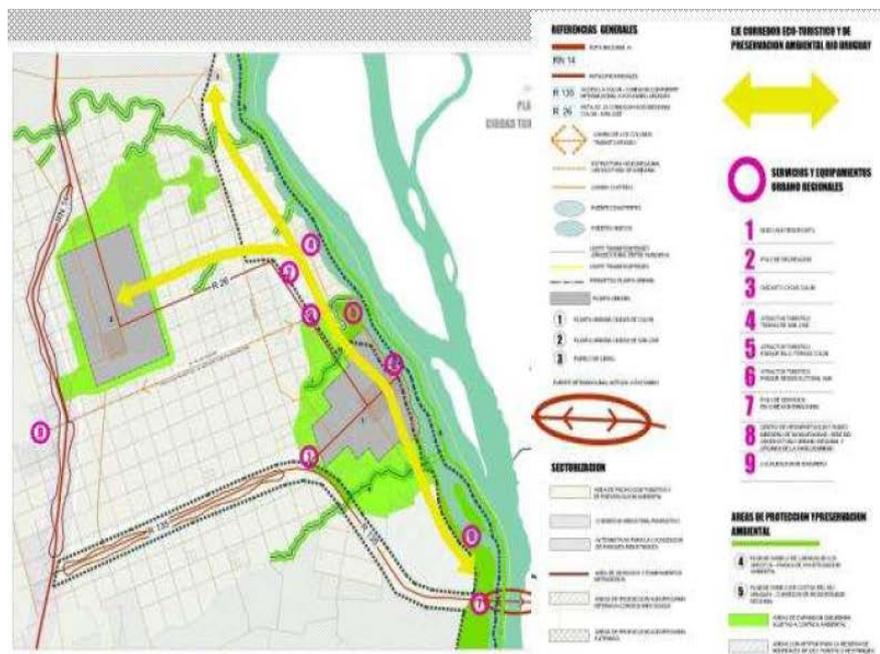
El Plan Desarrollo Estratégico Rauch tiene una impronta de la planificación estratégica participativa en un pequeño municipio de perfil fuertemente ganadero de la provincia de Buenos Aires. Es un plan estratégico de carácter municipal donde se puede observar entre otras cuestiones tanto el tratamiento dado a lo urbano-ambiental como de la cuestión rural que atraviesa la identidad y la economía local. Por otro lado, si bien encontró dificultades de implementación en el mediano plazo, tuvo un proceso de movilización o participación interesante en torno a la formulación y ciertos avances de ejecución en el corto plazo. El caso es particular por el desbalance en el desarrollo de tipos de instrumentos, presentando un marcado énfasis en los instrumentos de participación en contraposición a la definición de los instrumentos que garantice la concreción de los proyectos y vuelvan al plan operativo.



COLÓN



La Municipalidad de Colón, inducida por el ministerio de planificación provincial de Entre Ríos, promovió la formulación de su Planificación para el Desarrollo Urbano Ambiental de la ciudad en sintonía con el Plan Estratégico Territorial Nacional y el de la Provincia de Entre Ríos – PETPER-, teniendo como estrategia prioritaria consolidar y posicionar a esta localidad como ciudad turística ribereña multiestacional dentro de la microrregión del corredor del Uruguay y Tierra de Palmares. El estudio y propuestas giraron además en torno de las problemáticas que trajo aparejado el crecimiento turístico y urbano consecuente, por la ausencia de normativas y regulaciones al sector privado. En este objetivo de relaciones intersjurisdiccionales (Internacional, Nacional, Provincial y Municipal) radica también la importancia de su estudio.



TORNQUIST

	<p><i>Plan de Ordenamiento Territorial de la Comarca de la Sierra de la Ventana (Tornquist, Sierra de la Ventana, Saldungaray, Villa Ventana, La Gruta) - 2002 -</i></p>
<p>Categoría 5 (Departamento Tornquist, Municipio/Partido, 9.359</p>	

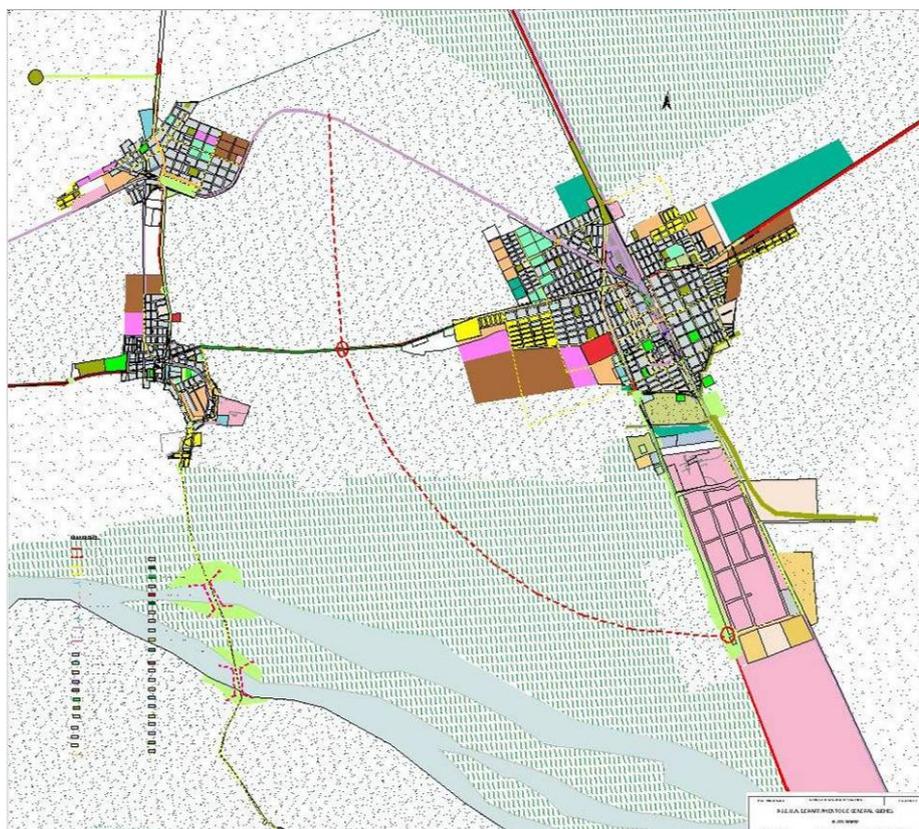
El Plan de Ordenamiento Territorial comprende una zona que desde hace algunos años, viene incrementando su explotación turística de carácter sustentable, por ello el recorte del plan está asociado a la Comarca de la Sierra de la Ventana que delinea las localidades abocadas a esta actividad, aunque cada una de ellas con características diferentes. En su formulación el plan de ordenamiento define líneas, programas y proyectos, y elabora la normativa sobre usos del suelo. En la actualidad, el Plan de la Comarca se encuentra en revisión por parte del Ejecutivo local debido a los años transcurridos, a su grado de implementación y a la definición de la Comarca como municipio sustentable, que se contradice con algunas de las propuestas definidas previamente. En contraposición a este plan la nueva metodología de trabajo plantea de antemano un fuerte carácter participativo.



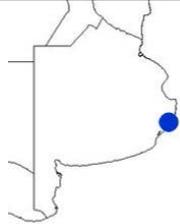
GENERAL GÜEMES

	<i>Plan Integral de Desarrollo Urbano y Ambiental del Departamento de Güemes- 2011 -</i>
	Categoría 5 (Departamento General Güemes, Municipio de primera, 27.917 habitantes).

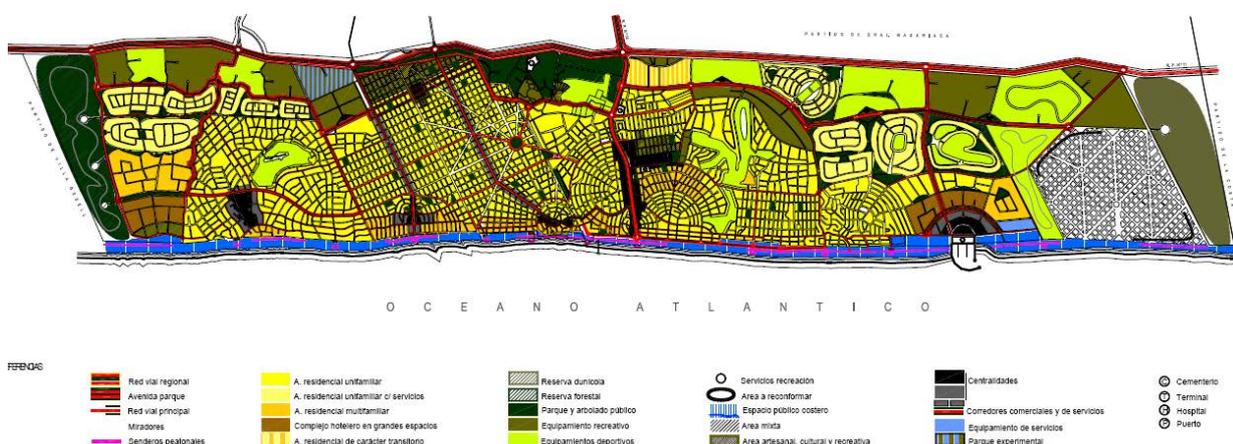
Este es un caso de planificación estratégica con énfasis en lo territorial-urbano y lo ambiental con una concepción amplia de sustentabilidad social y económica. Se encuentra articulado con el P.I.D.U.A. formulado para la ciudad de Salta y su área Metropolitana (2003) debido a que estas regiones están relacionadas funcionalmente y son limítrofes entre sí. En este sentido, el planteo del plan integral es similar y otorga gran importancia al modelo espacial territorial y urbano del departamento y sus municipios, hacia el cual apuntan alcanzar a través de los programas y proyectos. También se destaca el sistema de planeamiento que propone implementar a nivel municipal y departamental.



PINAMAR

	<p><i>Estrategias para el desarrollo sustentable del Partido de Pinamar - 2004 -</i></p>
	<p>Categoría 5 (Departamento Pinamar, Municipio/Partido, 20.592 habitantes)</p>

El plan desarrollado para la localidad de Pinamar es de particular interés fundamentalmente por el origen de la demanda. En este sentido, y como ciudad planificada desde su inicio, Pinamar es una ciudad planificada íntegramente por el sector privado, que tiene alta incidencia en las demandas de un municipio condicionado por el interés económico de este sector, desde su origen. Se trata de un ejemplo en el que se desplegaron operativos de diagnóstico y planificación a lo largo de la década del '90 que fueron completados en la década siguiente. El plan desarrolla propuestas espaciales y normativas para la resoluciones de las complejidades propias de un área costera y turística para niveles de ingreso medio alto. El plan también se enfrenta a las dificultades propias de una localidad que concentra, no solamente como visitantes de temporada sino como dueños de buena parte de los bienes inmuebles, a la clase política argentina y en torno a esto se vuelve un caso controvertido y de especial interés y también por su particularidad regional en relación a las demás áreas balnearias de la costa atlántica.



TUYU MAR Y CAMPO

	<p><i>Plan Estratégico Tuyú, Mar y Campo (Regional) - 2001 -</i></p>
---	--

Categoría 5-6 (Partidos de Lavalle, Madariaga, La Costa, Pinamar y Villa Gesell)

El Plan Estratégico Tuyú Mar y Campo resulta una experiencia interesante por ser un plan de carácter regional que no sólo logró completar su formulación en plena crisis del año 2001, sino que además logró tener una serie de avances parciales en su ejecución posterior. Este Plan se inscribe dentro de la metodología de Planificación Estratégica Participativa y tiene una orientación en el plano propositivo hacia la articulación institucional (dado su impronta interjurisdiccional) y hacia el desarrollo productivo y turístico con sustentabilidad ambiental, pero también tiene fuerte presencia en su agenda la problemática social en un contexto de crisis y la dimensión del ordenamiento territorial.



CO.DE.NO.BA

	<p><i>Plan Estratégico Participativo del CO.DE.NO.BA - 2005/2007 -</i></p>
	<p>Categoría 4-5-6 (Consortio Regional Integrado por 14 Municipios: Alherti, Bragado, Carlos Casares, General Viamonte, Hinólitto)</p>

El Consorcio de los municipios Corredor productivo del Noroeste de Buenos Aires (CO.DE.NO.BA) fue impulsado por sus intendentes en busca de resolver una problemática común, hoy se busca integrar a la Sociedad Civil en una visión compartida de Desarrollo Regional (www.codenoba.com.ar). En este sentido el Plan Estratégico del CODENOBA, es el instrumento que contribuiría al desarrollo económico de la región, sirviendo como consolidación del consorcio. El caso se destaca por una cierta indiferencia de algunos municipios involucrados y por los procesos participativos incompletos, situaciones que condujeron a la no implementación del producto.

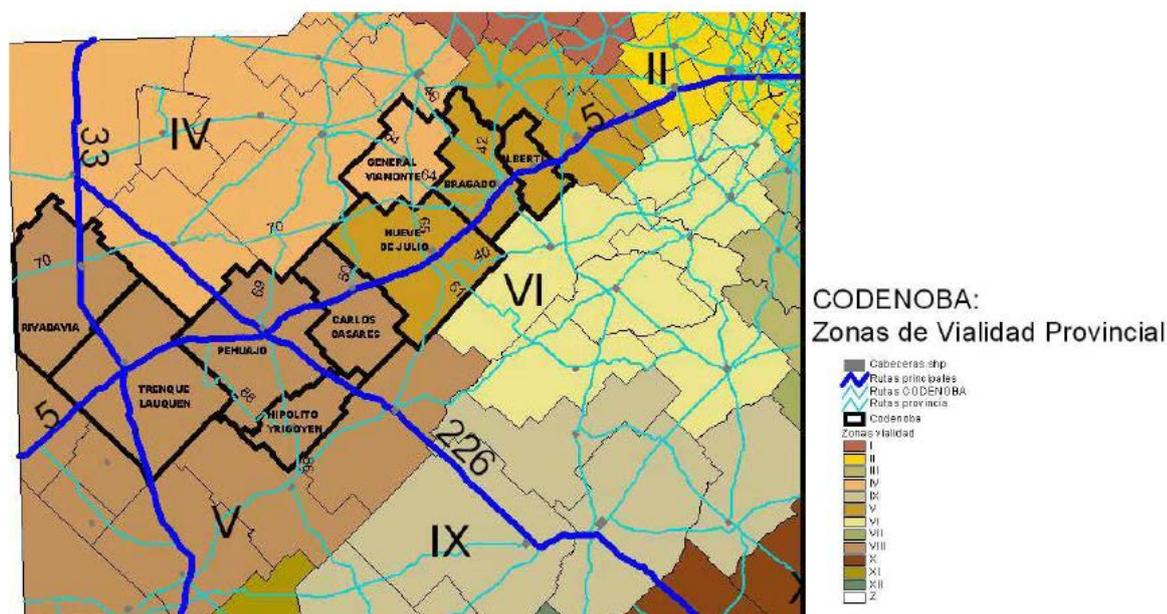
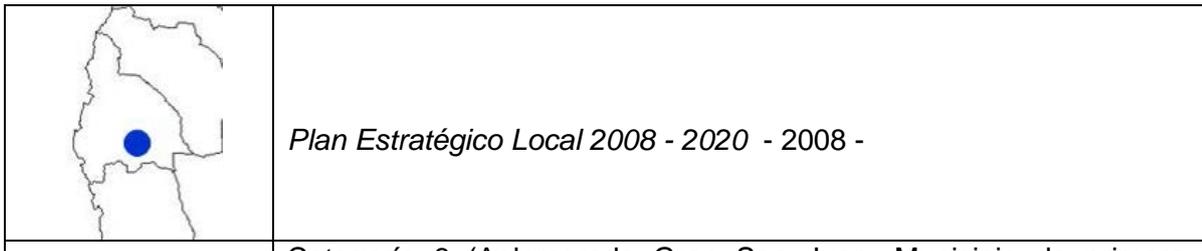
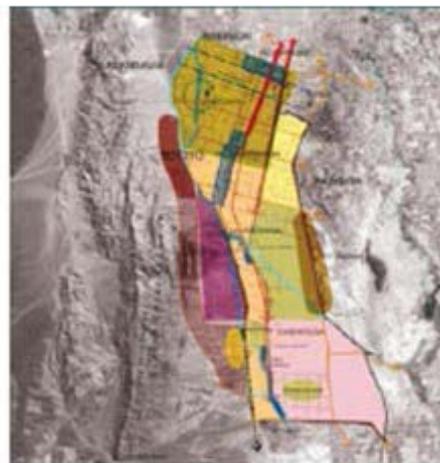


Figura 2- Zonas de Vialidad Provincial contenidas en la Región del CODENOBA.

POCITO



El plan es interesante para su abordaje porque es el primer Plan Estratégico Local desarrollado en la provincia de San Juan, lo cual lo enmarca como un antecedente en la planificación provincial. En su formulación define tres líneas de intervención a fin de lograr el desarrollo local con los recursos naturales y humanos disponibles, luego programas y proyectos en sus diferentes dimensiones. Además, el plan tiene énfasis en la participación local. Entre sus programas está la elaboración de un Plan de Ordenamiento Urbano, actividad asumida por la Universidad Nacional de San Juan; y también propone la concreción de una Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL).



- Zona de Cultivos Intérfidos
- Zona apta para cultivos con limitaciones
- Zona Expansión de la Frente Agrícola
- Ganadería Intérfida
- Zona Potencialmente Productiva (1)
- Zona Potencialmente Productiva (2)
- Zona Cultivos Perennes (Permanente)
- Explotación Minería
- Zona Prospección Minería
- Corredor Agropecuario
- Industrias y Servicios a la Minería
- Asentamientos Humanos



Plan
Estratégico Local
2008/2020

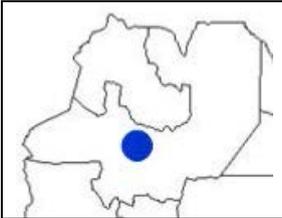
CHICOANA – EL CARRIL

	<p>Plan de Desarrollo Local Chicoana-El Carril - 2011-</p>
	<p>Categoría 6 (Regional Inter-municipal, Dpto. Chicoana, Municipio de segunda, 3396 habitantes)</p>

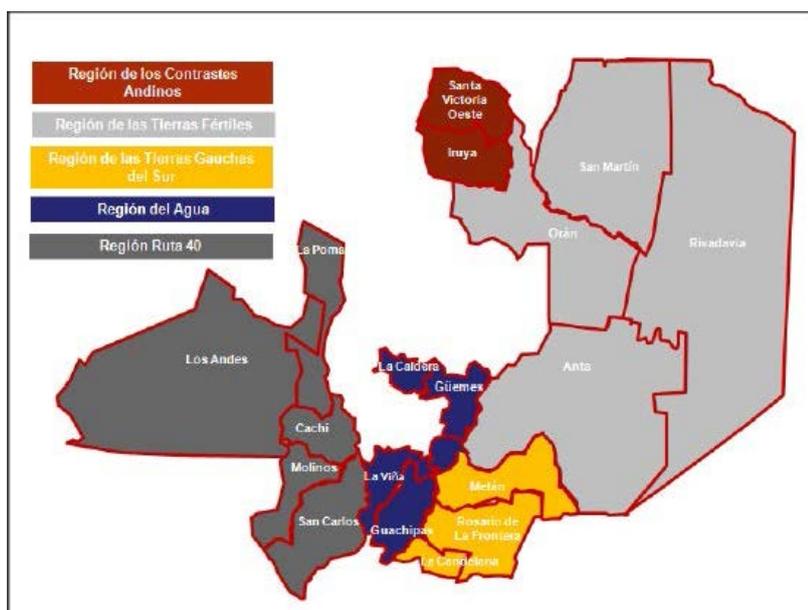
El Plan de Desarrollo Local de Chicoana-Carril se caracteriza por ser un plan inter-municipal que surgió por iniciativa de las propias autoridades municipales. El mismo se auto define como un plan de desarrollo, estratégico y participativo organizado en torno a la búsqueda del Desarrollo Humano. En este plan la perspectiva de paisaje asume gran protagonismo, el mismo se considera un recurso y un elemento valorizable en las estrategias de desarrollo territorial y, al mismo tiempo, es organizador del análisis, el diagnóstico y la confección de la estructura estratégica del plan. Por otra parte, este caso reúne una serie de particularidades que interesa destacar: primero, la organización del plan en función de unidades de gestión y desarrollo definidas en base a unidades de paisaje, aspecto poco frecuente en el resto de los planes analizados; segundo, el nivel de desarrollo de los proyectos que se desprenden de los programas y subprogramas; tercero, a pesar de la extensa cartera de proyectos que se identifican, se realiza una jerarquización de los mismos según tres categorías, proyectos trascendentes, prioritarios o complementarios; cuarto, es uno de los pocos casos que prevé un plan de monitoreo por eje estratégico (a partir de la definición de una línea de base).



30 PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE SALTA

	<p><i>Plan de Desarrollo Sustentable y Sostenido de los pequeños municipios y comunas de la prov. de Salta –2011–</i></p>
	<p>Categoría 6-7 (Regional Intermunicipal: Angastaco, Animaná, Cachi, Campo Santo, Coronel Moldes, El Bordo, El Jardín, El Portero, El Tala, General Ballivian, General Pizarro, Guachipias, Iruya, Isla de Cañas, La Candelaria, La Poma, La Viña, Los Toldos, Molinos, Nazareno, Payogasta, Río Piedras, San Antonio de los Cobras, San Carlos, Santa Victoria, Seclantás, Urundel, Vaqueros y Tolar.</p>

Este caso tiene la particularidad de ser un plan de desarrollo intermunicipal para 29 pequeños municipios rurales de la provincia de Salta y, en gran medida, asociado a comunidades originarias, las cuales tienen problemáticas compartidas. En este sentido, es un plan excepcional dado que no abundan experiencias de esta naturaleza, aspecto que por otra parte supone una complejidad en su elaboración. Por otro lado y aunque no presente una clara proyección en términos de implementación, se trata de un trabajo de base que reconoce los problemáticas internas de sus territorios y que aporta elementos para futuros procesos de planificación. Desde el punto de vista metodológico, el Plan se concibe en la perspectiva del desarrollo humano sustentable, se asume como un plan participativo, tiene la particularidad de estar organizado por micoregiones en función de su identidad socio-cultural y de trabajar en una priorización de propuestas trascendentes para un escenario a 15 años.



TREVELIN

	<p><i>Plan Estratégico Participativo - 2006 -</i></p>
	<p>Categoría 6 (Departamento Futaleufu, Municipio de segunda, 4.856 habitantes).</p>

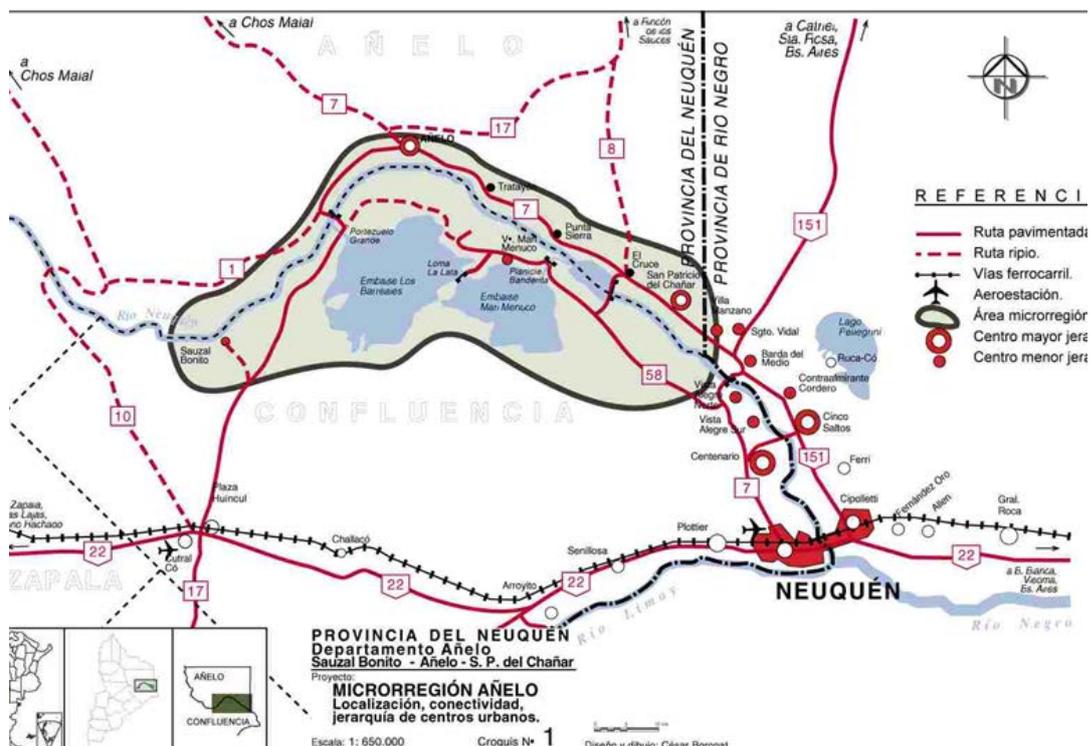
El Plan en su definición es estratégico y participativo, y su ámbito de aplicación es Trevelin y sus parajes. Esta localidad se caracteriza por una posición periférica dentro de la provincia, aunque actualmente forman parte de circuitos turísticos en expansión, persiste una base económica asociada fundamentalmente con el empleo público y las actividades productivas. Por otra parte, la ciudad presenta una destacada diversidad socio-cultural producto de diferentes migraciones, aspecto que al momento de la realización del plan se puso en juego en un doble sentido, como elemento identitario a fortalecer y, al mismo tiempo, como elemento obstaculizador en la dinámica de los equipos técnicos, los cuales estuvieron conformados y atravesados por las tensiones entre nacidos y allegados. Finalmente, cabe destacar que el plan adquiere cierto estatus de historia fundacional de la localidad lo que genera.



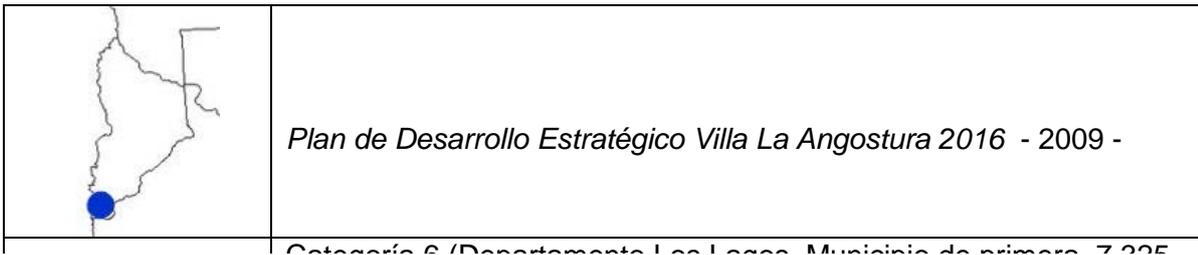
SAN PATRICIO DEL CHAÑAR

	<p><i>Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de San Patricio del Chañar - 2004 -</i></p>
<p>Categoría 6 (Departamento Añelo, Aglomerado San Patricio del Chañar. Municipio de primera. 3.961 habitantes).</p>	

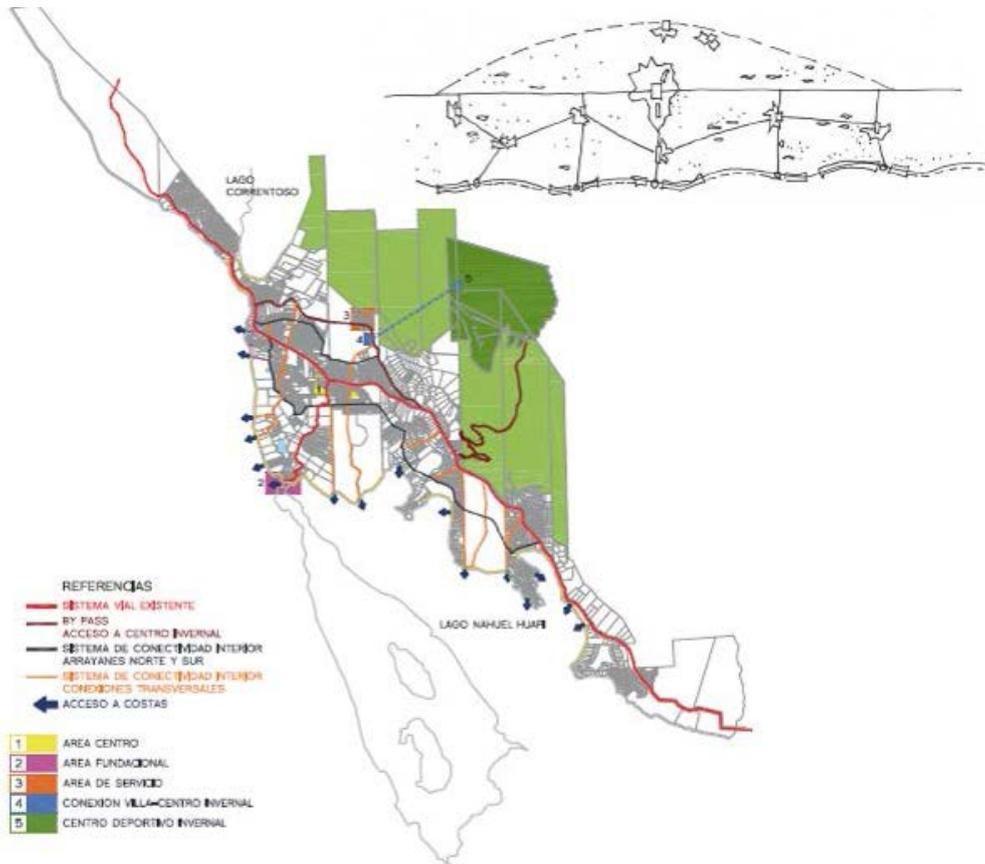
El caso es particular por constituirse en una demanda de un sector privado, con un claro interés rural productivo y de negocios que involucraba intereses de la propia provincia. Este plan de desarrollo productivo contó con todo el apoyo de los gobiernos en sus niveles municipal y provincial. En su desarrollo propositivo presentaba un fuerte alcance urbano social enfatizado por el perfil del consultor, sin embargo esta dimensión nunca se reflejó en la etapa de implementación, en tanto que no era el interés político inicial. La experiencia produjo un impacto positivo en el sistema productivo local y en la renta de los productores que lo promovieron a la vez que tuvo un impacto bajo o nulo en las problemáticas sociales y educacionales de la población local, habiendo alcanzado a producir un ordenamiento urbano espacial. Esta localidad fue objeto de planes regionales posteriores.



VILLA LA ANGOSTURA



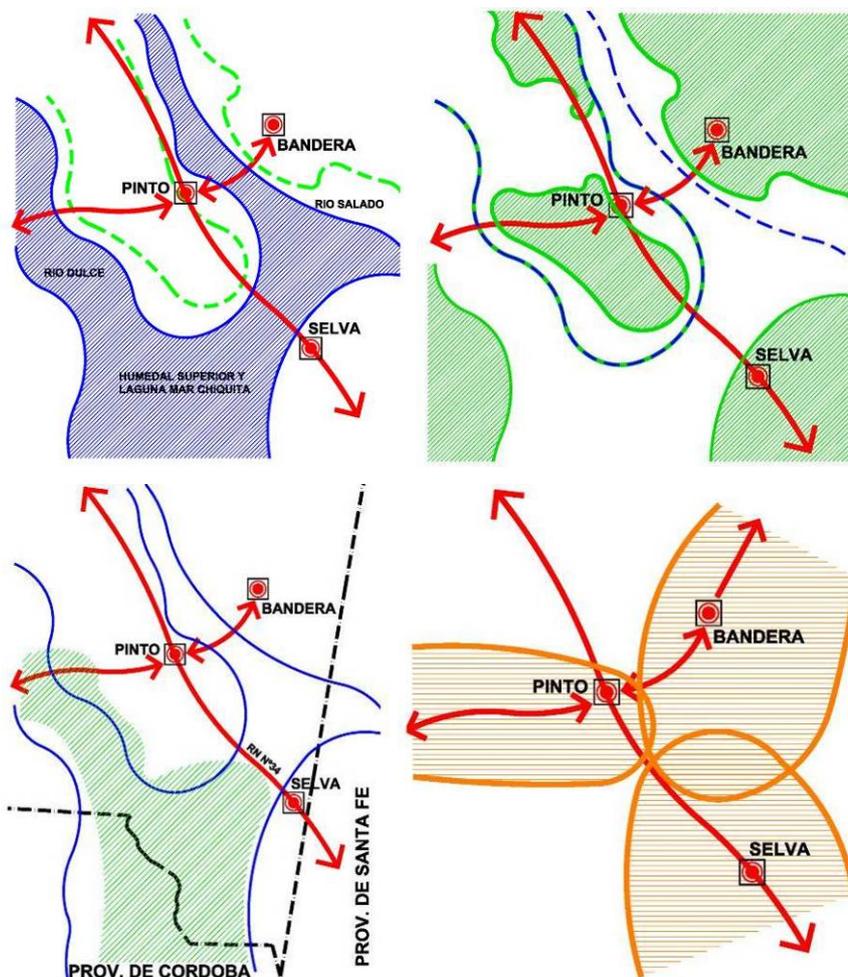
El plan es de carácter estratégico y propone una visión multidimensional del desarrollo territorial con una gestión estratégica. En este plan se destaca la participación local y la forma de comunicación. La primera se realizó a través de talleres, grupos focales y mesas debates, así como trabajos de fortalecimiento y debates internos del equipo técnico. Mientras que la comunicación fue una herramienta aplicada con diversas estrategias, a través de la digitalización y circulación de la información. La pequeña escala de la ciudad permitió el desarrollo y aplicación de practicas mas eficaces y cómodas de comunicación entre los diferentes actores sociales pertenecientes a esta localidad, pudiendo así generar un canal fluido y actualizado de manera personalizada, complementado con el desarrollo del web site.



MICROREGIÓN SUDESTE DE SANTIAGO DEL ESTERO DEL ESTERO

	<p><i>Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Región Sudeste de Santiago del Estero - 2007 -</i></p>
<p>Categoría 6 (Microrregión sudeste de Santiago del Estero, Municipio de Pinto, Selva y Bandera, 11.482 habitantes)</p>	

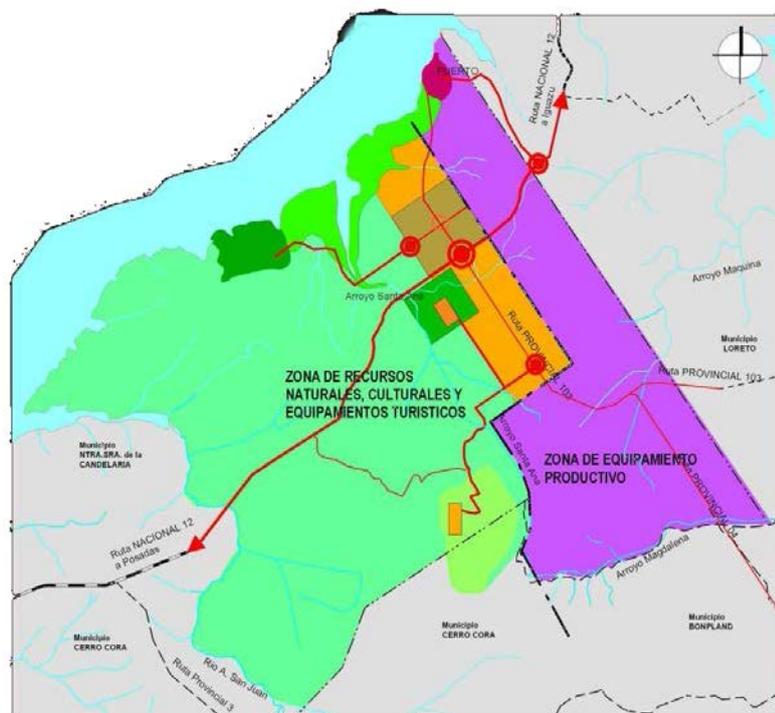
El Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Microrregión Sudeste de Santiago del Estero, busca insertar a tres localidades articuladas, Pinto, Selva y Bandera en las estrategias que plantea el Plan Estratégico Territorial provincial, esto implica instalar un modelo agroindustrial descentralizado de desarrollo humano sustentable. Para ello este proyecto se desarrolla sobre una fuerte base ambiental, paisajística y turística. En este sentido el Plan es un ejemplo de articulación interjurisdiccional de pequeños municipios dentro de un proyecto provincial.



SANTA ANA

	<p><i>Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santa Ana - - 2010 -</i></p>
	<p>Categoría 7 (Departamento Candelaria, Municipio de segunda, 3.924 habitantes)</p>

El plan para Santa Ana resulta interesante por la vinculación y asesoramiento entre distintos niveles jurisdiccionales como son la provincia y el municipio, debido a que este resulta de la convocatoria de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial con el fin de dar inicio a procesos de planificación enfocados al ordenamiento y gestión del territorio en el ámbito municipal. Esta situación llevó a la elaboración de mesas de discusión con diferentes temáticas y actores, para poner en conocimiento los proyectos en ejecución así como los planteos técnicos para la elaboración del diagnóstico situacional a nivel local y regional, debido a la ubicación estratégica de la localidad.



3. FORMULACIÓN TAXONÓMICA (ANÁLISIS 50)

La construcción de una taxonomía común tiene como objetivo categorizar y clasificar los planes seleccionados. De acuerdo con las ideas expresadas por la SSPTIP en los TDR de la presente consultoría, *“...la taxonomía posibilita organizarlos de acuerdo a su variedad casuística en términos de escalas, problemáticas y resultados”*. La selección de variables que conforma la matriz taxonómica es producto del análisis de 50 casos de estudio, 20 de los cuales se realizaron en profundidad. Para su diseño se utilizó como insumo, el índice de jerarquía de ciudades del programa “Argentina Urbana” (PET II).

La construcción de la taxonomía requirió para su elaboración una serie de análisis y definiciones previos, entre los más importantes cabe mencionar:

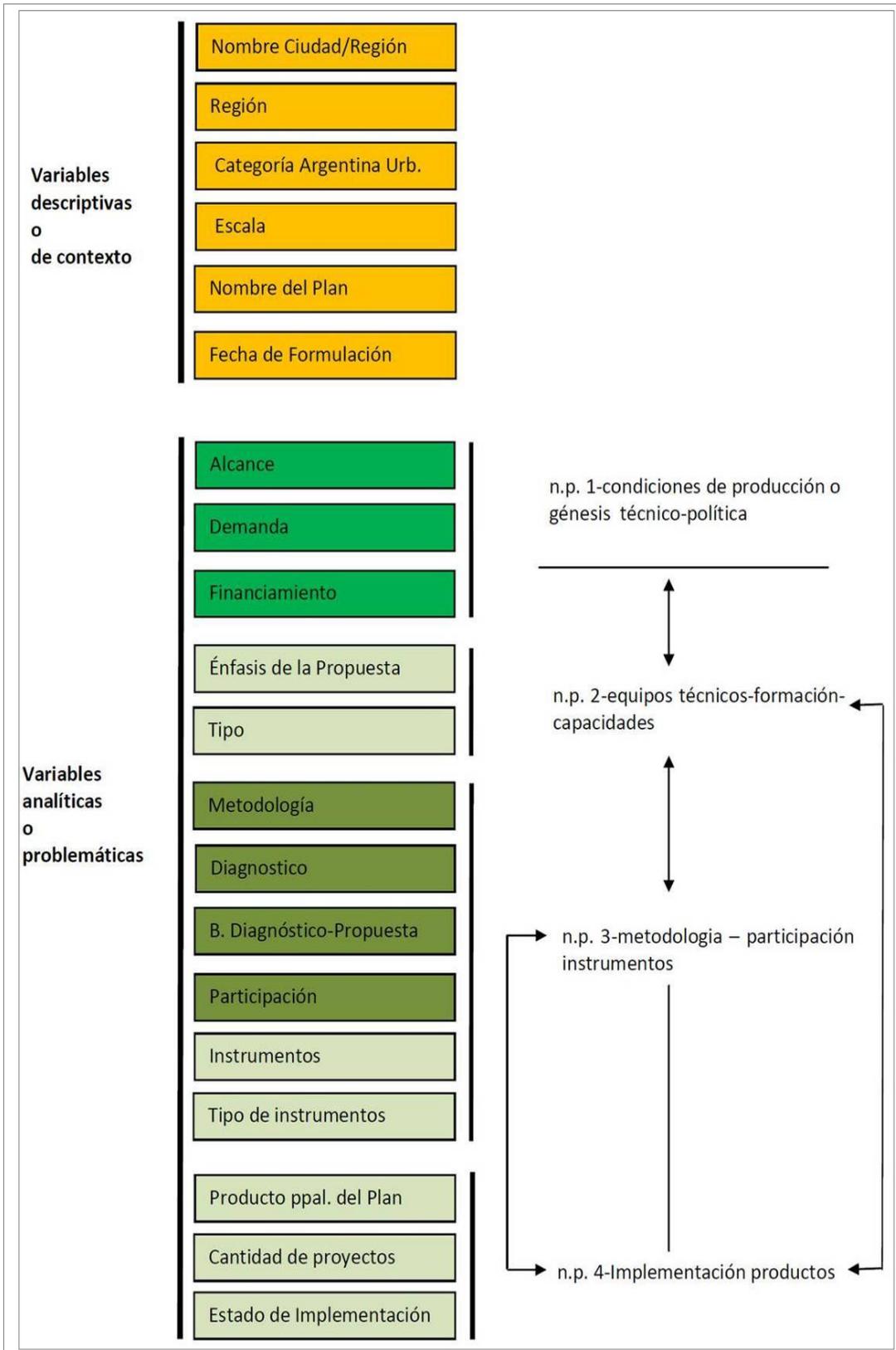
1. Análisis de 20 planes en profundidad (20/50)
2. Re definición de temas prioritarios de problematización (revisión de hipótesis iniciales)
3. Análisis general de 30 casos (30/50)
4. Definición de los ejes problemáticos.
5. Definición de variables problemáticas taxonómicas: selección de variables y categorías internas
6. Prueba de consistencias con los casos de estudio
7. Redefinición de categorías internas.

Si bien estos momentos tiene un desarrollo secuencial en el tiempo, las instancias 1 a 4 se realizaron de manera simultánea para posibilitar el ajuste tanto en los análisis de los planes como en la definición de los ejes problemáticos.

3.1. Diseño Taxonómico

La matriz taxonómica se conforma de 20 variables que se pueden agrupar en: a) **Variables descriptivas** o **de contexto**: “Nombre Ciudad/Región”, “Región”, “Categoría AU”, “Escala de Ciudad”, “Nombre del Plan” y “Fecha de Formulación del Plan”; esta variables permiten la clasificación de los planes de acuerdo a su localización geográfica y temporal. b) **Variables analíticas** o **problemáticas** que permiten la clasificación y análisis de los planes de acuerdo a los 4 temas críticos (o núcleos) de problematización. Estas variables son: “Alcance”, “Demanda”, “Financiamiento”, “Énfasis de la propuesta”, “Tipo”, “Metodología”, “Diagnostico”, “Balance diagnostico-propuesta”, “Participación”, “Producto principal del plan”, “Instrumentos”, “Tipo de Instrumentos”, “Cantidad de Proyectos” y “Estado” (ver esquema taxonómico).

Esquema de Diseño Taxonómico



3.2. Definición de las variables y sus categorizaciones

En este apartado se definen cada una de las variables que conforman la taxonomía como así también las categorías que las componen permitiendo construir una denominación común. De este modo, se define un producto de utilidad y operabilidad para su posterior aplicación en nuevos casos de estudio.

I - Nombre Ciudad/Región

Variable Descriptiva Abierta. Para el caso de los planes Locales se indica el nombre de la ciudad, mientras que para el caso de los planes Regionales se indica la denominación como se define el aglomerado.

II - Región

Variable Descriptiva Cerrada. Se indica la Región Geográfica a la que pertenece la localidad, partido o región urbana-rural, según la categoría del programa Argentina Urbana (PET, SSTIP)

Categorías:

- 1 *NEA*
- 2 *NOA*
- 3 *CENTRO*
- 4 *PATAGONIA*
- 5 *CUYO*

III - Categoría AU

Variable Descriptiva Cerrada. Se indica la Categoría Urbana a la que pertenece la/s localidad/es involucradas en los planes, según el programa "Argentina Urbana" (PET, SSTIP). Esta variable permite espacializar cuales son y cómo se están desarrollando los procesos actuales de la planificación en todo el Territorio Nacional.

Categorías

- 1 "1": Nodos Internacional
- 2 "2": Nodos Nacionales
- 3 "3": Nodos Regionales
- 4 "4": Nodos Subregionales
- 5 "5": Nodos Micro regionales A
- 6 "6": Nodos Micro regionales B
- 7 "7": Nodos Micro regionales C

IV - Escala de Ciudad

Variable Descriptiva Cerrada. Se indica el rango de ciudad al que pertenecen las localidades involucradas en los planes, según cantidad de habitantes. Esta variable, junto a Categoría AU, permite dar cuenta de la magnitud de los objetivos planteados en los planes y a su vez evaluar la coherencia de los productos definidos.

Categorías

- 1 *Grandes Ciudades*: más de 500.000 Hab.
- 2 *Ciudades Intermedias*: entre 500.000 y 20.000 Hab.
- 3 *Pequeñas Localidades*: menos de 20.000 Hab.

V - Nombre del Plan

Variable Descriptiva Abierta. Se indica el Nombre de los Planes, tal cual es formulado por sus autores. Esta variable permite constatar la existencia de correlación entre la denominación de los planes con los *Tipo* reales de planes desarrollados, los *énfasis* en las propuestas, las *metodologías* aplicadas y los tipos de *productos* obtenidos.

VI - Fecha de Formulación del plan

Variable Descriptiva Abierta. Se indica la Fecha de culminación de la etapa de Formulación de los planes, que en algunos casos, coincide con la fecha de Aprobación. Permite la ubicación temporal del proceso de planificación, y visualizar los posibles cambios en los mismos.

VII - Alcance

Variable Problemática. Indica el tipo de planes de acuerdo a la escala de incidencia de sus objetivos. Permite definir las tipologías de los planes de aplicación municipal o intermunicipal. Encuentra relación directa con las variables *Demanda* y *Financiamiento* que incide, junto con otros aspectos, en la génesis y condiciones de producción técnico-política del plan (np. 1).

Categorías

- 1 *Local (Municipal)*. Plan para localidad, departamento o partido.
- 2 *Regional (Intermunicipal)*. Plan para un aglomerado, consorcio, microrregión productiva.

VIII - Tipo

Variable Problemática. Especifica los contenidos de la propuesta de los planes en cuanto a la forma de abordar los problemas del territorio. Se reconocen 4 grupos de planes de acuerdo a si el abordaje es Estratégico, Territorial o Proyectual. Esta variable (junto con *énfasis en la*

propuesta) estructura el núcleo problemático np.2, referido a los equipos técnicos-formación y capacidades, y se encuentra estrechamente relacionada a las condiciones de producción técnico – política (np.1), el proceso metodológico (np.3) y los productos principales del plan (np.4).

Categorías:

1. **Estratégico:** *Plan con abordaje integral e interdisciplinario de la problemática urbano-rural, desde la gestión del desarrollo.*
2. **Territorial:** *Plan integral e interdisciplinario de la problemática urbano-rural, con abordaje físico – espacial, en general con énfasis en alguna dimensión específica.*
3. **Estratégico-Territorial:** *Plan inserto en un proceso de planificación, donde en una primera etapa se realiza un abordaje estratégico de la problemática, y en una segunda, se desarrolla el abordaje físico-espacial que aparecía como propuesta de la primera.*
4. **Territorial-Proyectual:** *Plan que aborda la problemática urbana desde un enfoque fuertemente proyectual.*

IX - Énfasis de la Propuesta

Variable Problemática. Indica cual dimensión estructura los objetivos específicos de la propuesta. Esta variable (junto con *Tipo*) conforma el núcleo problemático np. 2, referido a los equipos técnicos-formación y capacidades, y se encuentra estrechamente relacionada al proceso la metodológico (np.3) y los productos principales del plan (np.4).

Categorías

1. *Urbano-Espacial:* énfasis en la físico proyectual.
2. *Urbano-Ambiental:* énfasis en las problemáticas ambientales, en el sentido amplio del concepto.
3. *Urbano-Social:* énfasis en la problemática social.
4. *Urbano-Rural:* énfasis en la relación urbano-rural
5. *Económico-Productivo:* énfasis en los aspectos de desarrollo.
6. *Varios:* dos o más énfasis

X - Demanda

Variable Problemática. Específica cual es el origen de la iniciativa que pone en marcha el proceso de planificación identificando el tipo de actores que traccionan dicho proceso. Lleva implícito el “*para quién y para qué se planifica*”. Es una de las variables claves del np.1, condiciones de producción técnico-política o génesis técnico-política.

Categorías

1. *Público*: Planes promovidos desde el sector público (representantes de los gobiernos municipales, provinciales, entre otros)
2. *Privado*: Planes Promovidos desde el sector privado, (organizaciones, empresas, instituciones, entre otros)
3. *Mixto*: Planes promovidos desde organizaciones compuestas por actores públicos y privados.

XI - Financiamiento

Variable Problemática. Especifica cual es la fuente de financiamiento que pondrá en marcha el proceso de planificación. Articulada con el tipo de *Demanda* y el *Alcance* definen en np.1, condiciones de producción técnico-política o génesis técnico político. Las fuentes de financiamiento, encontradas en el estudio, definen las Categorías:

Categorías

- 1 *Municipio*
- 2 *Provincia*
- 3 *DINAPREI-UNPRE*
- 4 *CFI*
- 5 *Externo*
- 6 *Mixto*
- 7 *Otros*

XII - Metodología

Variable Problemática. Identifica las etapas claves que definen las diferentes metodologías aplicadas en “diseño” del proceso de planificación. Estructura las variables relativas al *Diagnostico*, *Participación* e *Instrumentos*, en el np.3. A los efectos de la clasificación taxonómica, los momentos de sensibilización y pre diagnóstico, no se consideraron en la definición de las Categorías que toma esta variable, quedando involucrados en características del *diagnostico*. Las etapas que se reconocieron en las metodologías analizadas pueden resumirse en:

Diagnóstico: Con o sin sensibilización, con o sin pre diagnóstico

Prospectiva: Definición de escenarios o modelos, de acuerdo a la temporalidades (mediano y largo plazo) y/o condiciones de favorabilidad (favorables - medianamente favorable –

desfavorable; o escenarios tendencial, deseado, probable). En algunos casos la etapa de prospectiva se lleva adelante en el diagnóstico, y en otros como una etapa independiente.

Propuesta: Estructuración del plan a través de objetivos, dimensiones, ejes estratégicos, lineamientos, programas, proyectos y acciones.

Priorización: cartera de proyectos prioritarios, proyectos “ancla”, emblema, entre otros.

Categorías

- 1 *Diagnostico/Prospectiva/Propuesta/Priorización*
- 2 *Diagnostico/Prospectiva/Propuesta*
- 3 *Diagnostico/Propuesta/Priorización*
- 4 *Diagnostico/Propuesta*
- 5 *Prospectiva/Propuesta*
- 6 *Propuesta*

XIII - Diagnóstico

Variable Problemática. Especifica los tipo y características del diagnóstico. Se encuentra en estrecha relación a la variable *Metodología*. Estructura el np.3

Categorías

- 1 *Exhaustivo/Selectivo*: Diagnóstico que aborda en profundidad todos las dimensiones territoriales, pero con énfasis en una o varias de ellas.
- 2 *Exhaustivo/general*: Diagnóstico que aborda en profundidad todas las dimensiones territoriales, sin realizar un énfasis particular en alguna de ellas
- 3 *Selectivo*: Diagnóstico particularizado en alguna dimensión territorial o temática.
- 4 *General*: Diagnóstico que aborda todas las dimensiones/temáticas territoriales con el mismo énfasis.

XIV - Participación

Variable Problemática. Indica la forma en que se lleva adelante las instancias participativas (si las hubiese) en las etapas de diagnóstico, o formulación de los planes. Se encuentra en estrecha relación a la variable *Metodología* en el np.3.

Categorías

- 1 *Ausente*: No se llevan adelante instancias participativas en ninguna de las etapas del proceso de diagnóstico o formulación.
- 2 *Abierta*: En todas las instancias de participación se convoca a la comunidad en general, sin distinción de actores claves o referentes.
- 3 *Orientada*: En todas las instancias de participación se persigue la participación de actores claves o referentes. Para ello en algunas ocasiones previa a esta convocatoria se realizan mapas de actores.
- 4 *Mixta*: En distintas instancias o simultáneamente en forma articulada, se llevan adelante procesos participativos *abiertos y orientados*.
- 5 *Otros*: encuestas, consultas, etc.

XV - Instrumentos

Variable Problemática. Indica si los planes cuentan en su propuesta con formulación de instrumentos para la implementación de los mismos, y si estos se encuentran solamente enunciados o desarrollados.

Esta variable (junto con *Tipo de Instrumentos*) conforma el núcleo problemático referido al proceso metodológico (np. 3). Estrechamente articulada a los equipos técnicos-formación y capacidades (np.2) y los productos principales del plan (np.4).

Categorías

- 1 *Nulo*
- 2 *Enunciado*
- 3 *Desarrollado*

XVI - Tipo de instrumentos

Variable Problemática. Indica el tipo de instrumentos propuesto para la implementación del plan. Esta variable (junto con *Tipo de Instrumentos*) conforma el núcleo problemático referido al proceso la metodológico (np.3) y se articula a los equipos técnicos-formación y capacidades (np.2) y los productos principales del plan (np.4). De acuerdo a los casos de estudio analizados los tipos de instrumentos se pueden agrupar en 5 Categorías:

Categorías

- 1 *de Intervención Territorial: proyectos especiales*
- 2 *de Participación*
- 3 *de Intervención MS*
- 4 *de Financiamiento*
- 5 *de actuación - gestión ejecutiva*
- 6 *normativos*
- 7 *varios*

XVII - Balance Diagnostico-Propuesta

Variable Problemática. Indica la relación ente los tipos de diagnósticos desarrollados en los planes y la formulación de propuestas.

Categorías

- 1 *Equilibrado*
- 2 *Desequilibrado*

XVIII - Cantidad de proyectos

Variable Analítica Abierta. Indica la cantidad de proyectos propuestos. Articulado con las variables del np.2 (tipo y énfasis del plan), el producto principal del plan y los tipos de instrumentos propuestos, permite analizar la correlación entre objetivos del plan y propuesta, definiendo el np.4 de implementación y productos.

XIX - Producto principal del Plan

Variable Problemática. Indica cual es la propuesta específica o estructural del plan. Articulado con las variables del np.2 (tipo y énfasis del plan) y con los tipos de instrumentos propuestos, permite analizar la correlación entre objetivos del plan, la propuesta y posibilidades de implementación.

Categorías

- 1 *Lineamientos*
- 2 *Cartera de Proyectos*
- 3 *Normativa*
- 4 *Propuesta Espacial (PU-PO)*
- 5 *Cambio Institucional"*

XX – Estado

Variable Problemática. Indica el grado de Implementación del Plan. Articulado con las variables del np.4 (Cantidad de proyectos y producto principal del plan), tipo de instrumentos formulados (n.p.3) y las referidas a la génesis del Plan (n.p.1), permite visualizar y analizar las posibles incidencias que estas tienen en el proceso de implementación.

Categorías

- 1 *Implementándose*
- 2 *Sin implementación*
- 3 *Parcialmente implementado*
- 4 *Implementado*

3.3. Soporte de la matriz taxonómica

La matriz taxonómica se desarrolló en el software SPSS, con la finalidad de presentar como producto final del estudio un soporte que agilice la incorporación de nuevos casos a la base de datos. Asimismo, cada salida descriptiva y analítica, tanto de tablas como de visualización grafica, es acompañada de la sintaxis correspondiente (ver anexos), para actualizar de manera inmediata las nuevas categorizaciones (Anexo Digital: formato .sav y xls).

*Taxonomia_NOV12.sav [Conjunto_de_datos1] - Editor de datos SPSS

Archivo Edición Ver Datos Transformar Analizar Gráficos Utilidades Ventana ?

27 : VT_5 Plan Urbano Ambiental Visible: 23 de 23 variables

	VT_1	VT_2	VT_3	VT_4	VT_5	VT_6	VT_7
1	30 Pequeños Municipios Salta	NOA	6	Pequeñas Localidades	Plan de Desarrollo Sustentable y Sostenido de los	2011	Regional (Intermun
2	Almirante Brown	CENTRO	1	Ciudades Intermedias	Diagnostico Urbano y Lineamientos para Almirante B	2011	Local (Municipal)
3	Bahia Blanca	CENTRO	3	Grandes Ciudades	Plan Estrategico de Bahia Blanca	1996	Local (Municipal)
4	Ciudad Autonoma de Buenos Aire	CENTRO	1	Grandes Ciudades	Plan Urbano Ambiental	2008	Local (Municipal)
5	CO.DE.NO.BA	CENTRO	4	Ciudades Intermedias	Plan Estratégico Participativo del CO.DE.NO.BA	2007	Regional (Intermun
6	Colón	NEA	5	Ciudades Intermedias	Plan Estratégico Participativo de Desarrollo	2011	Local (Municipal)
7	Comodoro Rivadavia	PATAGONIA	3	Ciudades Intermedias	Plan de Desarrollo Estrategico	2002	Local (Municipal)
8	Cordoba	CENTRO	2	Grandes Ciudades	Plan Estrategico de Cordoba	1995	Local (Municipal)
9	Chajari, Federación, Santa Ana	CENTRO	4	Ciudades Intermedias	Plan Estratégico para el Desarrollo Sustentable de	2001	Regional (Intermun
10	Chicoana_El Carril	NOA	6	Pequeñas Localidades	Plan de Desarrollo Local Chicoana-El Carril	2011	Regional (Intermun
11	Esquel	PATAGONIA	5	Ciudades Intermedias	Plan Participativo de Desarrollo Local Esquel SEAS	2000	Local (Municipal)
12	Formosa	NEA	4	Ciudades Intermedias	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Urbano Sustentab	2007	Local (Municipal)
13	G.Lavalle,G. Madariaga, La Cos	CENTRO	5	Ciudades Intermedias	Plan Estratégico Tuyu Mar y Campo	2001	Regional (Intermun
14	General Guemes	NOA	5	Ciudades Intermedias	PLan Integral de Desarrollo Urbano y Ambiental del	2011	Regional (Intermun
15	General Pico	PATAGONIA	4	Ciudades Intermedias	Plan Urbano General Pico	2009	Local (Municipal)
16	General Roca	PATAGONIA	7	Ciudades Intermedias	Plan Director de General Roca	2003	Local (Municipal)
17	Goya	NEA	4	Ciudades Intermedias	Diagnostico urbano ambiental expeditivo de la ciud	1999	Local (Municipal)
18	La Plata	CENTRO	1	Ciudades Intermedias	Plan Estrategico	1999	Local (Municipal)
19	La Rioja	NOA	4	Ciudades Intermedias	Plan Estrategico la ciudad de los Sueños	2003	Local (Municipal)
20	Laguna Blanca	NEA	5	Pequeñas Localidades	Plan Estrategico de Desarrollo Local Laguna Blanca	2007	Local (Municipal)
21	Lincoln	CENTRO	4	Ciudades Intermedias	Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano Territori	2009	Local (Municipal)
22	Malvinas Argentinas	CENTRO	1	Ciudades Intermedias	Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de Malvin	1996	Local (Municipal)
23	Mar del Plata	CENTRO	3	Grandes Ciudades	Plan Estrategico de MdP	2003	Local (Municipal)
24	Mendoza	CUYO	2	Grandes Ciudades	Plan de Ordenamiento y Desarrollo	2010	Local (Municipal)
25	Micro región sudeste Sgto. del	NOA	6	Pequeñas Localidades	Proyecto de Desarrollo Microrregión Sudeste de San	2007	Regional (Intermun
26	Moreno	CENTRO	1	Grandes Ciudades	Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Region	90	Local (Municipal)
27	Neuquen	PATAGONIA	3	Ciudades Intermedias	Plan Urbano Ambiental	1999	Local (Municipal)
28	Pinamar	CENTRO	5	Pequeñas Localidades	Estrategias para el desarrollo sustentable del par	2004	Local (Municipal)
29	Pocito	CUYO	6	Pequeñas Localidades	Plan estratégico Local 2008 - 2020	2008	Local (Municipal)
30	Posadas	NEA	3	Ciudades Intermedias	Plan Estratégico de Posadas 2022 (PEP 2022)	2008	Local (Municipal)

Vista de datos / Vista de variables /

SPSS El procesador está preparado

Cuadro 13: Casos de la taxonomía. Elaboración Propia

*Taxonomia_NOV12.sav [Conjunto_de_datos1] - Editor de datos SPSS

Archivo Edición Ver Datos Transformar Analizar Gráficos Utilidades Ventana ?

	Nombre	Tipo	Anchura	Decimales	Etiqueta	Valores	Perdidos	Columnas	Alineación	Medida
1	VT_1	Cadena	100	0	Nombre Ciudad/Region	Ninguno	Ninguno	30	Izquierda	Nominal
2	VT_2	Numérico	8	0	Region	{1, NEA}...	Ninguno	10	Derecha	Nominal
3	VT_3	Numérico	8	0	Categoria AU	{1, 1}...	Ninguno	8	Derecha	Nominal
4	VT_4	Numérico	8	0	Escala de Ciudad	{1, Grandes Ci	Ninguno	18	Derecha	Nominal
5	VT_5	Cadena	200	0	Nombre del Plan	Ninguno	Ninguno	50	Izquierda	Nominal
6	VT_6	Cadena	22	0	Fecha de Formulacion	Ninguno	Ninguno	8	Izquierda	Nominal
7	VT_7	Numérico	13	0	Alcance	{1, Local (Mun	Ninguno	13	Derecha	Nominal
8	VT_8	Numérico	37	0	Tipo	{1, Estrate ...	Ninguno	24	Derecha	Nominal
9	VT_9	Numérico	40	0	Enfasis de la Propuest	{1, Urbano-Es	Ninguno	12	Derecha	Nominal
10	VT_9b	Numérico	40	0	Enfasis de la Propuest	{1, Urbano-Es	Ninguno	12	Derecha	Nominal
11	VT_10	Numérico	40	0	Demanda	{1, Publico}...	Ninguno	12	Derecha	Nominal
12	VI_11	Numérico	8	0	Financiamiento	{1, Municipio}	Ninguno	13	Derecha	Nominal
13	VT_12	Numérico	8	0	Metodologia	{1, Diagnostic	Ninguno	58	Derecha	Nominal
14	VI_13	Numérico	8	0	Diagnostico	{1, Exhaustivo	Ninguno	14	Derecha	Nominal
15	VT_14	Numérico	40	0	Participacion	{1, Ausente}...	Ninguno	14	Derecha	Nominal
16	VT_15	Numérico	16	0	Instrumentos	{1, Nulo}...	Ninguno			
17	VI_16	Cadena	600	0	Instrumentos (Cuales?)	Ninguno	Ninguno			
18	VT_17	Numérico	8	0	Tipo de instrumentos	{1, de Interven	Ninguno			
19	VI_18	Numérico	30	0	Balance Diagnostico-P	{1, Equilibrado	Ninguno			
20	VI_19	Numérico	8	0	Cantidad de proyectos	Ninguno	Ninguno			
21	VT_20	Numérico	8	0	Producto principal del	{1, Lineamient	Ninguno			
22	VI_21	Numérico	30	0	Etapas de Implementaci	{1, Implement	Ninguno			
23	VT_25	Cadena	603	0	Objetivo	Ninguno	Ninguno			
24										
25										
26										
27										
28										
29										
30										
31										

Etiquetas de valor

Etiquetas de valor

Valor:

Etiqueta:

Añadir

Cambiar

Eliminar

1 = "Estrategico"

2 = "Territorial"

3 = "Estrategico-Territorial"

4 = "Territorial-Proyectual"

Aceptar

Cancelar

Ayuda

Vista de datos Vista de variables /

SPSS El procesador está preparado

Cuadro 14: Casos de la taxonomía. Elaboración Propia

3.4. Análisis generales sobre los 50 casos

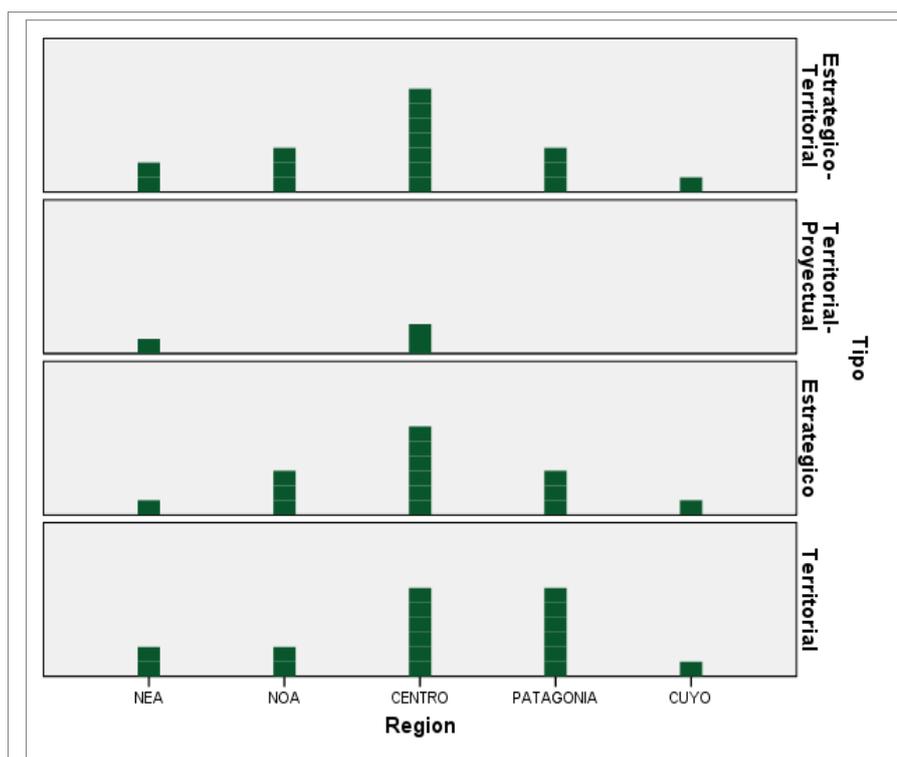
A continuación se presentan los análisis generales para los 50 casos seleccionados, categorizados en la taxonomía propuesta. Los 11 ejes de análisis aplicados incluyen las siguientes relaciones:

1. “Tipo de Plan” por “Región geográfica”
2. “Tipo de Plan” y “Producto Principal del Plan”
3. “Región” según la forma de “Participación” y la “Escala de ciudad”
4. “Tipo de Participación” en relación al “Producto Principal del Plan”
5. “Producto Principal del Plan” en relación al “Tipo de instrumentos” elaborados.
6. “Producto Principal del Plan” según “Énfasis de la propuesta” y “Tipo de instrumentos”
7. “Tipo de Plan” por “metodología”
8. “Producto Principal del Plan” y “Demanda”
9. “Producto Principal del Plan” según “Tipo” y “Demanda”
10. “Demanda” por “Financiamiento” y “Producto”
11. “Financiamiento” y “Estado”

El producto de los análisis generales realizados, constituye los análisis posibles de hacer a partir de la sola documentación de planes. El resultado permite su descripción y análisis con propósitos de clasificación y selección. Los análisis generales realizados se detallan a continuación:

1. Relación entre “Tipo de Plan (np.2) y Región geográfica (AU)”

Este cruce permite visualizar la distribución nacional de los diferentes tipos de planes que se desarrollaron o se están desarrollando. Esta relación cobrará más consistencia con la incorporación de nuevos casos a la base de datos, pudiendo realizarse una caracterización más cabal de estas regiones respecto del tipo de planificación que se está implementando.

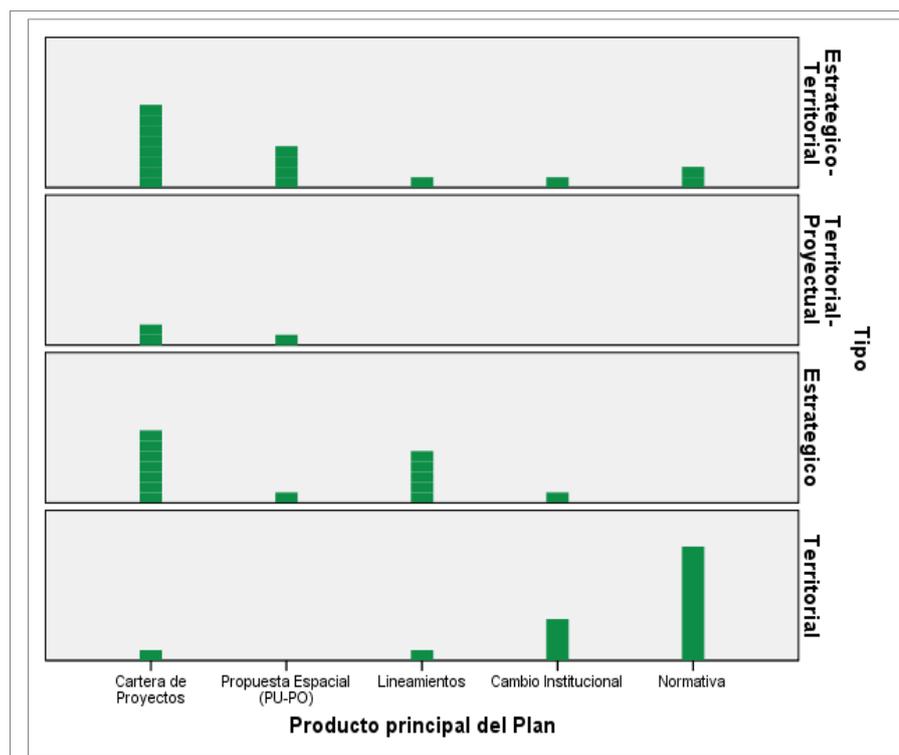


Los 50 casos involucrados en el análisis se encuentran distribuidos en el siguiente orden según cantidad: 22 en Centro, 12 en Patagonia, 8 en NOA, 5 en NEA, y 3 en Cuyo, reflejando el predominio en la región Centro que incluye a la Provincia de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba. Esto se encuentra en concordancia con el predominio de instituciones que brindan asistencia técnica y en la formación de la disciplina (Capítulo 1, apartados 2 y 4).

En relación al tipo predomina en el conjunto de la muestra el siguiente orden de planes: Estratégicos (E), Estratégico-Territorial (E-T) y Territorial (T). Al interior de esta, las regiones Centro y Patagonia verifican específicamente la situación planteada, mientras en NEA tienen una distribución homogénea. Una situación particular se observa en las regiones de Cuyo, NOA y Patagonia, la cuales carecen del tipo TP.

2. Relación entre “Tipo de Plan (np.2) y Producto Principal del Plan (np.4)

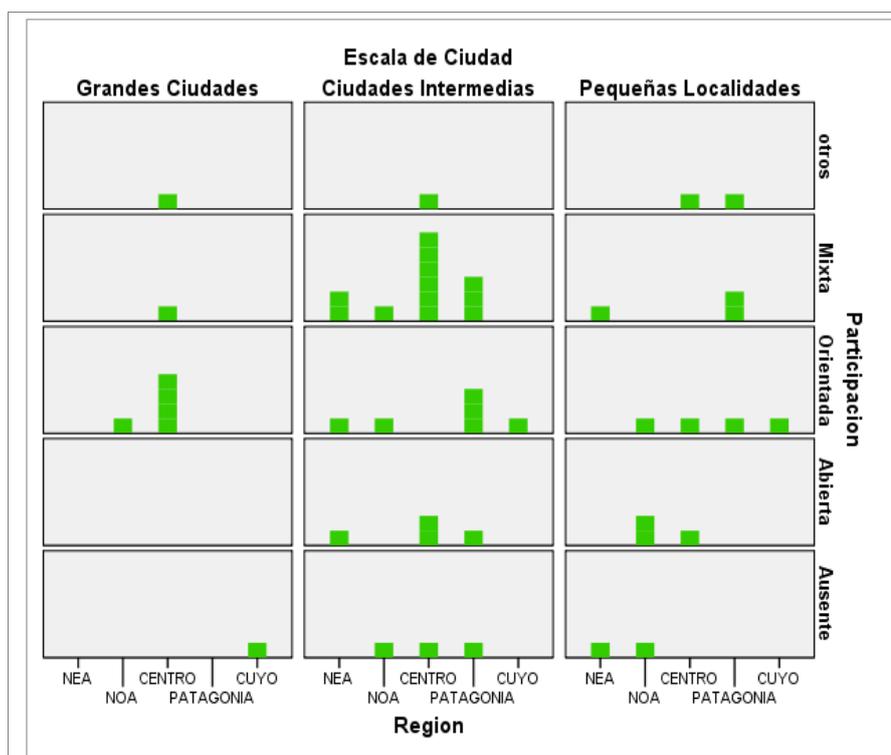
Este cruce permite visualizar los productos predominantes de los planes según su *tipo* así como la correspondencia entre los objetivos de los planes y sus propuestas de transformación territorial. Sin embargo, en esta variable, sólo se identifica el producto principal del plan, lo cual no implica que no existan otros productos formulados y desarrollados.



En la muestra de 50 casos, predominan como productos principales de Planes Estratégicos, carteras de proyectos y lineamientos; como productos de Planes Territoriales, desarrollo de normativas; como productos de Planes Estratégico-Territoriales y Planes Territoriales proyectuales, carteras de proyectos y/o propuestas espaciales. En la muestra, el cambio institucional como producto, se verifica en los tipos E, E-T y T, con predominancia en este último. De este modo, se observa la pertinencia de la clasificación y definición elaborada de la práctica de la planificación según los tipos (E, E-T, T, T-P).

3. Relación entre “Región (np.1), Participación (np.3), Escala (np.1)”

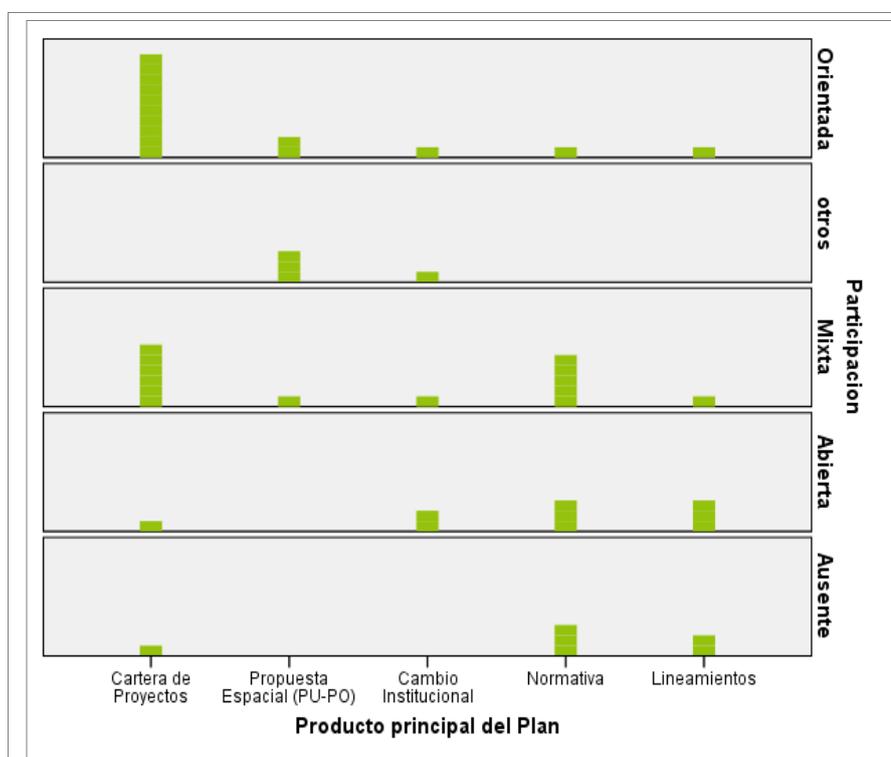
El cruce permite reconocer el peso de la práctica de la participación en función de la escala de ciudad y la región del país. **La escala** de ciudad define la magnitud de los dispositivos participativos necesarios y **la región** aparece asociada a tradiciones de planificación (centralizada, participativa y variantes) distintas entre norte, centro y Patagonia.



El cruce evidencia para la muestra de 50 casos, una marcada diferencia respecto a las características e importancia que adquiere la participación en los procesos de planificación. Así se puede observar que en *pequeñas localidades* se dan todas las formas de participación de manera homogénea; en las regiones del NEA y NOA hay casos en que la participación está ausente; en el caso de las *grandes ciudades*, predomina la participación orientada, selectiva, la que cobra protagonismo; finalmente para el caso de *ciudades intermedias*, si bien se registran varios tipos de participación, predominan la orientada y mixta, sobre todo en las localidades pertenecientes a las regiones Centro y Patagonia.

4. Relación entre “Participación np.3 y Producto Principal del Plan np.4”

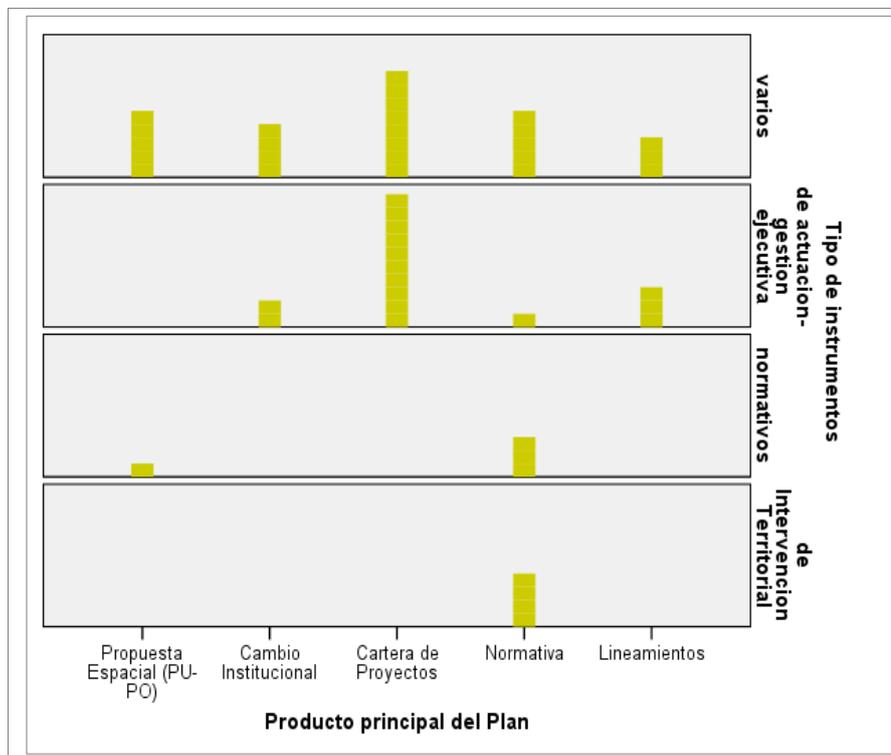
El cruce permite explorar la relación entre la práctica de la participación y los productos principales de los planes. El análisis en la muestra de 50 casos, resulta en una variedad de situaciones que incluye: un predominio de participación orientada y mixta en planes cuyo producto principal es la cartera de proyectos; un predominio de participación abierta o mixta para los casos de propuesta normativas; la participación ausente asociada a normativas en los planes territoriales, o lineamientos en los planes estratégicos. En el caso del producto “propuestas espaciales” se registran varios tipos de participación con una distribución bastante homogénea, situación compartida por “lineamientos” y “cambio institucional”.



Cabe señalar que la categoría “otros” incluye formas de participación consultivas informativas variadas, las cuales incluyen o pueden incluir encuestas, entrevistas y distintas formas de difusión de productos, como metodología de abordaje de interrelación con la comunidad.

5. Relación entre “Producto Principal del Plan np.4 y Tipo de instrumentos np.3”

El cruce permite visualizar aspectos de orden metodológico y su relación al alcance del plan, ofreciendo un panorama del nivel de coherencia interna de la propuesta y las pautas de reflexión para la etapa de implementación.

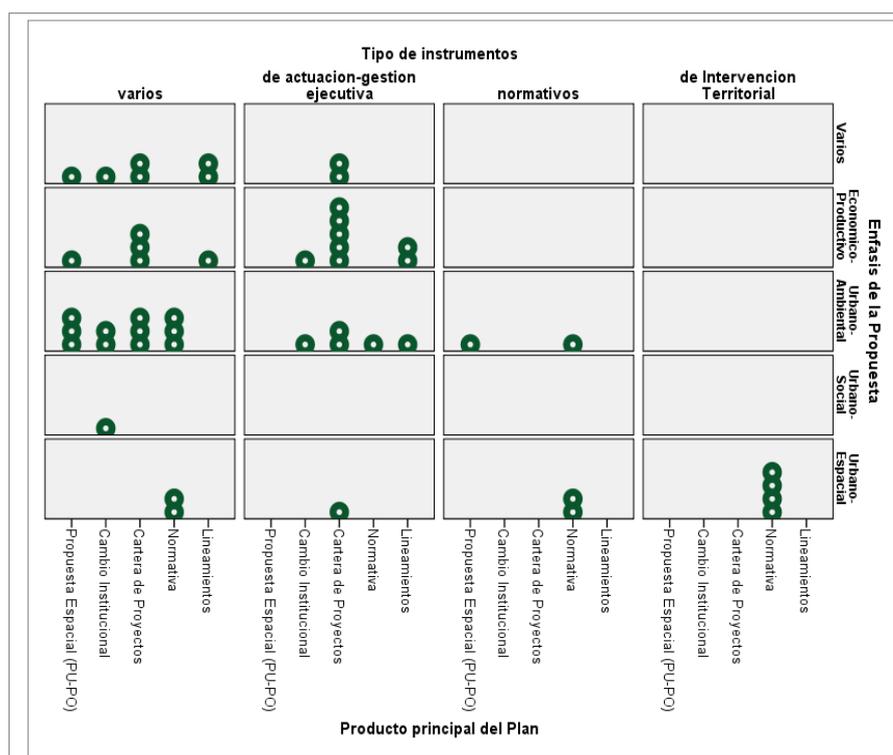


El análisis muestra que el tipo “instrumentos varios”, que implica la formulación integrada y paralela de múltiples herramientas para la implementación del plan, es la que predomina en la muestra. En contraposición, los instrumentos de intervención territorial son aplicados en los casos donde predomina el producto normativo, situación compartida por los instrumentos normativos. Por último, los instrumentos de actuación son aplicados mayoritariamente para las carteras de proyectos.

Como conclusión, este cruce de variables constatan la coherencia interna de las categorizaciones elaboradas.

6. Relación entre “Producto Principal del Plan (np.4), Énfasis de la propuesta (np.2) y Tipo de instrumentos (np.3)”

El cruce permite visualizar la coherencia entre el énfasis en la propuesta que tienen los productos principales de los planes, y el tipo de instrumentos propuestos. Esta lectura es complementaria de la anterior (5).

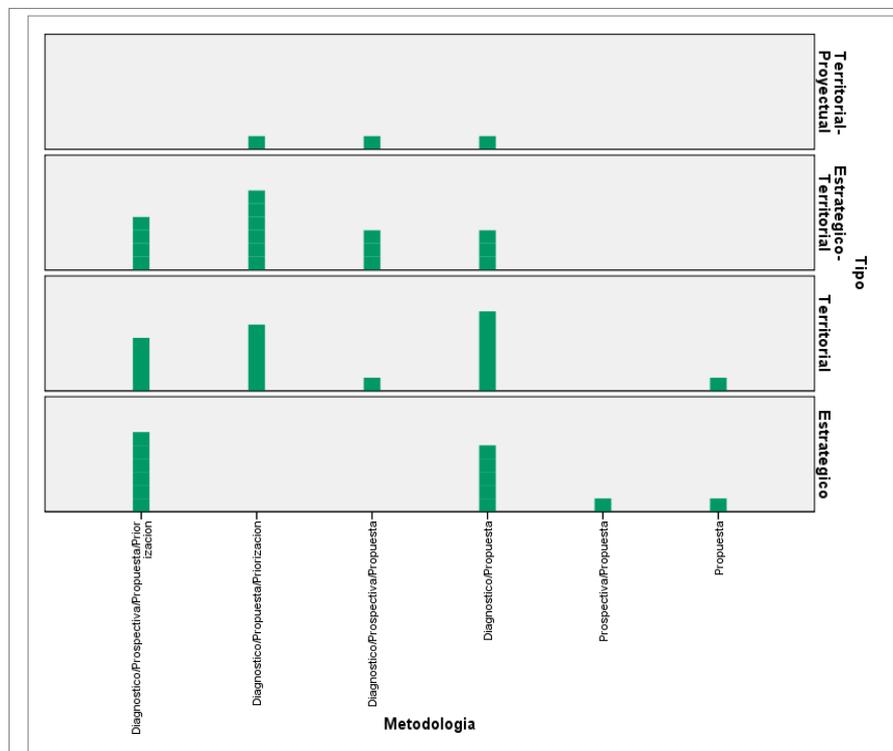


En el sector izquierdo del gráfico es donde se presenta la mayor distribución de los casos que conforman la muestra. Esto indica que el mayor porcentaje de los casos tienen dentro de sus propuestas, la formulación de instrumentos de gestión y actuación, o desarrollan un conjunto de varios instrumentos simultáneos para alcanzar sus objetivos. En este conjunto de casos predominan los énfasis en las dimensiones urbano-ambiental y económica-productiva, o con énfasis multidimensional.

Los instrumentos exclusivamente de intervención territorial son formulados únicamente para aquellos planes con énfasis urbano-espacial, dando como producto principal la normativa urbana.

7. Relación entre “Tipo de Plan (np.2) y metodología (np.3)”

El cruce permite visualizar la coherencia entre el proceso metodológico y el tipo de plan desarrollado.

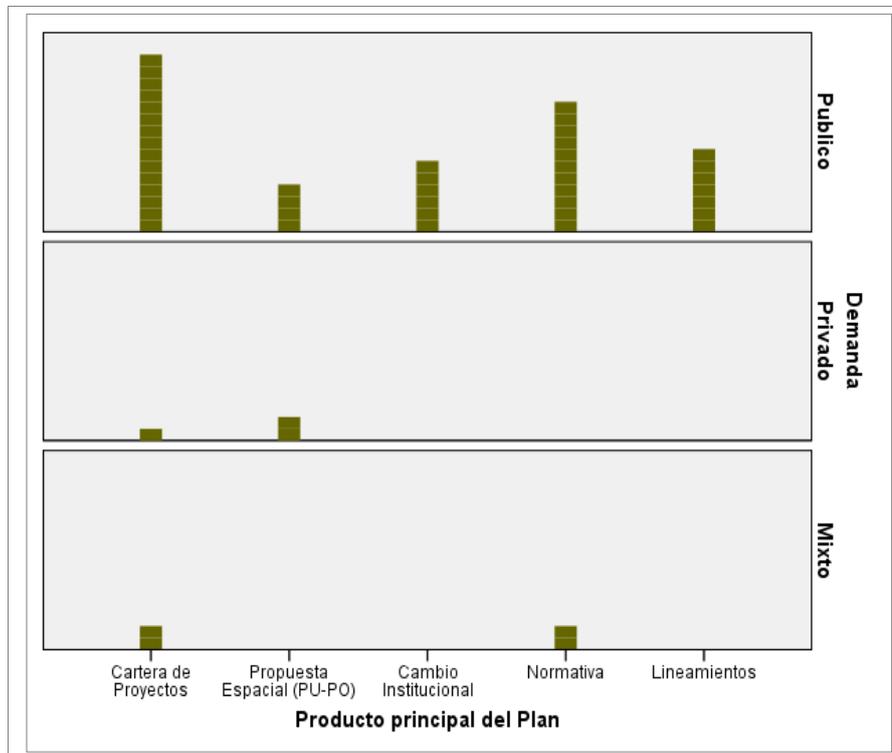


Las metodologías Diagnóstico/Prospectiva/Propuesta/Priorización y Diagnóstico/Propuesta, se implementaron de manera indiferenciada para los planes Estratégicos, los Territoriales y Estratégicos Territoriales, mientras que la metodología Diagnóstico/Propuesta/Priorización predomina en los T y en los E-T, mientras que está ausente en los planes Estratégicos.

Algunas de las situaciones que merecen destacarse en la formulación de los planes son: un alto número de los planes E-T que evidencian la problemática de la falta de prospectiva, y la existencia de casos que carecen de diagnóstico.

8. Relación entre “Producto Principal del Plan (np.4) y Demanda (np.1)”

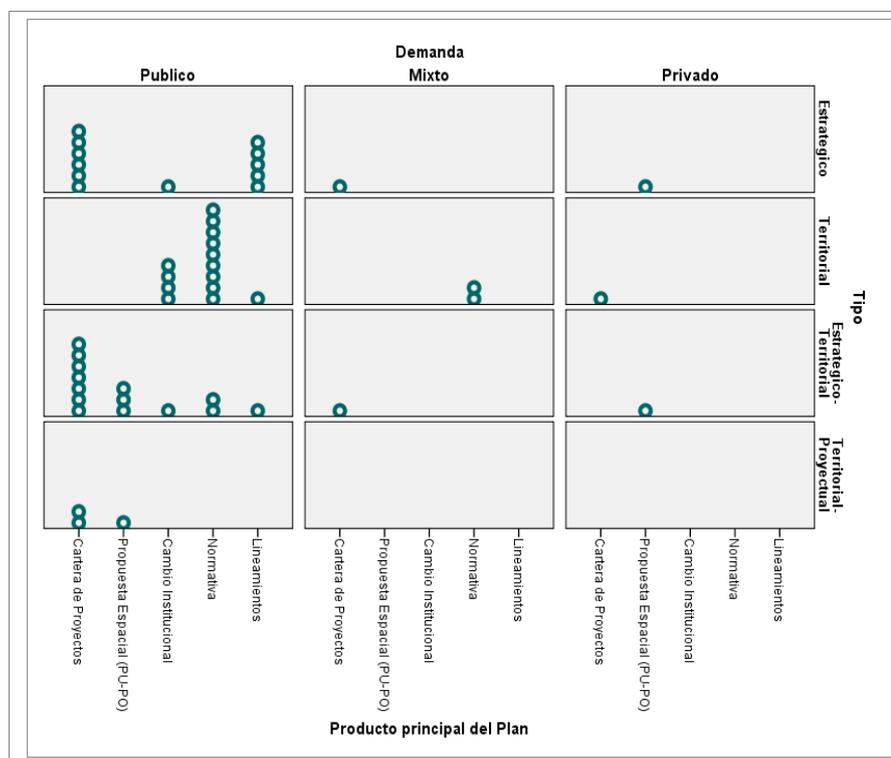
El cruce pone en relación el tipo de producto principal de los planes encomendados con el origen público, privado o mixto de la demanda con el propósito de explorar el perfil material de la demanda.



Este análisis sobre la muestra de 50 casos señala en primer lugar, que la mayor cantidad de los planes analizados resultaron demandados por el sector público, y con productos diversos. En segundo lugar, el sector privado demanda, fundamentalmente, cartera de proyectos o propuestas espaciales, el sector público y privado en conjunto producen cambios de tipo normativos, y el sector público es quien produce por su propia demanda tanto cambios institucionales como lineamientos. Finalmente en la muestra se observa una predominancia de demanda público privada sobre productos de tipo normativos y carteras de proyectos.

9. Relación entre “Producto Principal del Plan (np.4), Tipo (np.2) Demanda (np.1)”

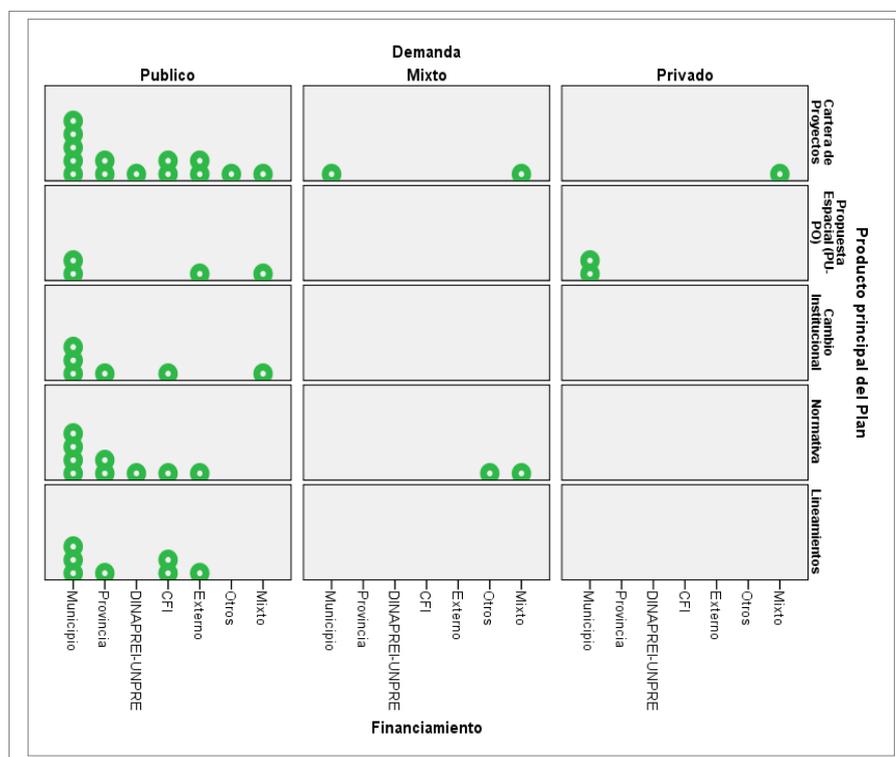
Esta relación permite complejizar la lectura previa, a partir de la incorporación de la variable “tipo”, visualizando cuales son los tipos de planes que se formulan según el sector que lo demanda y el producto principal de los mismos.



La lectura simultanea de las tres variables muestra que los planes promovidos desde el sector privado son del tipo Estratégico, Territorial y Estratégico-Territorial y sus productos son cartera de proyectos y propuestas espaciales; los planes encomendados desde los entes mixtos son del tipo Territorial, Estratégico - Territorial y Territorial Proyectual, y sus productos principales son cartera de proyectos y normativas. Por último, los planes del sector público predominan en primer lugar los del tipo Estratégico y Estratégico – Territorial con carteras de proyectos; le siguen los Territoriales con normativa.

10. Relación entre “Demanda (np.1), Financiamiento (np.1) y Producto (np.4)”

Esta relación permite observar quien demanda, quién financia, y qué se produce, es decir la fuente de financiamiento de los planes según los sectores que los promueven (público, privado o mixto) y sus productos.



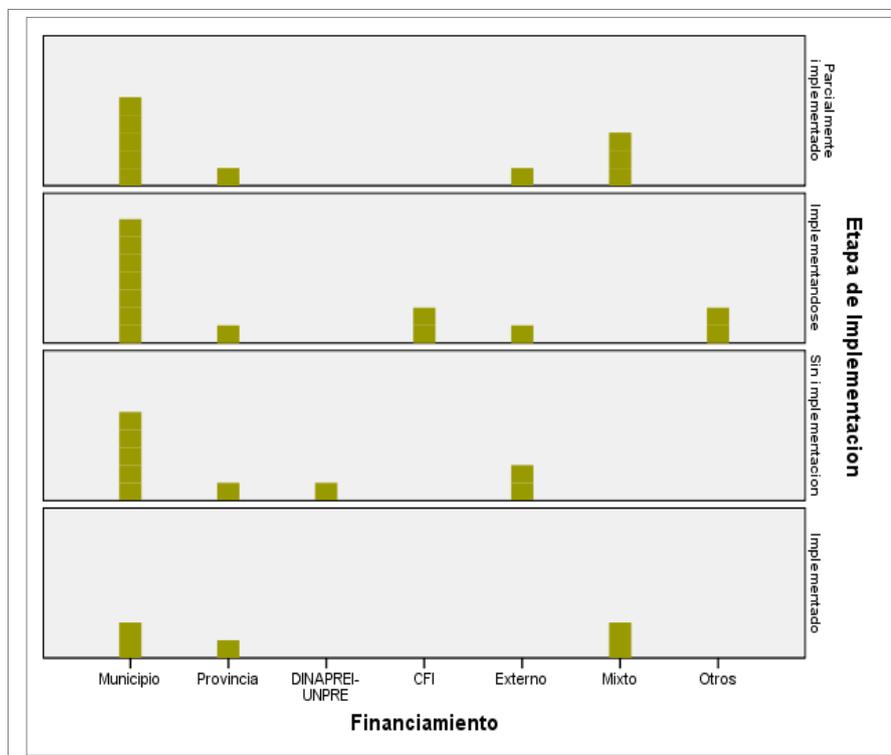
Para el caso de los planes promovidos por el sector público la mayor fuente de financiamiento es el Municipio para todos los tipos, y en menor medida la provincia respectiva y el Consejo Federal de Inversiones. Estos dos últimos, no financiaron productos del tipo espacial. En su totalidad, como mencionamos anteriormente, los productos destacados son cartera de proyectos, normativa y lineamientos.

En los planes encomendados desde el sector privado, el financiamiento es municipal o mixto, para generar propuestas espaciales y/o carteras de proyectos, respectivamente. En el caso de los planes promovidos por entes mixtos, el financiamiento esencialmente también es mixto, con productos como “carteras de proyectos” y “normativas”.

Por último, los planes que registraron un cambio institucional como producto principal, fueron promovidos por el sector público y recibieron financiamiento mayoritariamente por parte del municipio y en menor medida desde la provincia y el CFI.

11. Relación entre “Financiamiento (np.1), Estado (np.4)”

Complementariamente al punto anterior (10) este cruce permite establecer las posibles correspondencias entre fuentes de financiamiento e implementación.



Esta relación encontró limitantes para el completamiento de la base de datos en ambas variables por carencias de información tanto respecto a la fuente de financiamiento como respecto del grado de implementación de los planes. Por esta razón la muestra de casos posible de analizar en esta perspectiva es menor (muestra reducida) cuyo análisis arrojó los siguientes resultados:

En primer lugar, la mayoría de los casos que tuvieron financiamiento municipal se encuentran en diferentes estados de Implementación (parcialmente, implementándose, implementado). Por otro lado los planes de mayor nivel de implementación en la muestra reducida, son los que tienen como producto principal la cartera de proyectos, la normativa y los lineamientos, en este orden. Asimismo, los que no han alcanzado la categoría “sin implementación” corresponden a los financiamientos del CFI y otros.

3.5. Conclusiones de análisis generales

Para el desarrollo del tipo de análisis presentado, de carácter predominantemente cuantitativo, se han procurado normalizar las muy diversas características de los distintos casos trabajados. Este trabajo de normalización de planes se ha realizado a partir de la definición de variables y construcción de rangos y/o categorías. Al respecto es importante resaltar que, la normalización constituye una tarea crítica que requiere acuerdos y precisiones muy específicas, en razón de la gran diversidad y heterogeneidad que presenta dicha muestra de planes tomada. Es importante señalar también, que las decisiones de asignación de rango o categoría para cada caso, conservan una componente subjetiva aun después de la normalización discutida y consensuada.

Por otro lado, es importante señalar que los análisis realizados sobre la muestra de planes no presentan *validez estadística*, en rigor al tamaño muestral y a su relación al universo total de planes. Es preciso aclarar en este sentido que la diversidad de productos que componen tanto el universo como la muestra, constituyen una dificultad añadida a la búsqueda de resultados de validez estadística. Sin embargo, para la muestra de 50 casos y según los criterios de análisis establecidos, hemos reconocido los siguientes patrones de relaciones:

Se registran planes formulados proporcionalmente a la cantidad de habitantes, solo en el caso de la región centro, mientras que la Región patagónica es la segunda en orden de cantidad de planes, seguida del NOA; NEA y Cuyo. Se verifica predomina de planes Estratégicos (E), Estratégico-Territorial (E-T) y Territorial (T) en ese orden, en las regiones Centro y Patagonia, y ausencia de planes de vocación proyectual en las regiones de Cuyo, NOA y Patagonia.

Se registra predominancia de carteras de proyectos y lineamientos como productos de PE, predominancia de normativas como productos de PT, carteras de proyectos y/o propuestas espaciales como productos de PET y PTP. Se registra además una incidencia pero baja, del cambio institucional como producto de los planes de todo tipo.

Se registra una generalización y diversificación de la práctica de la participación en las pequeñas localidades, casos de participación totalmente ausente solo en las regiones del NEA Y NOA y estrategias participativas más complejas y completas en las *grandes ciudades*, y en menor medida en *ciudades rmedias*, esto especialmente en las regiones Centro y Patagonia.

Se registra predominio de participación orientada y mixta en planes cuyo producto principal es la cartera de proyectos; participación ausente asociada a normativas en los planes territoriales, o lineamientos en los planes estratégicos.

Se registra predominancia de instrumentos de intervención territorial en los planes cuyo producto principal es una normativa y predominancia de instrumentos de actuación (ejecutivos) en planes cuyo producto principal son carteras de proyectos.

Se registra que los instrumentos exclusivamente de intervención territorial son formulados únicamente para aquellos planes con énfasis urbano-espacial, dando como producto principal la normativa urbana.

Se registra un alto número de los planes E-T que evidencian la problemática de la falta de prospectiva, y la existencia de casos que carecen de diagnóstico.

Se registra una demanda de planes claramente predominante del sector público aunque sin predominancia específica de productos, y se registra una predominancia específica de cartera de proyectos o propuestas espaciales cuando el demandante es el sector privado. Se registra además una demanda de cambio normativo cuando se asocian el sector público y privado en la producción de la demanda, mientras que los cambios institucionales se registran como demanda del sector público exclusivamente.

Se registra una predominancia de PE, PT y PET asociado a la demanda del sector privado y sus productos “cartera de proyectos” y “propuestas espaciales”, mientras que se registra una predominancia de PT, PET y PTP asociado a la demanda mixta y sus productos “cartera de proyectos” y “normativas”. Se registra además una predominancia de PE y PET y PT asociados a la demanda del sector público, con carteras de proyectos.

Se registra una predominancia de fuentes de financiamiento municipal para el caso de los planes promovidos por el sector público, seguido por la provincia respectiva y el Consejo Federal de Inversiones. Entre estos son productos destacados carteras de proyectos, normativas y lineamientos.

Finalmente y en cuanto a nivel de implementación de planes, se registra predominancia de casos con financiamiento municipal en diferentes estados de Implementación mientras que, los planes con mayor nivel de implementación, son los que tienen como producto principal la cartera de proyectos, la normativa y los lineamientos, en este orden.

Acerca de la taxonomía

La taxonomía propuesta, se encuentra en condiciones de ser utilizada por la SSPTIP, tanto en paquete estadístico (SPSS) o en planilla de cálculos del paquete office (ambos formatos en Anexo Digital) o similares.

Las principales propiedades de la taxonomía radican en su posibilidad de *actualización* sistemática del registro de planes de la SSPTIP. Este formato permite además la *redefinición* o *incorporación* de nuevas categorías, la construcción de análisis diversos y la verificación de consistencia y pertinencia de las categorías definidas para cada variables (punto 3.4)

Las interrelaciones entre las variables presentadas corresponden a las preguntas de análisis generales, los cuales pueden encontrar respuestas en la documentación de los casos y no requieren de información complementaria. Estas interrelaciones pueden ser replicadas en otras muestras distintas y/o ampliadas, a partir de la sintaxis (Anexo) lo que permitirá visualizar de manera dinámica los nuevos productos.

4. EJES PROBLEMÁTICOS (ANÁLISIS 20)

Se identificaron un conjunto de ejes problemáticos de la planificación en Argentina como resultado de los análisis en profundidad sobre 20 casos de estudio. El abordaje analítico de los casos se estructuró en las interrogantes de las hipótesis de partida del presente estudio. El resultado de ejes problemáticos fue objeto de un trabajo de taller entre el equipo consultor y los integrantes de la SSPTIP, a partir de lo cual se sintetizaron para una posterior modelización, que desarrollamos en el apartado de conclusiones

A partir de los análisis realizados, que incluyen documentación y entrevistas a diversos actores “clave” de las experiencias, se han formulado seis grandes ejes problemáticos. El orden de los apartados sigue la secuencia temporal de los planes: a-Condiciones de producción del proceso de planificación, b-relación entre política y técnica, c-perfil de los equipos técnicos, d-aspectos de las metodologías, e- problemas interjurisdiccionales y f- el tema de la implementación de planes.

4.1. Naturaleza de los procesos de planificación y condiciones de producción

En este primer eje problemático, se busca poner el acento en el variado repertorio de prácticas de planificación que se han observado, especialmente en el análisis de los casos en profundidad y, de modo complementario en los análisis generales. Específicamente, nos referimos a la diversidad de productos que en la práctica de la planificación se denomina “**Plan**”. Al respecto, se identifica una dificultad acerca del campo de acción o el alcance de

los planes, los cuales en ocasiones apenas reúnen un conjunto de propuestas o ideas que no tienen ligazón con diagnósticos (o problemáticas) que las respalden o no contemplan un desarrollo instrumental que garantice su operacionalización posterior en el territorio.

A esto denominamos el **problema del objeto** de la planificación que en gran medida se explica por las condiciones de producción de los planes, la coexistencia de paradigmas de planificación, los distintos pesos de los enfoques disciplinares y especialmente esta relacionado al escaso nivel de regulación normativa del “Plan” como un producto atado al dispositivo institucional de la toma decisiones, en el marco de las políticas públicas.

En este sentido, la lectura del **origen** del plan o los modos de **constitución de la demanda** - una de las dimensiones de análisis contempladas para el estudio de los casos en profundidad- se vuelve altamente explicativa para entender la naturaleza del proceso en las experiencias analizadas. En este punto distinguimos una serie de aspectos que interesa remarcar.

Todos los procesos se encuentran atravesados por una cuestión no siempre explícita -pero que gravita en buena medida en el curso de la acción de los proceso de planificación- que es el “*para quién y para qué se planifica*”, lo cual define en buena medida a los casos analizados. En este sentido es necesario considerar también el **carácter público-privado-mixto de la iniciativa** o de los actores que traccionan los procesos.

Además, el análisis de los casos en profundidad permitió reconocer múltiples perfiles del **actor clave** del proceso de planificación, algunos más técnicos otros eminentemente políticos. En este punto, cabe aclarar hemos registrado experiencias donde el promotor del plan no es un funcionario sino que la iniciativa pertenece a sectores más técnicos, que pueden o no tener (o conseguir posteriormente) aval político. Lo cual evidencia las diversas trayectorias de los procesos que en ocasiones no encuentran pleno arraigo en el entramado político.

Otro factor determinante de las condiciones de producción de un plan es el **financiamiento**. La disponibilidad de recursos económicos que requieren ser ejecutados (con destino específico o vínculo con la temática) suele ser en algunos casos la variable explicativa que desencadena la elaboración de un plan. En este punto, el interés de los organismos de financiamiento es garantizar el desembolso a cambio de la construcción del producto y esta dinámica se torna muchas veces independiente de la decisión del apuntalar al plan como proceso, reduciéndolo en ocasiones, a un producto mercantilizado no operacional.

Al respecto cabe señalar las particularidades positivas registradas para los procesos de planificación “victoriosos” en relación al financiamiento. De acuerdo con los análisis realizados, estos casos, se presentan con mayor frecuencia, asociados a **un financiamiento fuerte y predominante del municipio** que lleva adelante la formulación del plan. En estos casos se verifica una fuerte apuesta local a través de la decisión política de asignación de recursos municipales al proceso de planificación.

También, se registró que las condiciones de producción de los planes están frecuentemente determinadas por las **condiciones de la oferta de planes, planificadores y paquetes de financiamiento**. El acoplamiento del mercado de consultorías a las “ventanillas de financiamiento” disponibles, determina en muchos casos el perfil del producto con cierta independencia o rigidez respecto de las características locales del problema urbano y del equipo técnico que tiene a su cargo la resolución.

La formulación de planes promovidos por el lado de la oferta se explica en parte por la **existencia de un mercado de consultorías** desarrollado como alternativa frente a las carencias de capacidad técnica institucional. Al respecto se reconoce además un **vacío normativo que deja lugar a que este fenómeno ocurra sin regulación**, dejando las condiciones que estructuran la producción de planes (formato del producto, organización del trabajo, metodología, composición de los equipos, etc.) libradas a la suerte de las decisiones (intereses o competencias formativas y metodológicas) de quienes brindan los servicios de asistencia.

Por otra parte, se identificaron experiencias cuya génesis respondió a **problemáticas o necesidades territoriales emergentes**, que irrumpen o requieren ser procesadas con ciertos niveles de cálculo, reflexión o innovación en la **agenda de gestión** y cuyo destino estuvo sujeto a un conjunto de mediaciones que involucra factores políticos y técnicos. Algunos de estos casos buscan financiamiento externo y buena parte de ellos son iniciativa de equipos técnicos o actores clave con perfil técnico que no tienen la llegada política necesaria para consolidar el plan como proceso de implementación.

Se identificaron además casos en los cuales, la iniciativa de formular un plan responde más a un **clima de época** vinculado a las agendas de gestión, como una moda política, donde disponer de un plan forma parte de la construcción de una imagen de gobierno. En estos casos, en que la iniciativa es más política, el plan suele tener una mayor incidencia que en el caso anterior reseñado, en que la iniciativa suele estar en la esfera de los equipos técnicos, aceptada por el decisor político, en la medida en que no demande recursos locales.

Finalmente, cabe destacar que en la mayoría de las ocasiones, las condiciones iniciales del proceso de planificación determinan las etapas y resultados alcanzados. Pero, en otras ocasiones, las propias **trayectorias de los procesos** pueden dar lugar a cambios de sentido u orientación, e incluso pasado un tiempo pueden retomarse experiencias previas. En este sentido, se registran casos en los cuales equipos técnicos que en un determinado momento no lograron instalar un proceso de planificación sostenido, o no llegan a formular un producto técnico que sea internalizado por el dispositivo político-administrativo, en otro momento y contexto político, retoman y encauzan procesos que habían quedado truncos.

Estos cambios de rumbo se encuentran asociados a oportunidades políticas, al propio aprendizaje de los equipos técnicos, y en la actualidad en particular, **a transformaciones de contexto a escala nacional, provincial o municipal**. De allí que las condiciones de origen y la naturaleza de los proceso sea tan diversa y variable y no marquen una trayectoria lineal aunque si determinante, especialmente en aquellos casos de buenas experiencias de implementación, donde se encuentran con mayor frecuencia, condiciones iniciales favorables, como la **fuerte apuesta municipal con recursos locales y acompañamiento político consciente**, factores que luego lo sostuvieron hasta la instancia de territorialización.

4.2. La relación entre la lógica técnica y la lógica política

En este segundo eje problemático, se expone **de qué modos se configura el vínculo entre técnica y política** en las experiencias de planificación analizadas y cómo éste vínculo incide en los procesos y los resultados de la práctica de planificación. Específicamente interesa marcar las relaciones de complementariedad y las tensiones que se producen en la relación entre la **lógica política** y la **racionalidad técnica**. Ya que mientras la primera persigue la reproducción de las relaciones y prácticas propias de la acumulación política, la segunda suele desvincularse (en diferentes grados) de la racionalidad política, desarrollando esquemas y propuestas más regulados por el conocimiento técnico territorial.

En la configuración de este vínculo, resultan evidentes por un lado, **las diferencias entre los lenguajes** de los actores técnicos y los actores políticos y por otro lado, **los diferentes tiempos**, el de la dinámica de la construcción del conocimiento (diagnósticos que ganan en solidez, reflexión o problematización de la realidad) y el de la dinámica del rédito político electoral. Al respecto, en las experiencias analizadas, se registró una variada gama de situaciones que van desde casos en los cuales la formulación del plan y la dinámica del entramado político municipal corren literalmente por “andariveles paralelos”, hasta escenario donde la imbricación entre estas lógicas es pleno y se amalgama constituyendo **al plan como parte de un proyecto político**.

Cuando observamos situaciones de diálogo o articulación real entre estos ámbitos surgen cuatro elementos explicativos centrales:

a- La planificación como disciplina se asume como una **herramienta técnico-política** en la medida en que asiste simultáneamente a objetivos políticos y objetivos de resolución técnica de problemas.

b- **El núcleo de la toma de decisiones se muestra permeable a redefinir la agenda** e incorporar criterios de conformación de la misma (o prioridades) que no dependen exclusivamente de la lógica del rédito político a corto plazo;

c- **Surge un actor que opera de puente entre estos campos**, que se caracteriza por disponer formación técnica, mirada política y acceso al círculo de toma de decisión.

d- **Se define un tipo de vínculo basado en una relación de confianza** entre un actor técnico protagonista y el actor decisor, que descansa en algunas decisiones técnicas.

Entre ellos destacamos la hibridación técnico política que habitualmente se consolida en la figura del **actor nexa** y/o en la consolidación de un vínculo de confianza entre el **actor decisor** y el **actor técnico principal**.

El **actor nexa** es un actor clave del proceso de planificación, en tanto que su presencia es determinante para la viabilidad del plan. Se trata de un actor que tiene una **fuerte formación técnica** y una **clara mirada política** territorial. Este actor suele conducir a los equipos técnicos locales y contratados a la vez que tiene una relación cercana al actor decisor, y puede transmitirle con claridad todas las dimensiones del plan y su incidencia en la dinámica política local y en el futuro político de ese actor. En general este tipo de actor, **presente en todos los casos de planes implementados**, introduce el rol político de la figura técnica.

Esta interfase o comunicación dialógica entre **plan y gestión** inscripta en una lectura de la planificación como proceso más que como resultado, tiene la complejidad de estar atada al mapa de actores. Las casuística registrada en los casos analizados muestra que las posiciones, objetivos y relaciones entre los actores, son variables a lo largo del proceso y están mediadas por aspectos tan variados como: banderas partidarias, características personales de los actores, posicionamientos ideológicos, militancia de los procesos, efectividad instrumental de las acciones previstas en el plan, anclaje normativo y apuestas o riesgo asumidos en el juego de capitalización política, entre otros aspectos.

4.3. De los equipos técnicos y las capacidades instaladas

En este apartado consideramos relevante analizar dos temas. El primero se vincula con la variedad de perfiles disciplinares o de formaciones específicas en los equipos técnicos y su incidencia en el tipo de abordaje del territorio, a efectos de focalizar en las perspectivas generales o sectoriales de los planes. El segundo tema es una cuestión registrada en las entrevistas que son las nuevas demandas formativas para cubrir aspectos específicos de los procesos de planificación. Estos dos temas están relacionados a la composición inicial que asumen los equipos técnicos, generalmente vinculada a la demanda específica de planificación, lo que incide fuertemente en las condiciones de producción de los planes, dado los niveles de dependencia de la asistencia externa frente a las falencias en las capacidades endógenas municipales para generar nuevas condiciones y prácticas de innovación en materia de planificación.

I – En cuanto al nivel de composición **intredisciplinar** de los equipos técnicos, el tema implica una discusión específica respecto a cuando estamos frente a una construcción interdisciplinar y cuando no, aún cuando es generalizada la idea de que una mayor diversidad disciplinar posee cierto potencial para enriquecer los puntos de vista acerca de un problema determinado. No obstante, las experiencias observadas muestran que la diversidad disciplinar al interior de los equipos técnicos no es garantía de un trabajo transversal o problematizaciones que se reflejen en el perfil o el alcance instrumental del plan o en la cartera de programas y proyectos formulados. Por el contrario, hemos observado que las diferencias entre visiones más integrales o sectoriales en los planes analizados, se encuentran asociadas a las tradiciones o visiones técnicas, a la formación específica y experiencia acumulada de los planificadores involucrados. En este contexto, es preciso puntualizar que las diversas capacidades de los planificadores constituyen un aspecto determinante del producto o del plan como resultado y, en los casos analizados, se visualiza cómo las capacidades específicas de los equipos técnicos dejan una impronta conceptual y operativa en el plan.

De modo complementario, es preciso distinguir el perfil disciplinar de la **formación específica** de los recursos humanos involucrados en el proceso de planificación, ya sea para:

1. Avanzar en un **diseño instrumental** que otorgue operabilidad a los planes.

Redefinir estructuras institucionales que agilicen los procedimientos o circuitos administrativos o habiliten esquemas de planificación inductiva de transformaciones y no restrictiva,

2. Dar un tratamiento metodológico adecuado a la **dinámica participativa** involucrada en los procesos de planificación (las cuales requieren una *expertise* que cuando está ausente, no solamente le quita potencia a los procesos sino que además banaliza estas prácticas, generando mala prensa en torno a su utilidad y eficacia),
3. Abordar con ciertos niveles de profundidad problemas específicos de las **dinámicas medioambientales** (erosión de costera, pérdidas de suelo, riesgos de inundación o sísmico, evaluación ambiental, emisiones de dióxido de carbono, etc.),
4. Incorporar la **dimensión de la comunicación** como una variable determinante del proceso de planificación al momento de difundir y convocar a la comunidad, con el propósito de incorporar miradas, hacer transparentes y confiables los procesos de gestión del estado y legitimarlos para su inserción en la agenda pública.

La introducción de esta distinción (asociada a la formación específica) no es menor y está ligada a una particularidad: No existe la disciplina de la “planificación territorial” en el marco de la educación superior en Argentina y tampoco hay una disciplina que tenga competencia excluyente sobre la materia³⁴ y más bien se observa un **déficit de la formación de grado** (aspecto desarrollado en el capítulo 1 del presente informe), particularmente en la disociación entre planificación y gestión pública. En este sentido es importante señalar que el conjunto de disciplinas que tienen injerencia en la temática, poseen orientaciones o formaciones que requieren ser complementadas con formaciones específicas³⁵. Al respecto, las entrevistas realizadas para los casos en profundidad, dan cuenta de manera recurrente, de referentes técnicos que debieron realizar desplazamientos y aprendizajes *ad hoc* para poder abordar la complejidad de las problemáticas en juego en el proceso de planificación territorial.

II - Otro tema que se pone de relieve en la comparación de los planes analizados refiere a la **conformación de los equipos técnicos** encargados de la formulación del plan, que muchas veces requiere de asistencia externa, dependiendo de: **i)** la disponibilidad (o no) de recurso humanos calificados en la formulación, gestión e implementación de planes (no sólo al interior de las administraciones públicas sino en la misma ciudad, provincias o región en la cual se

³⁴ Tampoco han surgido en la Argentina una asociación o espacio de representación (formación y debate) a escala nacional que congregue al conjunto de profesionales dedicado a la *planificación urbana y regional* como ha sucedido en otros países de América Latina (por ejemplo la ANPUR en Brasil o la ACIUR en Colombia), lo que es un indicador del nivel de institucionalización de la disciplina. Aunque, existe desde el año 1984 una asociación civil denominada Asociación Argentina de Planificadores Urbanos y Regionales (AAPUR) la misma no ha constituido como una institución de peso, ni ha tenido poder de convocatoria, más allá de su trabajo en un ámbito restringido del territorio nacional.

³⁵ Sean éstas formaciones asociadas a la propia experiencia generada en los ámbitos de trabajo o en otros casos a formaciones del ámbito de postgrado.

pretende desarrollar un plan); **ii)** en su defecto, la presencia de actores con inquietudes o incentivos para movilizarse en torno a dichos procesos en las agencias gubernamentales³⁶; **iii)** también, se vincula con los factores que determinan el origen del proceso (o su finalidad) y los formatos de financiamiento que en ocasiones condicionan la composición de los equipos técnicos.

Respecto a dimensión de análisis vinculada a la composición de los equipos técnicos hemos observado en las experiencias analizadas una tensión entre dos paradigmas: **capacidades municipales vs. asistencia externa**. En este sentido, el proceso de organización del trabajo en los planes analizados muestra una variada gama de situaciones que van desde aquellas experiencias en las cuales se verifica una “apuesta municipalista”, en las cuales el equipo técnico adquiere un fuerte arraigo municipal con el objetivo de ganar autonomía en el control del proceso de formulación del plan, adquirir el *knowhow*, formar equipos y aumentar la capacidad instalada; hasta configuraciones de los equipos técnicos que son totalmente externas, donde el vínculo entre destinatario y productor del plan es muy bajo o prácticamente nulo.

En la mayoría de los casos se observó que frente a la escasez de recursos humanos de los equipos técnicos locales (con limitaciones estructurales para asignar su carga horaria a la elaboración del plan o por falta de formación específica) fue necesario recurrir a la asistencia externa. En este sentido es preciso señalar que muchas veces el papel de los consultores externos no solamente resulta muy positivo al proceso sino que en ocasiones es el factor que viabiliza el despliegue de la práctica de planificación. Los consultores suelen incluso introducir un *aggiornamento* o nuevas líneas de trabajo al interior de las estructuras de la administración pública, conformando equipos técnicos³⁷ y generando instancias de trabajo que contribuyen en un verdadero fortalecimiento institucional.

En este sentido, la mayoría de las experiencias de planificación relevadas tuvieron algún nivel de mixtura en la composición de los equipos técnicos (agentes públicos + consultores externos). Y, a pesar de generalizarse los **equipos mixtos**, se registran situaciones en las cuales las partes componentes tienden a generar sinergias entre sí y otras situaciones en las cuales esto no sucede. En este aspecto hemos podido reconocer factores clave que hacen a una buena o mala articulación entre las partes. Uno de estos factores es la consolidación de

³⁶ En este sentido, la disponibilidad de recursos humanos calificados al interior de la administración no es la única restricción, en ocasiones la construcción y gestión de un plan requieren esfuerzos complementarios, se presenta como un trabajo extra para los equipos locales, o supone cambiar esquemas con los cuales los actores intraburocráticos se sienten cómodos.

³⁷ Incluso se han registrado casos en los cuales el equipo técnico formado en la Oficina del Plan comienzan a ser demandados por otras áreas de gobierno dada la calificación o la experiencia de los mismos.

relaciones de confianza y reciprocidad entre las partes (o su contrario, apatía y temor en torno al vínculo); otro de los factores es la presencia (o ausencia) de **metodología explícitas y ejecutivas de intercambio** o, la forma en la que se organiza el trabajo (esquemas subsidiarios o integrados, actividades de taller, etc), y a los niveles de apoyo, solidaridad, empatía o autonomía con el cual se desenvuelven las partes. La presencia o la ausencia de sinergias al interior de estos equipos mixtos, está relacionado a la claridad de los acuerdos iniciales³⁸, al involucramiento de los actores, a las características del consultor externo y especialmente al **perfil del actor contraparte**.

Al respecto resulta muy importante **puntualizar y explicitar el rol de la contra parte** en los procesos de planificación que integran técnicos internos y externos. En este aspecto, el trabajo de campo puso en evidencia que frente a metodologías o propuestas de trabajo semejantes, el nivel de desarrollo o profundidad que alcanzan los distintos planes son muy variables -tanto en la etapa de diagnóstico, propuestas e implementación- según el involucramiento y capacidades técnico políticas del **actor “contraparte**, a lo largo del proceso. **Sus competencias técnicas** pueden permitirle visualizar y entender el proceso que lleva adelante el consultor externo y eventualmente advertir o adecuar a circunstancias y características locales, mientras que **su inserción o llegada política y capacidad de gestión**, le proporcionan una capacidad de acompañamiento y ajuste del proceso orientado a su acoplamiento e inserción en el entramado municipal.

Por otra parte, hemos registrados proceso más endógenos donde los rasgos que anteriormente describimos son asumidos por el **referente local** (sin operar éste como la figura de la contraparte). En tanto que actor clave, tracciona el proceso y/o instala la iniciativa, promueve la formación de recursos humanos y la constitución de un equipos técnicos permanente (que trasciende la elaboración del plan como producto asociado a un contratación temporal), gestiona hacia adentro los vínculos entre las distintas área de gobierno, construye los acuerdos necesarios para introducir el tema en la agenda, busca financiamiento para actividades o trabajos particulares y demanda en la etapas que lo considera necesario, asesoramientos externos puntuales, y se configura como **actor nexa**.

Finalmente es necesario reconocer y recalcar que el desarrollo de las capacidad endógenas esta, en todos los casos analizados, aunque en diferentes grados, siempre supeditado a la asistencia externa, y al respecto es relevante señalar que una buena parte de las

³⁸ Como hemos visto en el punto 1, los modos de constitución de la demanda son variables y, en algunas experiencias, las intermediaciones hacen que los productos de trabajo no se acuerden de modo directo entre el “beneficiario” y quien elabora el plan.

experiencias analizadas constituyen procesos muy positivos desde el punto de vista del fortalecimiento institucional y de la creación de capacidades municipales instaladas. En esos casos, ambas partes constituyen fuerzas que se retro alimentan. De la misma manera es preciso señalar que otra parte de las prácticas de planificación analizadas adquirieron una configuración más híbrida y menos sinérgica, asociada al mercado de consultoría, que cuando se manifiesta como la “patria consultora” se vuelve poco solidario del interés público de mejorar los procesos de planificación territorial.

4.4. Acerca de las metodologías de Planificación

En este apartado se abordan tres temas estrechamente vinculados entre sí, a partir del análisis de los casos en profundidad. **Primero**, se reconocen las **diferentes metodologías de planificación** o modos de organización del trabajo, registrados alrededor de la elaboración del plan. **Segundo**, se identifican las formas en que se manifiesta la dimensión de **la participación**, que en los últimos 20 años se ha generalizado en las experiencias de planificación. **Tercero**, se focaliza en la fortaleza metodológica de la planificación, que es **el desarrollo instrumental** que la vuelve operativa.

I - En materia de **metodologías**, se ha observado una elevada **heterogeneidad** en el estilo de diagnósticos, la construcción de escenarios, los mecanismos de elaboración de las propuestas, los instrumentos desarrollados, etc. Dicha heterogeneidad esta en parte asociada a la diversidad de tipos de planes incluidos en la muestra analizada que incluyen desde enfoques territoriales tradicionales o híbridos hasta perspectivas propias de la planificación estratégica³⁹.

A pesar de la heterogeneidad observada, se puede reconocer una secuencia lógica en el proceso de planificación formal, donde el Plan Estratégico se presenta como el marco de referencia del Plan de Ordenamiento Territorial y éste, a su vez, permitiría dar lugar al Plan Urbano desencadenando, luego, Planes Especiales, Sectoriales o Proyectos. Sin embargo la casuística observada muestra mayores **niveles de hibridación** que los que fijan los manuales de planificación territorial, siendo los productos muy variables y, en ocasiones, difíciles de clasificar. Esto que en principio podría ser visto como una potencialidad de la práctica de la planificación en nuestro contexto, no parece responder a estrategias heterodoxas que ganan en adaptación a los contextos de los problemas y en la transformación de los escenarios de partida (aspecto éste que en pocas casos se observó),

³⁹ Como dato complementario, es pertinente señalar, que la formación de grado no responde a un único paradigma y las cátedras de planificación o planeamiento muestran una diversidad de enfoque y/o coexisten en las mismas curriculas de formación, múltiples metodologías.

sino más bien a la **falta de un marco normativo** al cual responde la actividad en nuestro país⁴⁰. También, se ha registrado cierta variabilidad que responde a la propia experiencia del consultor o trayectorias de aprendizajes de los equipos técnicos que introducen ajustes en sus propias metodologías de trabajo.

Por otra parte, al intentar establecer relaciones entre la calidad del proceso o producto y el tipo de metodología aplicada, podemos reconocer que **la metodología no es en general, condicionante del alcance del plan en la etapa de implementación**. Planes y proceso de planificación con mayor o menor solidez o preocupación por el desarrollo metodológico, encuentran dificultades para avanzar en el proceso de implementación. Esto no significa que la calidad de la metodología sea una variable independiente en el alcance del proceso, ya que también hemos observado en varios casos, que el nivel de generalidad de los planes, de sus objetivos, la ausencia de Problematización o el nivel de desarrollo de la dimensión instrumental, condena al fracaso a estos procesos. Sin embargo los mayores obstáculos no parecen ser de tipo metodológicos.

Respecto a la influencia de un **cambio de época** como rasgo ordenador de las perspectivas que giran en torno a la planificación en la Argentina, sin duda existen claras diferencias entre las dos décadas. En el período neoliberal, el rol del Estado se había replegado a su mínima expresión para asumir la condición de garante del libre mercado, mientras en la actualidad el Estado se ha vuelto a posicionar como un actor central en la intervención en la economía y en la ampliación de derechos. En este sentido, queda claro el nuevo papel de la inversión pública, el retroceso del proceso de privatizaciones, la redefinición de prácticas gerencialistas de planificación y la rearticulación de la relación entre políticas públicas y territorio. Sin embargo, el análisis de los casos de estudio en profundidad hasta el momento no nos ha permitido observar tan claramente grandes diferencias en el tipo (o la calidad) de los planes como productos de la planificación entre ambas décadas.

II - En materia de **participación** es destacable su creciente protagonismo a lo largo de los últimos 20 años esta dimensión ha irrumpido notablemente en la práctica de la planificación territorial (aspecto que se ha reflejado en la elevada proporción de casos que incluyen procesos participativos). Y, por otro lado, las metodologías o los modos de empleo de la participación ciudadana, multi-actoral o de referentes sectoriales asume formatos distintos,

⁴⁰ A diferencia de otros países donde cada tipo de plan se encuentra definidos por norma o donde sus alcances o contenidos mínimos están prefigurados en el marco normativo, en la Argentina no existe una norma de carácter nacional. Sólo la provincia de Buenos Aires y Mendoza cuentan con normas específicas en materia de ordenamiento territorial (especificándose allí distintos tipos de planes).

con finalidades y alcances muy diversos.

La incorporación de la dimensión de la participación a la planificación territorial no es nueva, pero es cierto que en nuestro país tuvo un nuevo impulso en los años 90 y esto estuvo en gran medida asociado al desembarco de la metodología de la planificación estratégica⁴¹. Si bien, este enfoque puede adquirir variantes participativas o no, en nuestro país su asimilación y generalización asumió predominantemente la variante de la **planificación estratégica participativa**. La cual parte de una serie de supuesto, que han atravesado la lectura de algunos de nuestros casos de estudio:

- dada la redefinición del rol del Estado y otros emergentes del contexto, la planificación ha dejado de ser patrimonio estatal, sin que por ello el Estado deje de ser el protagonista central del proceso;
- la participación de nuevos actores en el proceso de planificación incide en la construcción de conocimientos colectivos que ganan complejidad, suponen la democratización de la información y favorecen el enriquecimiento de los saberes técnicos;
- la apertura de los procesos y el involucramiento de actores claves asociados a ciertas problemáticas, constituye una oportunidad para generar visiones compartidas y comprometer acuerdos en los cuales todos deben ceder en una parte de su interés.

Los casos de estudio permitieron reconocer experiencias donde la participación es realmente constitutiva de la metodología de planificación, hasta situaciones donde es un elemento auxiliar o directamente está ausente. Los factores que determinan las distintas situaciones están vinculados a los objetivos de la participación, a las formas de implementación.

En relación al **objetivo de la participación** hemos observado que en algunos planes analizados la participación fue un elemento transversal del plan y de su desarrollo metodológico. Esta se instala como una herramienta para la construcción de consensos, al mismo tiempo, busca que las propuestas, acciones o decisiones que se enmarcan en el plan ganen respaldo o legitimidad pública, e incluso se plantean *a posteriori* de la formulación,

⁴¹ La Planificación Estratégica persigue ordenar o direccionar los recursos que están al alcance de un territorio (es decir, generar nuevos arreglos de las variables dependientes en la escala local) a efectos de redefinir el sentido de los procesos y posicionar a ese territorio en la trayectoria de un contexto mayor, el cual opera de manera relativamente independiente. En este sentido, la construcción de una visión compartida del conjunto de la sociedad acerca del modelo territorial deseado, da lugar a la evaluación de una serie de líneas de acción en función de los escenarios posibles.

mecanismos o espacios de seguimiento (y retroalimentación) del plan que incorporan a distintos actores por fuera de la estructura estatal. En otros casos, la participación asume un rol distinto, y pasa a constituirse más en un proceso de comunicación, perdiendo potencial metodológico.

Respecto a las **instancias o formas de implementación** de la participación, hemos registrado estas prácticas en etapas previas a la formulación del plan (momento organizativo) como instancia de información o comunicación de la decisión pública de iniciar un proceso de planificación (también denominada estrategias de “sensibilización”, etapa de “instalación” del tema en la agenda local) o incluso puede asumir una función de formación de actores estatales o comunitarios tendiente a generar acuerdos de trabajo previos y un lenguaje común. También hemos reconocido a la participación como forma de pre-diagnóstico técnico (momento explicativo) que luego se articula con talleres participativos comunitarios y/o sectoriales, a partir de los cuales se preprocesan y se trabajan diagnósticos “consensuados” para avanzar en la fase propositiva en la cual, algunos procesos vuelven a recurrir a la participación⁴².

En este sentido, hemos identificado en las distintas experiencias **distintos grados de apertura** según las metodologías o formas de trabajo de los equipos técnicos y las instancias del proceso. En este aspecto distinguimos convocatorias a talleres de trabajo **abiertas a toda la comunidad** o de difusión ampliada, de aquellas que son *orientadas o selectivas* a un grupo restringido de actores⁴³ (con una doble variante con o sin un trabajo intenso en la construcción del mapa de actores). Se han registrado además estrategias que integran de **modo combinado** las formas de trabajo anteriores, según el perfil de los actores, la temática convocante y la escala territorial. Entre ellos hemos podido detectar **un mayor potencial problematizador en las prácticas de participación selectiva** (convocando actores según temas y etapas) o un mayor potencial de involucramiento, en la aplicación de métodos cuidadoso y ordenados de participación que garantizan por cumplimiento y efectividad de los talleres, una alta participación, continuidad e involucramiento de los participantes.

⁴² Las cuales según los casos y las etapas del proceso en las que operan asume denominaciones y rasgos distintos, como por ejemplo: Junta Promotora, Órgano Promotor, Oficina del Plan, Unidad de Gestión del Plan, Consejo de Planificación, Consejo de Planeamiento, Consejo General del Plan, Unidad de Planificación y Gestión Concertada, Comisión Municipal de Gestión Territorial, Comisiones de Seguimiento, Foro Regional, Mesa de acuerdos, Mesa de Concertación, Foro La Ciudad que Queremos, Instituto de Desarrollo Urbano, Agencias de Desarrollo Local, Mesa de Concertación, Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Ambiental, etc.

⁴³ En estos casos, suelen realizarse entrevistas a referentes o informantes claves, *focus group* y comisiones o mesas de trabajo temáticas con actores, organizaciones o instituciones específicas.

También hemos detectado **prácticas participativas carentes de estrategia** de convocatoria, donde se ejecutan de manera asistemática, talleres predominantemente abiertos para todos los temas y en todas las etapas, sin claras estrategias respecto de una garantía mínima de presencialidad de algunos actores o sectores clave. Muchos de estos casos se han observado ligados a problematizaciones livianas, objetivos poco específicos y bajo nivel de implementación.

Por otro lado hemos observado casos en los cuales **la participación fortalece y sostiene los procesos**, incluso presiona o recupera cuestiones que en algún momento se bajaron de la agenda de gestión. Pero también registramos experiencias donde solamente se practicó una sucesiva comunicación del proceso de planificación, sin que ello signifique un obstáculo a su implementación. Estos casos aparecen ligados a situaciones de fuerte acompañamiento municipal (político y económico) y a planes de vocación territorial.

III - En tercer lugar, es importante señalar con precisión el papel que juegan los **instrumentos de gestión**, su nivel de articulación con los objetivos del plan y para los casos analizados, el elevado nivel de enunciación de instrumentos, pero el escaso desarrollo de los mismos. En ocasiones, las entrevistas muestran que el plan tienden a considerarse un instrumento en sí mismo en tanto estructura una agenda que puede orientar la gestión, movilizar aprendizaje al interior de los equipos técnicos y de gobierno o generar instancias de fortalecimiento institucional, independientemente de los resultados alcanzados.

En este sentido, no se trata de negar la relación observada entre el desarrollo pormenorizado de instrumentos de gestión y los niveles de implementación material, sino más bien poner el acento en que los niveles de maduración de la disciplina en nuestro país aún no permite la evaluación en términos de resultados, del tipo: proporción de metas alcanzadas, evolución de los indicadores o porcentaje de ejecución de la cartera de proyectos del plan. Un dato no menor es, por ejemplo, que los instrumentos de seguimiento brillan por su ausencia. Salvo dos o tres experiencias tuvieron profundo desarrollo de este tipo de instrumentos, contemplando indicadores y diversos mecanismos de control, el resto de las experiencias en el mejor de los casos prevén la creación de un órgano con la responsabilidad de (o dejan enunciada) la etapa de evaluación, seguimiento y control.

Por otra parte, para recuperar el problema del escaso desarrollo de los instrumentos de gestión, esta es una afirmación de carácter general para el universo de planes relevados pero muestra claras **diferencia según el tipo de plan analizado**. Los planes estratégicos frecuentemente priorizan la estructura instrumental un conjunto de *programas y proyectos* (o

cartera de proyectos), que se derivan de la definición de líneas estratégicas, y tienden a proponer la conformación de algún tipo de órgano, oficina, consejo o unidad de gestión del plan como herramienta en sí misma que busca introducir el plan en la agenda de gobierno o institucionalizar al plan en el organigrama.

No obstante, una parte no menor de los planes presenta escuetamente los proyectos o plantean su desarrollo como una tarea *a posteriori* de la formulación del plan. Otras características son las extensas carteras de proyectos sin ningún tipo de jerarquización. Aunque, en menor medida, se identificaron experiencias con proyectos prioritarios, o trayectorias de unidades de gestión que cuando se sostienen en el tiempo logran profundizar el nivel de desarrollo de los proyectos y el seguimiento de los mismos.

En contraposición a los planes estratégicos, los “planes territoriales” (planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo urbano, planes urbano-ambientales o planes directores, entre otros) mostraron mayor desarrollo de instrumentos de gestión (sin que por ello estar exentos de las contradicciones arriba mencionadas). Esta diferencia se explica por la escala de trabajo, una vocación más normativa u operativa y sus habituales requerimientos de acondicionamiento físico y la calificación del espacio, situaciones que lo llevan a inscribirse inevitablemente en el ámbito de la gestión y del procedimiento administrativo.

Cabe señalar que el desarrollo instrumental está también presente en una porción de planes de tipo estratégicos que tienden a articularse con **instrumentos de planificación operativa** (como Plan Especial, Plan Sectorial, Plan de Detalle) en escalas intermedias o unidades de actuación precisamente delimitadas. En este sentido es necesario además aclarar que, aunque en menor medida, también se vinculan con **instrumentos de gestión e intervención de los mercados de suelo**⁴⁴ lo cual constituye, a nuestro juicio, un tema clave de la planificación territorial en Argentina, así como en otros países de la región, en proceso de fortalecimiento de sus Estados.

⁴⁴ Aquí dentro englobamos los *instrumentos de promoción y desarrollo*, los *instrumentos de financiamiento* y los *instrumentos de redistribución de costos y beneficios*, tres tipos de instrumentos clasificado por Reese (2003) el “Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad”. El *primer grupo* incluye: Convenios urbanísticos, Consorcios de urbanización social, Corporaciones y/o empresas públicas, Empresas, entes y/o sociedades de economía mixta, Banco de tierras municipal, Expropiación, Premios de Incentivo, Creación de Zonas Especiales de Interés Social, (a que se puede agregar Loteo social con servicio). El *segundo grupo* abarca: Fondo de Desarrollo Urbano, Banco Social de Microcrédito, Banco de materiales y Contribución de valorización. El *tercer grupo* comprende Participación pública en plusvalías, Zonas especiales de desarrollo prioritario (ajustes parcelarios), Impuesto progresivo a la, tierra y/o edificios vacantes, Suelo creado y transferencia del derecho de construcción.

Finalmente, y en relación al tema metodológico de los planes analizados, hacemos las siguientes precisiones acerca de particularidades reconocidas en los casos:

1. Planes Estratégicos que dan lugar a un Plan Urbano-Ambiental (o plan semejante) como un eje estratégico, un programa o un proyecto prioritario, produciéndose de este modo los encadenamientos lógicos que fija la literatura de la planificación.
2. Al interior de un mismo tipo de plan (o de una misma raíz metodológica) no se verifican similitudes de instrumentales, presentándose importantes diferencias internas tanto en el tipo de instrumento como en términos de su desarrollo.
3. Los niveles de mixtura son elevados y el mestizaje metodológico también alcanza a lo instrumental.
4. Fueron pocos los casos o los equipos técnicos que incorporan en su lectura instrumental la reflexión que juegan los macro procesos de gestión, los dispositivos organizacionales y el rediseño de procedimientos administrativo.
5. El déficit de los instrumentos operacionales se explica tanto por deudas formativas como por las herencias de la planificación normativa.
6. El desarrollo exhaustivo de instrumentos de gestión no ha sido garantía para que un plan se implemente⁴⁵.

4.5. Problemas de interjurisdiccionalidad e inconvergencia territorial

Este eje problemático concentra un conjunto de dificultades que enfrenta la planificación, producidas por inconvergencias y/o disfuncionalidades territoriales derivadas de diversas rigideces, sesgos o falta de estructuras y relaciones interjurisdiccionales para la práctica disciplinar. Asociado a este tipo de problemáticas encontramos la noción de concurrencia territorial que según los términos de R. Folch, I. Capdevila, F. Ximeno (2004) hace referencia a una convergencia temporal y/o también espacial, entre vectores y actores de la planificación territorial. Al respecto encontramos en algunos casos analizados inconvergencias o desencuentros tanto espaciales como temporales, vinculados a falta de vínculos o falta de acuerdos entre actores e instituciones que ponen de manifiesto el tema interjurisdiccional como problema, en tanto falta de coordinación.

Paradójicamente, esta problemática es más evidente en los casos de planes locales o municipales que en los planes interjurisdiccionales, los cuales en la Argentina, y de acuerdo al recorrido de documentación y análisis realizado, son especialmente poco frecuentes. Sin

⁴⁵ Hemos visto proceso en los cuales una vez diseñado el plan, al momento de producirse su aprobación formal, buena parte de los instrumentos fueron excluido en especial aquello que afectaban intereses de determinados actores o sectores corporativos. En otros casos esta fue la causa que bloqueó la implementación del plan.

embargo, hemos de reconocer algunas dimensiones problemáticas visibles en aglomerados urbanos que involucran a más de una localidad, tanto en el caso de las grandes y medias áreas metropolitanas como en los aglomerados continuos por encima de las fronteras municipales o provinciales, todos los cuales evidencian intereses y problemáticas comunes que no pueden resolverse en el ámbito de una única localidad o jurisdicción. En este sentido es importante distinguir entre los procesos de planificación que demandan estas problemáticas interjurisdiccionales, aquellos asociados a un área metropolitana, de los procesos desplegados en áreas sin metropolización, en ciudades medias y pequeñas.

Para **el primer caso** suele convertirse en obstáculo el **desbalance entre las localidades que componen las regiones metropolitanas** y la ciudad cabecera. Este desbalance incluye enormes disparidades urbanas, administrativas y políticas, y en este sentido no tienen las mismas necesidades ni los mismos recursos que la ciudad cabecera. Esta disparidad dificulta los acuerdos o la creación de un organismo de injerencia regional, dada la desigualdad de partida que produce un efecto de mando desde la cabeza de región. Los temas de injerencia metropolitana que más preocupan a las ciudades cabeceras de las áreas metropolitanas son transporte, ambiente y residuos, sistemas productivos y salud. En este sentido se presenta como una carencia también un aparente desconocimiento u omisión de los diferentes roles y posiciones de las localidades componentes de un área metropolitana, para la propuesta de diálogo y construcción de agendas y prioridades entre las partes.

Para **el segundo caso**, las **asociaciones intermunicipales** para la instrumentación de un proceso de planificación, suele estar ligado a emergentes, frecuentemente ambientales y económicas, que distintas ciudades próximas tienen en común como base para converger en propósitos y objetivos de transformación territorial según los recursos y voluntades de las partes. Este tipo de asociaciones intermunicipales que se han desarrollado más frecuentemente en los años '90, han tenido la "oportunidad" de un contexto de recesión productiva y económica, como impulso para la construcción de estrategias colectivas con que hacer frente a la crisis. La experiencia de estos procesos en la región patagónica, ha tenido poco acompañamiento del Estado y se han desplegado al amparo financiero de otro tipo de actores, privados y con mirada regional⁴⁶ o mediante la conformación de consorcios intermunicipales o comarcas que han operado fundamentalmente en la Patagonia y nor Patagonia argentina.

⁴⁶ La fundación Patagonia Sustentable + Fundación para el desarrollo de la Nor Patagonia

Al respecto es oportuno destacar que los actores regionales o interjurisdiccionales en los '90 estuvieron en general ausentes en el nivel nacional y en el interior del país, con algunas excepciones como el caso de FUNDEPA o la CONAMBA. En el caso de Buenos Aires no se ha vuelto a crear un ente interjurisdiccional de competencia metropolitana para el AMBA, ni tampoco para otras áreas metropolitanas del interior del país, hasta hoy, destacándose en este sentido algunos avances institucionales en Mendoza a partir de la aprobación de la ley de ordenamiento territorial provincial desde 2009, algunas agendas metropolitanas en los sucesivos planes estratégicos de Córdoba y algunos lineamientos estratégicos metropolitanos en Rosario. Frente a esta carencia, aparecen grupos como la Fundación Metropolitana, abocados al trabajo sobre la mayor metrópoli argentina, que pretenden dar continuidad a las discusiones metropolitanas previas a la creación de la CABA después de la reforma constitucional de 1994. Por otro lado, se destaca como propuesta de dispositivo de planificación interjurisdiccional, en el marco de los lineamientos para el AMBA (2004) la creación de una Agencia metropolitana con un esquema de planificación colaborativo y la progresiva construcción de un Sistema de gestión con las prioridades definidas en los ejes estratégicos.

Más allá de las inconvergencias territoriales para la planificación de “unidades funcionales” con más de una jurisdicción, sean o no áreas metropolitanas, hemos reconocido **problemáticas interjurisdiccionales** transversales, **derivadas de la descoordinación entre políticas nacionales, provinciales y municipales**, donde la variable político partidaria tiene una incidencia rotunda y las tradiciones en las formas organizativas del Estado, en sus distintos niveles jerárquicos, puede sumar complejidad y en ocasiones, también dificultades. En este sentido, la problemática más crítica registrada esta en los desequilibrios territoriales y sociales que se están produciendo por la implantación de vivienda social fuera de escala y fuera de lógica de inserción urbana, por la actuación de los propios gobiernos que en el discurso adhieren a la vocación transformadora pero no tienen problema de hacer negocio con el lobby inmobiliario para la adquisición de predios periféricos y desprovistos de infraestructuras y equipamiento y calidad de vida urbana.

Por otro lado, y en la misma secuencia de descoordinación entre áreas estatales de diferente o semejante jerarquía, se reconoce una inconvergencia también en los procesos y registros de planificación y diagnóstico que, por incomunicación y/o solapamiento de competencias al interior de las estructuras del Estado, producen duplicación de trabajos de documentación y análisis provenientes de planes y programas de diferentes orígenes institucionales y con distintas fuentes de financiamiento, operando en el mismo o mismos territorios. Y en particular, si bien se ha vuelto a instalar como sentido común de las agencias estatales una

cultura de la planificación, se empieza a reconocer como gran deuda, la coordinación de estos estudios y planes del Estado, tanto en los niveles nacional e internacional, regional, provincial, intermunicipal y a nivel local. En este sentido es destacable la necesidad de establecer diálogos y acuerdos de convergencia entre actores e instituciones.

Al respecto, los análisis y entrevistas realizadas han permitido reconocer algunos sectores clave como la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal de la Inversión Pública y Servicios. Esta Subsecretaría, que ha comandado la intensa política de vivienda desde 2003, ha conducido la construcción de muy numerosas soluciones habitacionales con impactos diversos y procedimientos complejos en la articulación nación – municipio, de los cuales surgen una serie de temas problema para la reflexión de la problemática interjurisdiccional en materia de vivienda de interés social:

1. Nivel de autonomía de las jurisdicciones, en el destino de los recursos nacionales y en las operatorias a priorizar.
2. Creación de Organismos de Región Metropolitana en Buenos Aires y en las 16 áreas metropolitanas reconocidas actualmente por el Ministerio del Interior.
3. Flexibilización de las normas urbanísticas locales en relación al Hábitat Social promoviendo la regularización dominial.
4. Gestión de equipamiento social local en los emprendimientos de vivienda del Plan Federal.

A partir de los análisis y entrevistas se reconocen además como problemas, algunos solapamientos en las prácticas de planificación del nivel nacional que lleva adelante la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública a través del PET con las prácticas de planificación que acompaña el Ministerio del Interior, en particular sobre las áreas metropolitanas del interior del país a través del programa DAMI. En este aspecto es preciso avanzar en acuerdos y previsión conjunta de acciones territoriales que habilite una operatoria complementaria y ponga en funcionamiento el potencial sinérgico de cada institución involucrada.

Se reconocieron además algunas inconvergencias entre municipios y provincias en los casos de provincias con marcos legislativos vigentes, como lo son Buenos Aires y Mendoza, pero es destacable mencionar que estos casos, dan cuenta de procesos de planificación activos y sostenidos y que en este sentido aparece mucho más crítica la situación de ausencia de

marcos legislativos provinciales, que generan un asistematicidad admitida que atenta contra la continuidad y solidez de los procesos de planificación locales y de la cultura de la planificación.

Finalmente se identificaron situaciones de mayor tensión interjurisdiccional sobre áreas limítrofes, en torno a la presencia de puertos o de rutas próximas a áreas urbanas y, en esos casos se identificaron planes con una fuerte carga de estrategias compensatorias para administrar la complejidad interjurisdiccional que recae en el ámbito local. En estos casos se reconoce una necesidad de mejorar los acuerdos y las estructuras institucionales así como la comunicación entre actores público privados involucrados.

En síntesis, sin desconocer los esfuerzos de coordinación y diseño compartido que en el seno de numerosos consorcios e instituciones del Estado, a nivel nacional, provincial y municipal, se han realizado en los últimos años, faltaría todavía dar un salto cualitativo tanto entre los distintos niveles jerárquicos, como desde la articulación local al plano regional, no solamente para generar una integración de todos los vectores y actores involucrados en las distintas ciudades, sino además para generar un espacio de integración urbano rural para la planificación de un país productivo.

4.6. Dificultades de la implementación

Este último eje problemático es en gran medida transversal a los apartados anteriores y opera como síntesis y cierre preliminar de los análisis precedentes, dado que en el proceso de implementación (o su negación) condensa las “victorias” o los “fracasos” de las etapas anteriores sus fortalezas y debilidades. En general el pasaje de la formulación a la implementación del plan supone en muchos casos, un cambio de perspectiva que pone de manifiesto la tensión existen entre la instancia reflexiva (diagnóstico, prospectiva, propuesta) y ámbito de la acción (o gestión). En este punto, se visibilizan las condiciones de producción del plan y los compromisos reales de los actores involucrados que determinar el grado de avance en el proceso de implementación.

Las causas de implementaciones parcial o totalmente frustradas, registradas a través de las entrevistas giran predominantemente en torno a **razones políticas**. Están razones adquieren matices clave que incluyen falta de “voluntad política”, factores de contexto o de oportunidad, fallas de la lectura de los actores decidores o de los intereses que estaban en juego, cambios de gestión y/o de “bandera política” como explicación a la desactivación de los procesos. En base al análisis de experiencias distinguimos, además de estas dificultades asociadas a problemas de desarticulación técnico política, otros problemas determinantes en el alcance

de implementación de los planes, más asociados a **carencias metodológicas o instrumentales**.

En efecto, una parte de las dificultades de implementación es próxima a la **explicación metodológica** en tanto que el proceso no logra (o no pretende) problematizar el territorio. En estos casos nos encontramos con objetivos con elevados niveles de generalidad, ausencia de estrategias para el relevamiento de problemas o conflictos y debilidades de los diagnósticos, tal que no logran desarrollar propuestas operacionalizables, y en consecuencia no pueden avanzar en el desarrollo de instrumentos de gestión concretos. En este sentido, la organización y la composición de los equipos técnico es un factor importante así como también lo es la capacidad de articular el plan con la dinámica de la gestión.

Por su parte, reconocemos el efecto negativo de las “**ventanillas de financiamiento**” en relación a la implementación dado que, por sus formatos rígidos y su acoplamiento a las estructuras técnicas externas, contribuyen a la generación de productos mas que al despliegue de procesos, favoreciendo la disociación entre el productor y el “beneficiario” del plan o dificulta especialmente la articulación de los equipos externos o consultores con el equipo local y la dinámica del entramado de gobierno. En ocasiones, las estructuras de financiamiento externo introducen intermediarios que administran formatos excesivamente rígidos, que obstaculizan los procesos de planificación en vez de facilitarlos.

En este sentido, hemos verificado casos que ha encontrado limitaciones en la implementación en la mismas condiciones de financiamiento, sea porque las etapas del procesos no se ajustaron a los tiempos del financiamiento, porque la especificación de la demanda terminaron por definirse con posterioridad a la elaboración de los términos de referencia, porque los equipos técnicos tienen que optar entre la ventanilla de pago o la satisfacción de la demanda real, o porque el financiamiento configura una oferta sin que exista una necesidad real por parte de la demanda.

Otra parte de las explicaciones se encuentra el plano institucional y normativo. Al respecto reconocemos que, tanto las marchas y contramarchas de un actor decisor, como la heterogeneidad metodológica observada y los problemas de coordinación que se ponen de manifiesto en las condiciones generadas por el financiamiento, evidencian una serie de **vacíos legislativos**. Estos vacíos suponen una falta de regulación de la planificación territorial que admite altos niveles de discrecionalidad e ineficacia en dichas prácticas. En este sentido, varias de las experiencias analizadas han logrado algún nivel de institucionalización o respaldo normativo a nivel local y, en menor medida, a escala provincial.

Sin embargo, al excluir los planes de carácter regional (que normalmente implican mayores niveles de complejidad interjurisdiccional) y sólo observar los planes locales o distritales, fueron casi nulas las referencias o las manifestaciones de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno.

Aunque esto último constituya una evidencia indirecta en los casos analizados, pone de manifiesto que en la Argentina aún no se ha logrado articular una **política de planificación territorial** de carácter nacional, que genere una serie de encadenamiento de acciones derivadas de una situación de interdependencia acoplada a los lineamientos fijados en la escala nacional. Más bien predominan un conjunto de normas o dispositivos administrativos parciales que inciden de manera fragmentaria y sectorial. Este vacío no solamente omite el establecimiento de un marco de acción que integre la práctica nacional, sino que además restringe la posibilidad de generar un esquema de incentivos a las prácticas todavía aisladas de los gobiernos locales, como forma de retroalimentar y sostener los procesos de planificación. Por el contrario, la lógica de distribución de los recursos continúa estando regulada lógicas exógenas donde priman las visiones sectoriales. En este marco, muchas de las iniciativas de planificación terminan siendo voluntaristas o aisladas.

Surge así una **paradoja** la planificación se articula con la gestión o logra imponerse en la agenda cuando los problemas adquieren tal magnitud que se vuelven inmanejables, para terminar “corriendo detrás” de ellos. O bien cuando un conjunto de actores -con características que ya hemos mencionado- encuentren condiciones de oportunidad únicas en las cuales logran “contra viento y marea” alinear política y técnica en proceso de planificación, consolidar un equipo técnico, manejar una metodología robusta y contar con un enfoque integral que persigue, al mismo tiempo, problematizar la realidad y ser operativo en el plano instrumental a efectos de conseguir “conquistas rápidas” que habiliten luego a trabajar los escenarios del mediano y largo plazo. Sin embargo en nuestro país, la ausencia de legislación hace que, aun en los mejores casos, donde se acoplan favorablemente todas las condiciones positivas y sinergias posibles, los mejores procesos generados en algún momento se replieguen o dejen de operar.

CAPITULO 3: CONCLUSIONES

El presente capítulo se compone de cuatro partes que constituyen la estructura de síntesis del proceso de trabajo realizado para el EEAPA, desarrollado en clave de problemas de la planificación, como base para la futura formulación de guías de estándares de la planificación a cargo de la SSPTIP, de la cual es insumo el presente estudio. De esta manera, y habiendo llegado a problematizar cada componente del estudio, las conclusiones se estructuran en:

- a) Un primer apartado que constituye un **árbol problemático de la planificación** en el país y en el periodo considerado, complementado con una memoria escrita que explicita las relaciones – problema reconocidas en los relevamientos y análisis generales;
- b) una **modelización de los ejes problemáticos** de la práctica de la planificación, identificados a partir de los análisis en profundidad, que incluye cuatro modelos principales de la práctica de la planificación con sus respectivas memorias explicativas;
- c) una **contrastación y reformulación de las hipótesis** de partida del presente estudio, que incluye algunos temas originalmente no problematizados; y
- d) una breve **reseña de buenas prácticas** de planificación reconocidas a lo largo del proceso de investigación, la cual incluye unas reflexiones finales sobre los aspectos identificados como los más relevantes de las buenas prácticas de planificación en nuestro país.

1. ÁRBOL DE PROBLEMAS DE LA DISCIPLINA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ARGENTINA

En el siguiente texto desarrollamos la memoria explicativa del árbol problemático de la disciplina de la planificación territorial. Para esta construcción problemática, definimos un conjunto de “problemas clave” a lo largo del desarrollo de todas las partes componentes del trabajo realizado, desde el estado del arte de la disciplina, vinculado a la producción científica, hasta el estado de la planificación, vinculado a la práctica empírica del planeamiento en nuestro país. Esto incluye problemas asociados del estado de la legislación, de la formación universitaria y de la incidencia de la disciplina en las estructuras de gobierno, como parte componente del capítulo 1 del presente informe final, y los ejes problemáticos identificados mediante los análisis en profundidad y generales, como parte componente del capítulo 2.

El discurso ordenador de la Problematización se apoya en triadas problemáticas de diferente

tipo y carácter que progresivamente recortan la problemática desde lo contextual hacia la problemática específica de la planificación local en Argentina, con algunas derivaciones críticas. De este modo, las triadas problemáticas son:

NEOLIBERALISMO – **DEBILITAMIENTO DE ESTRUCTURAS DE GOBIERNO** - CRISIS DE PLANIF. TRADIC.

+

OFERTA DE PLANES – DESJERARQUIZACION DE LAS AREAS DE PLANIF. – DEMANDA DE PLANES

+

FALTA DE LEGISLACION – **FALTA DE INSTITUCIONALIDAD** – FALTA DE CULTURA DE PLAN

+

ALTA PROD. DE PLANES – **PRÁCTICA ASISTEMATICA** – BAJO NIVEL DE IMPLEMENTACION

+

MERCADO CONSULTORIA – **DISOCIACION PLAN GESTION** – GESTION MUNICIPAL

+

ACTOR DECISOR – DESACOPLAMIENTO TECNICO POLITICO – ACTOR NEXO

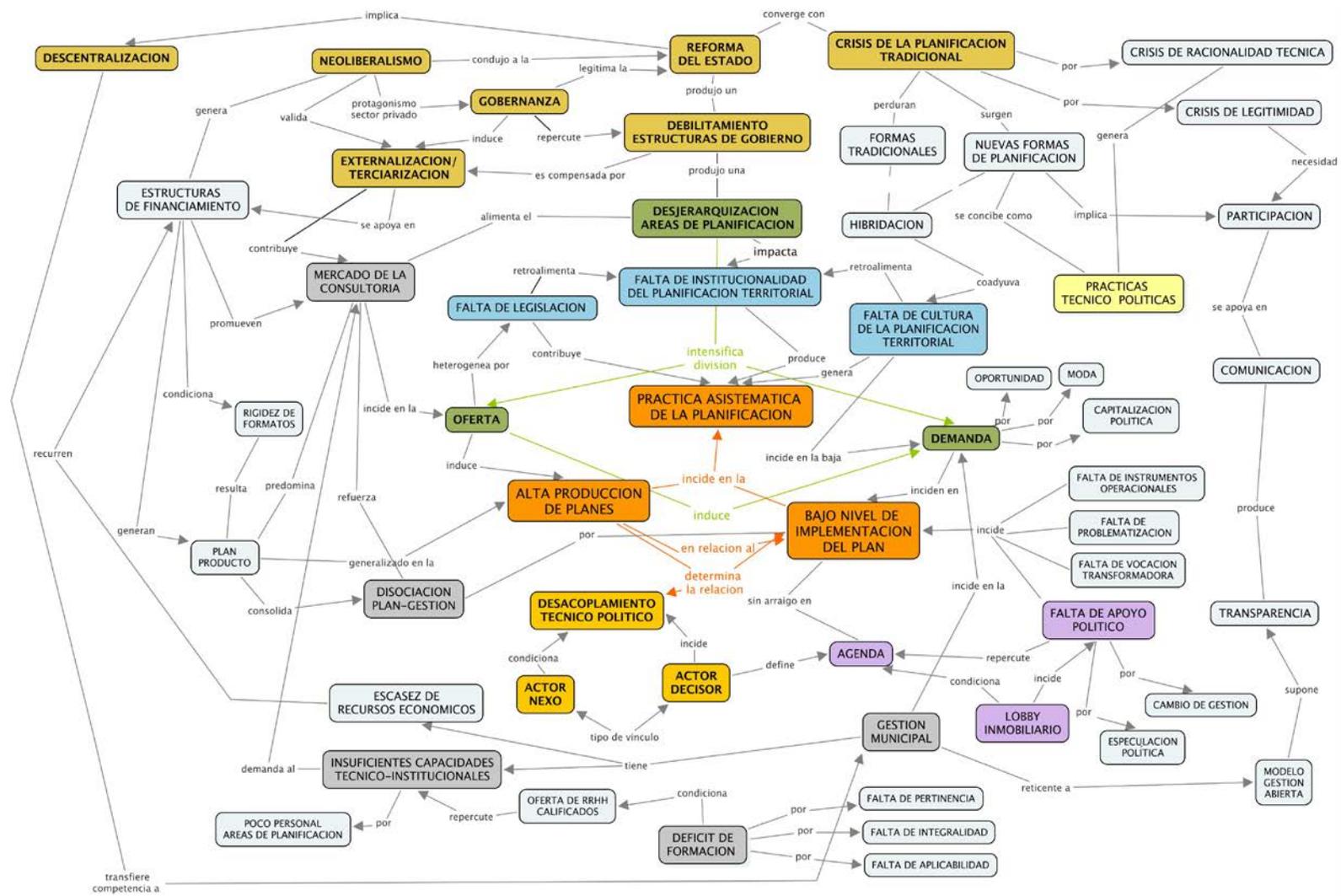
+

LOBBY INMOBILIARIO – **AGENDA** – FALTA APOYO POLITICO

+

ESCASEZ RECURSOS ECONOMICOS – **GESTION LOCAL** – INSUFICIENTE CAPACIDAD TECNICA

A continuación exponemos el árbol de problemas construido para la disciplina de la planificación territorial en Argentina, como síntesis problemática de la totalidad de las dimensiones de análisis abordadas en el presente estudio.



TRIADA 1 contextual

NEOLIBERALISMO – DEBILITAMIENTO DE ESTRUCTURAS DE GOBIERNO - CRISIS DE PLANIFICACIÓN TRADICIONAL

La aplicación de políticas de corte neoliberal en nuestro país, se configura como un problema de partida que constituye la causa estructural directa del proceso de reforma del Estado del periodo analizado. Este virtual achicamiento del Estado y Debilitamiento de las estructuras de gobierno tuvo convergencia temporal con la consolidación de la crisis de la planificación tradicional en Argentina y sus efectos persisten hasta hoy.

TRIADA 2 central

OFERTA DE PLANES – DESJERARQUIZACION DE LAS AREAS DE PLANIFICACION – DEMANDA DE PLANES

En el contexto de debilitamiento de las estructuras de gobierno, se produjo una clara desjerarquización de las áreas técnicas de planificación, como uno de los pilares de la problemática actual, lo cual consolidó un proceso creciente de pérdida de institucionalidad del planeamiento territorial, como parte estructural de las políticas neoliberales implementadas, a la vez que indujo una demanda de planificación desde las gestiones territoriales debilitadas, generando al mismo tiempo, la creación y consolidación de una variada oferta de planes y planificadores externos al entramado de la gestión pública.

TRIADA 3 central

FALTA DE LEGISLACION – FALTA DE INSTITUCIONALIDAD – FALTA DE CULTURA DE PLANIFICACION

La des-jerarquización de las áreas técnicas de planificación territorial incide de manera directa en debilidad institucional de la disciplina en las estructuras administrativas, alimentando de este modo el problema mayor de la falta de institucionalización de la planificación territorial. Aspecto, este último, en gran medida dependiente de la ausencia de un marco regulatorio (legislativo) integral en materia de planificación territorial que sistematice y ordene: la forma en la cual el Estado procesa la toma de decisiones territoriales (en sus distintos niveles de gobierno), los dispositivos de planificación que generan las distintas agencias públicas y la distribución equitativa de recursos y competencias. Esta cuestión no sólo impacta en una práctica asistemática, sino que además debilita la cultura de planificación y constituye un indicador de los niveles de desarrollo de dicha cultura.

TRIADA 4 principal

ALTA PRODUCCION DE PLANES – PRÁCTICA ASISTEMATICA – BAJO NIVEL DE IMPLEMENTACION

La convergencia entre las triadas precedentes conduce al problema estructural de la planificación territorial en nuestro país en el periodo considerado, esto es la Práctica

Asistemática de la Planificación. Esta se encuentra definida por una alta producción de planes con un bajo nivel de implementación. Este nudo crítico se explica en parte por problemas en la estructuración y definición de la demanda y, en parte también, por las condiciones de una oferta desregulada, que produce una diversidad de prácticas y productos bajo el nombre de “plan”, más como resultado de un “mercado de consultorías” que como respuesta a los problemas urbano-territoriales de carácter estructural.

Las condiciones de la oferta están sujetas a las características de las estructuras de financiamiento, que suelen ser limitadas en el tiempo y rígidas en la forma, para la diversidad de situaciones territoriales de nuestro país. El bajo nivel de implementación de los planes obedece a problemas técnico-políticos como la falta de intencionalidad transformadora, a problemas técnico-metodológicos como la falta de problematización y/o de instrumentos operacionales, a problemas políticos como la falta de apoyo del decisor, del Concejo Deliberante o consorcio, y a las decisiones técnicas.

TRIADA 5 estructural

MERCADO DE CONSULTORIA – DISOCIACION PLAN GESTION – GESTION MUNICIPAL

El mercado de consultorías está en buena parte acoplado a las estructuras de financiamiento, y a sus formatos, que implican tiempos y productos estandarizados para la diversidad de situaciones-problema presentes a lo largo y ancho del territorio nacional. Estas pautas son variables según el organismo de financiamiento del que se trate, aunque en la mayoría de los casos su práctica habilita el desarrollo completo de un plan “en paralelo” a la dinámica política del contratante, con lo que suele resultar un producto no implementable o de difícil inserción por la naturaleza del proceso de construcción del plan. La disociación entre plan y gestión, en la cual tiene tradición e inercia la práctica de planificación en nuestro país, también se vincula con la disociación entre los equipos externos de una consultora y la dinámica técnico política municipal o local.

TRIADA 6 estructural

ACTOR DECISOR – DESACOPLAMIENTO TECNICO POLITICO – ACTOR NEXO

La práctica de la Planificación como problema en nuestro país, se sostiene en el desacoplamiento técnico político en las gestiones territoriales, especialmente de las municipales o locales. Este desacoplamiento se define por el desarrollo paralelo de trayectorias técnicas separadas (o no del todo convergentes) con las trayectorias políticas. En este punto destacamos como situación-problema la ausencia de un “actor nexo” (definido en el eje problemático 2) y/o en la ausencia de una relación fuerte de confianza entre éste y el actor decisor. En este sentido, hemos podido identificar un gradiente diverso de situaciones

que van desde un vínculo fuerte y con pleno respaldo del actor decisor al actor nexa (al punto de consultar con el área de planificación la mayoría de las decisiones municipales) hasta casos donde el desarrollo técnico del plan se despliega en paralelo a la lógica y los intereses del actor decisor.

TRIADA 7 específico

LOBBY INMOBILIARIO – AGENDA – FALTA DE APOYO POLITICO

Uno de los problemas centrales del ejercicio de la planificación territorial tiene que ver con el posicionamiento frente a la especulación inmobiliaria y el negocio de la tierra. En este sentido, muchas veces la reticencia de un decisor a incluir un plan urbano en la agenda política obedece a las restricciones explícitas y potenciales que éste puede suponer para los intereses del sector inmobiliario. A menudo esto sucede por defecto, inercia o tradición de la práctica política que en nuestro país tiene una fuerte cultura patrimonialista. Aspecto que conlleva a que los decisores (por ignorancia, interés o ideología) sean reticentes a implementar ciertos instrumentos o sólo habiliten aquellos dispositivos de planificación que sean funcionales al negocio inmobiliario. En casos más extremos, el propio lobby inmobiliario puede ser el sector que controla o toma las decisiones de planeamiento.

TRIADA 8 específico estructural

ESCASEZ RECURSOS ECONOMICOS – GESTION LOCAL – INSUFICIENTE CAPACIDAD TECNICA INSTITUCIONAL

A partir de la descentralización de competencias por las reformas constitucionales de las provincias argentinas, que tuvieron lugar entre los años 80 y los 90, se produjo un incremento de las competencias sobre la esfera municipal local que no fue acompañado de un incremento de recursos. Frente a la tradición de gestión municipal previa (de competencias mínimas), la nueva situación pone en riesgo la capacidad municipal real de instalar un proceso de planificación o incluso de desarrollar un producto acotado, en tanto que suele tener escasez de recursos técnicos y económicos para llevarlo adelante. En general se observan las áreas de planeamiento municipal déficit de personal, tanto en cantidad como en formación específica. A la vez, los municipios manejan en ocasiones presupuestos bajos y, tradicionalmente, no destinan una parte relevante del mismo a las áreas técnicas de planificación. Como consecuencia de esta situación, una de las alternativas más utilizadas, es la gestión de recursos humanos en el mercado de consultorías, y de recursos económicos en las estructuras de financiamiento externas, las cuales inducen, aunque no de manera generalizada, a la construcción de planes como productos mercantilizados, que no siempre logran incidir en la realidad local como un proceso.

TRIADA 9 no explicitada

AUTONOMÍA MUNICIPAL - ACTOR DECISOR- VACÍO LEGISLATIVO

Otro aspecto a problematizar, frente a la inexistencia de un marco legislativo orgánico que configure un sistema y una política de planificación territorial explícita a nivel federal, es que los procesos de planificación son altamente dependientes del perfil del actor decisor, su estilo de gestión y de las coyunturas en el corto plazo, sin lograr instalarse como políticas de mediano y largo plazo. En este sentido, frente a un escenario de crecientes competencias municipales, se torna un desafío crear marcos institucionales que respeten dichas autonomías pero, al mismo tiempo, establezcan en las escalas superiores, lineamientos e instrumentos que orienten la gestión urbana-ambiental y el ordenamiento territorial. De lo contrario, la decisión de planificar/transformar estructuras territoriales para volverlas más equilibradas ambientalmente e inclusivas socialmente, seguirán dependiendo en gran medida de voluntades circunstanciales o intereses coyunturales.

TRIADA 10 no explicitada

ESTADO NACIONAL – CONCURRENCIA TERRITORIAL – GESTIÓN LOCAL

Finalmente, cabe destacar como problema, los criterios y circuitos de distribución de los recursos económicos para obra pública, vivienda o servicios urbanos, entre otros. En este sentido, las mediaciones entre la Nación, las Provincias y los Municipios suelen generar tensiones a nivel territorial o lógicas sectoriales encontradas, como por ejemplo sucedió recurrentemente con las obras del Programa Federal de Viviendas en aquellos municipios que no contaban con herramientas de planificación para lograr una adecuada integración territorial del mismo. Este tipo de desacoplamientos, pone en evidencia deficiencias de integración y articulación entre las intervenciones públicas de diferentes niveles de gobierno y no logra generar un modelo de distribución de recursos asociado a las necesidades, ni asocia el plan a un esquema de incentivos en términos de acceso a fuentes de financiamiento.

2. MODELIZACIÓN DE LOS EJES PROBLEMÁTICOS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

A continuación se modelizan las posibles articulaciones entre los ejes problemáticos formulados al cierre del capítulo 2. La modelización pretende dar cuenta de las regularidades y patrones identificados en los procesos de planificación analizados en profundidad. Estos cuatro modelos formulados se definen según cuatro **condiciones iniciales de producción o la génesis del plan (eje problemático 1)** y se componen de diferentes itinerarios de procesos de planificación, los cuales presentan nodos críticos y/o potenciales, correspondientes a alguno de los ejes problemáticos, sea en la **interfase técnico política**

(eje problemático 2) en aspectos relacionados a los **equipos técnicos (eje problemático 3)** y **metodologías (eje problemático 4)** o en las instancias de **implementación (eje problemático 6)** de los procesos y planes.

Cada uno de los itinerarios al interior de cada modelo formulado describe, de manera sintética, las condiciones de los procesos de planificación y sus posibles resultados de acuerdo a los casos analizados para nuestro país, haciendo énfasis en diferentes dimensiones de cada eje problemático, y por este motivo es que **varios itinerarios pueden dar cuenta de un mismo plan pero visto desde diferentes enfoques, a la vez que varios planes se inscriben en cada uno.**

Los modelos comparten las etapas críticas de la planificación como estructurantes (ejes problemáticos) y se diferencian entre sí, en el énfasis, **los cuatro** tienen intencionalidad de poner en evidencia los distintos nodos críticos. **El primero** evidencia los tres nodos críticos más generales y agregados, en orden decreciente. **El segundo** demuestra el peso de la participación en la calidad de la problematización lograda, y consecuentemente en la implementación. **El tercero** hace hincapié en el peso de la conformación de los equipos locales en relación a las capacidades municipales instaladas para la continuidad del proceso, luego del cierre de la contratación externa. **El cuarto** refleja el patrón principal definido, que constituye una de las conclusiones más importantes del presente trabajo, que es la importancia determinante del apoyo político y económico del gobierno local, para desplegar procesos de planificación que se instalen política y territorialmente.

Modelo 1: Nodos críticos agregados para origen "Disponibilidad de Financiamiento"

En este modelo se tipifican itinerarios de planificación que, teniendo su origen en la **disponibilidad de financiamiento**, por lo general asociado a estructuras de financiamiento externas al municipio, se desarrollan de manera diferenciada según: I- La forma positiva o negativa en que se configure la **interfase técnico-política**, II- La capacidad de los equipos técnicos de construir una **problematización con pertinencia y profundidad**, III- Las potencialidades de las metodologías utilizadas y recursos humanos disponibles para el desarrollo de instrumentos operacionales.

Los itinerarios de este modelo evidencian tres puntos críticos que pueden obstaculizar el buen desarrollo del proceso de planificación: **El primero**, y más determinante, es un desacoplamiento técnico político (por falta o debilidad del actor nexa o bien por falta de respaldo del actor decisor); **el segundo** es la **ausencia o debilidad en la problematización**

territorial (incluye las situaciones en las que no está presente una intencionalidad transformadora y/o que tiene **deficiencias metodológicas** de diagnósticos, participación selectiva, y prospectivas sobre temas complejos); y **el tercero** es la dificultad, deficiencia y/o falta de experiencia de los equipos técnicos para formular **instrumentos operacionales**.

En síntesis, este modelo de proceso de planificación destaca que, en condiciones iniciales de disponibilidad de financiamiento externo (oportunidad) si **(A)** se cumplen las condiciones de acoplamiento técnico-político, se llega a una real problematización (vocación transformadora) y se pueden desarrollar instrumentos operacionales, el proceso reúne las condiciones para llegar a la instancia de implementación. En cambio, si dadas las mismas condiciones iniciales, el proceso no logra un buen acoplamiento técnico político **(C)** las virtudes de la problematización y de los instrumentos no lograrían conducir a su implementación. Si la falla se encuentra en la problematización **(B)**, el proceso no llegaría a ser un producto implementable, e igualmente, si la problematización es pertinente, y efectivamente hay intencionalidad de cambio, pero **(D)** no hay capacidades técnicas para la formulación de instrumentos operacionales, entonces el proceso encontraría dificultades en el proceso de implementación.

Modelo 2: Nodo crítico abierto en método de participación para origen de Previo acuerdo técnico político

En este modelo se tipifican itinerarios de planificación cuyo origen se define por un **preacuerdo técnico político** para la realización de un plan, lo cual supone un acoplamiento en esta interfase. Para estas condiciones iniciales, hemos registrados procesos cuyas problemáticas están vinculadas a una deficiencia metodológica específica de las formas de participación instrumentadas y su relación a la **intencionalidad o a la vocación transformadora** o capacidad de **problematización**. En este sentido, **el nodo crítico de la participación** puede tomar tres formatos: **I- Participación selectiva**, convocando la participación de actores clave según los temas sobre los que se discuta y procure problematizar y/o proponer, **II- Participación Ausente** resolviendo el plan al interior de un equipo técnico y con los mínimos acuerdos políticos, y **III- Participación Abierta**, convocando de manera más o menos indiscriminada a todos los actores sociales, económicos y políticos, sin una clara estrategia de construcción de un mapa de actores involucrados.

Los itinerarios de este modelo evidencian dos formas de participación críticas que pueden obstaculizar el buen desarrollo del proceso de planificación y otra, que tiene altas potencialidades para la problematización: **La primera** y más determinante es la participación

abierta. Esta forma **casi nunca se explicita en estos términos y sin embargo se produce por defecto**, fallas o dificultades de método, experticia y/o experiencia en la práctica de talleres, pero también por falta de intencionalidad transformadora del plan y de los planificadores, que muchas veces quieren ejecutar un plan como producto de consultoría pero no pretenden llegar a establecer el conflicto de tocar intereses de ningún sector arraigado territorialmente.

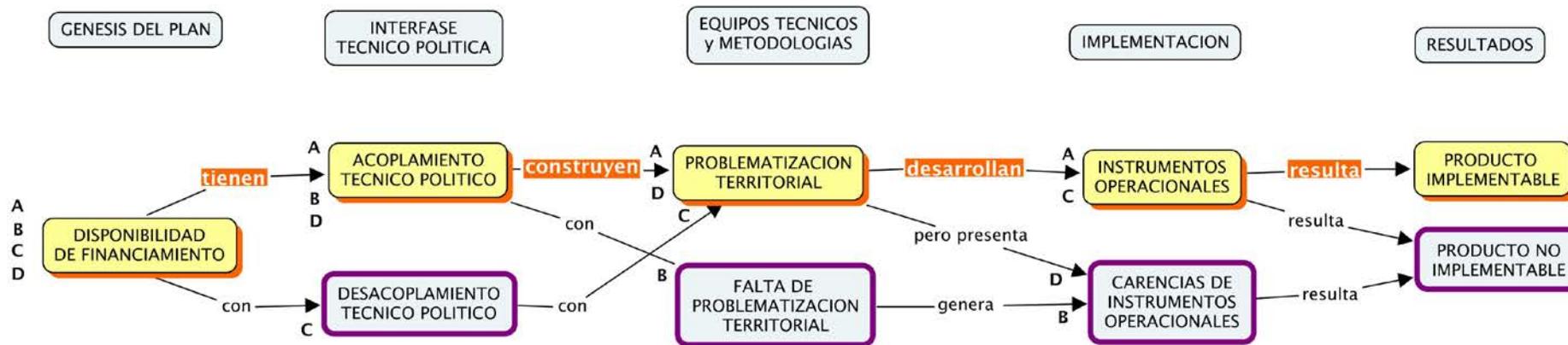
La segunda y menos determinante es la **participación ausente**. Si bien la participación está instalada y bastante generalizada en la práctica, perviven técnicas cerradas en la línea de la planificación tradicional, la mayoría de las cuales resultan en productos no implementables. Sin embargo, se detectaron casos de participación ausente con fuertes despliegues de planificación. Estos casos tienen en común **un acompañamiento municipal claro y fuerte** a partir del **apoyo económico del gobierno local** asociado a **una sólida relación técnico política** y a un **fuerte actor nexa**, el cual tiene **un vínculo de confianza estrecho con el actor decisor**.

Este modelo muestra dos itinerarios negativos con dos **nodos críticos** en el proceso de planificación: **El primero (D)** y más determinante corresponde al eje metodológico y de los equipos técnicos que **no tienen intencionalidad y/o vocación transformadora**, y por lo tanto, ejecutan una **participación abierta** o no estratégica y no llegan (o no pueden llegar) a una problematización adecuada, capaz de transformarse en una propuesta implementable. **El segundo (C)** nodo crítico corresponde al eje metodológico y de los equipos técnicos que si tienen intencionalidad y/o vocación transformadora, pero no llegan a una adecuada problematización por **ausencia de participación** combinada con **debilidades del equipo técnico y con su interfase política**.

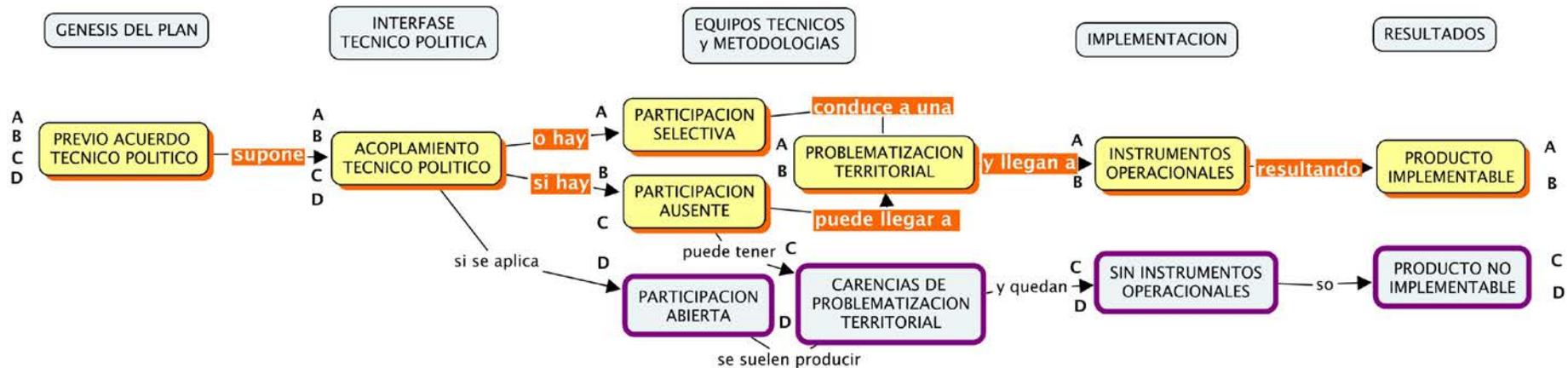
Este modelo evidencia además dos itinerarios positivos: **El primero (A)** que ejecuta una **participación selectiva** y logra una problematización profunda y vinculada a las posibilidades técnico-políticas y económicas reales de los actores directamente involucrados, a la vez que consigue (o puede conseguir) **un involucramiento estratégico y diversificado de actores** que, en escenarios de falta de apoyo político o cambio de gestión, **recuperen para la agenda política vigente o destraben, la implementación de un plan o sus carteras de proyectos**.

En síntesis, este modelo de proceso de planificación destaca que, en condiciones iniciales de previo acuerdo y decisión política de hacer un plan, lo cual supone un acoplamiento técnico político, hay cuatro itinerarios observados: **El primero (A)** si se practica una buena

participación selectiva, estratégicamente orientada, se puede llegar a una **profunda problematización** (a partir de una clara vocación transformadora) y se pueden desarrollar **instrumentos operacionales acordes a esta problematización construida**, el proceso reúne las condiciones para llegar a la instancia de implementación. **El segundo (B)** si dadas las mismas condiciones iniciales técnico políticas, **se omite la instancia de participación** pero en cambio se cuenta con un **fuerte apoyo económico y político** del actor decisor y un **fuerte vínculo de confianza** entre éste y el **actor nexa**, quien además tiene sobradas potencialidades profesionales, técnico-políticas y ejecutivas; en estas condiciones se logra una problematización y desarrollo de instrumentos operacionales que consolidan o pueden consolidar el proceso de implementación. **El tercero (C)** se desencadena negativamente al **omitir la participación** en condiciones de **carencias de apoyo municipal** o del actor decisor y al presentar **carencias técnicas en el equipo**. **El cuarto (D)** falla en la **intencionalidad y/o vocación transformadora** y por lo tanto nunca llega a problematizar ni a formular instrumentos operacionalizables.



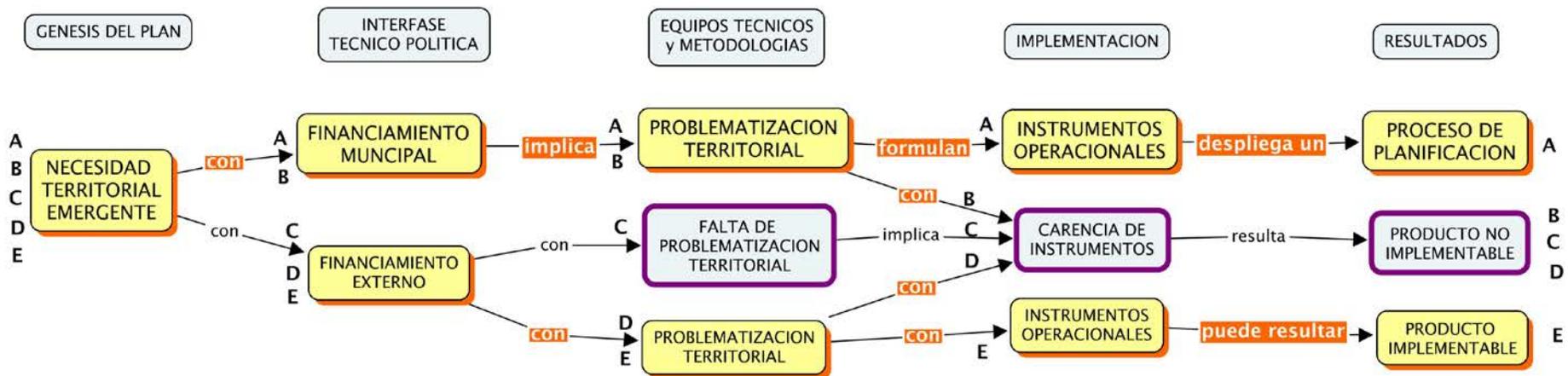
Modelo 1: *Nodos críticos agregados para origen "Disponibilidad de Financiamiento".* Elaboración Propia



Modelo 2: *Nodo crítico abierto en método de participación para origen de Previo acuerdo técnico político.* Elaboración Propia



Modelo 3: Nodo crítico en equipos técnicos y capacidades instaladas para orígenes varios. Elaboración Propia



Modelo 4: Nodo crítico en financiamiento municipal para origen de Necesidades territoriales emergentes. Elaboración Propia

Modelo 3: Nodo crítico en equipos técnicos y capacidades instaladas para orígenes varios.

En este modelo se tipifican itinerarios de planificación cuyo origen no se especifica, pero que han logrado como **punto de partida el acoplamiento técnico político positivo** para el desarrollo del plan. En estos itinerarios exponemos como **nodo crítico**, la **conformación de equipos técnicos** en relación a las capacidades que el propio proceso deja o no deja instaladas en el municipio al que asiste. El nodo crítico toma tres formatos generales: **El primero (A)** cuando los equipos técnicos que desarrollan la formulación de un plan son **predominantemente locales**, y forman parte de los recursos humanos del propio municipio que toma la iniciativa de planificar. **El Segundo (B y C)** cuando los equipos técnicos son conformados de manera equitativa entre recursos locales **del municipio y la asistencia externa**. **El tercero (D)** cuando los equipos técnicos que formulan el plan son **predominantemente externos**, asociado a las prácticas de consultoría con déficit para dejar capacidades instaladas a nivel local.

Es importante señalar que, respecto al **nodo crítico de los equipos técnicos**, hemos encontrado **diversidad de situaciones** mixturadas, variables según los municipios, los consultores, la región, la época o el tipo de plan, con un patrón particular importante, que vincula a **los equipos técnicos predominantemente locales, con el arraigo de la práctica de la planificación como cultura local**. En este sentido los cuatro itinerarios que describe este modelo, presentan un correlato entre la conformación de los equipos técnicos y el nivel de articulación o desarticulación entre plan y gestión, con una repercusión variable en la observación de resultados.

El Itinerario A representa los casos de **equipos técnicos predominantemente locales**, que en ocasiones ejecutan contrataciones puntuales para el desarrollo de temas específicos, y que se ocupan de la formación de los integrantes del equipo municipal. Estos suelen desarrollar un proceso de **planificación – gestión integrada**, aun en los casos con una orientación disciplinar tradicional, técnico especialista. Estos procesos suelen conducir a un **buen resultado**. Los **Itinerarios B y C** representan la diversidad de casos con equipos mixtos, en el cual está presente una gran **variabilidad de capacidades de gestión instaladas**, que pueden o no conducir a un buen resultado. **El Itinerario D** representa a los casos en los que predominan los **equipos externos** contratados para el desarrollo del plan, los cuales suelen desarrollar un trabajo en paralelo al del equipo municipal, con lo que desarrollan un **producto** que suele no arraigar en el municipio contratante.

En síntesis, es relevante reconocer las **potencialidades de la conformación de equipos técnicos predominantemente locales**, que suelen conformarse por **apoyo político y económico del municipio** que apuesta no solamente a la conformación de un equipo para la formulación de un plan específico, sino que pretende **trascender el plan como producto** consolidando un equipo estable municipal para las áreas de planeamiento. También es importante reconocer **el riesgo que supone una contratación externa** que no garantice una adecuada y sistemática articulación con el equipo municipal. En este sentido, es destacable el papel y el perfil del **actor contraparte**, que suele constituirse en una clave de integración con el municipio.

Modelo 4: Nodo crítico en financiamiento municipal para origen de necesidades territoriales emergentes.

En este modelo se tipifican itinerarios de planificación cuyo origen se define por **necesidades territoriales emergentes** que auténticamente generan la necesidad de la realización de un plan, lo cual supone la gestión de recursos económicos externos o del propio municipio. Para cada una de estas alternativas de financiamiento, hemos registrado procesos cuyas problemáticas están vinculadas a una deficiencia metodológica específica en la **capacidad de problematización territorial** y en la construcción de **instrumentos operacionales** de acción.

En este sentido, los itinerarios se desarrollan de manera diferenciada según se trate de: **I- Financiamiento municipal**, que suele ocurrir en una interfase técnico-política claramente favorable, lo cual le permite operar con mayor libertad en la toma de decisiones relativa al proceso de planificación, ya sea en la conformación de equipos, en los dispositivos internos o externos necesarios para mejorar el proceso y el producto. **II- Financiamiento externo** el cual no solamente establece una serie de **restricciones de forma y contenido de los procesos y de los productos**, sino que admite, por su propia naturaleza externa, **sostener procesos de planificación ajenos a la esfera política de las decisiones**, en tanto que esta no tiene que definir un presupuesto. Esta situación permite que se desarrollen planes que no tienen ningún apoyo político y que difícilmente se podrán aplicar.

En itinerarios que se desplieguen con **recursos económicos locales o municipales**, el proceso **(A) tendrá más oportunidades de consolidarse y de instalarse haciendo una cultura local** de la planificación territorial. Sin embargo, para llegar a implementarse, el plan deberá contar con una adecuada problematización e instrumentos operacionales de planificación y gestión territorial. En idénticas condiciones pero en **circunstancias de**

financiamiento externo (E) solemos encontrar al final **una menor incidencia temporal y una diferencia grande en las capacidades instaladas** que lega el plan. Los demás itinerarios definidos en este modelo **(B, C y D)** llegan a productos no implementables por **falta o carencia de problematización**, la mayoría de las veces vinculada a una deficiencia en la intencionalidad transformadora original, o con una falla en las capacidades técnicas para formular instrumentos que operacionalicen el plan.

3. REVISION Y REFORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

En virtud de los resultados del presente estudio, se procede a la revisión de las hipótesis de partida, las cuales dan cuenta de las preocupaciones originales de la SSPTIP respecto de los problemas que presenta la práctica de la planificación en Argentina. El alcance del estudio realizado sobre 50 casos de planificación mediante análisis generales de tipo taxonómicos, y sobre 20 casos de planificación en profundidad, mediante documentación detallada y entrevistas a actores clave, nos permite revisar las hipótesis originales y formular algunas hipótesis nuevas, que complementan las preocupaciones originales. A continuación se transcriben textualmente cada una de las hipótesis de partida y sus correspondientes comentarios.

Hipótesis 1: *“Encontramos en las **escasas relaciones entre plan-instrumentos-resultados-control**, una de las problemáticas más recurrentes de la Planificación en nuestro país. Esto implica la separación conceptual, tanto en la concepción como en el proceso de construcción, gestión y **control** de planes. Este problema trae aparejado no sólo la falta de efectividad del proceso y el resultado del plan, sino que también implica la escasa repercusión que produce el proceso de planificación, en términos de construcción de una cultura de la disciplina, entendiendo que plasman una idea errada, fragmentada, simplista de lo que debería ser un proceso complejo e iterativo”.*

En base a los planes analizados en profundidad, no podemos sostener que existan escasos niveles de coherencia o relación interna entre los elementos constituyentes de los mismos, aunque efectivamente se registra carencia de instrumentos, lo cual repercute en los resultados en términos de gestión (aspecto también trabajado en la Hipótesis 5). Los alcances de los resultados merecen una discusión respecto a qué se entiende por “resultados” y consecuentemente cómo evaluarlos. Respecto a la segunda reparte de la hipótesis, efectivamente se verifica una separación entre los procesos de elaboración y gestión de planes, aunque no generalizada, concepción que sin duda incide en los bajos niveles de implementación observados.

Hipótesis 2: *“Otro de los problemas que se atribuyen a la Planificación es la falta de una **relación inter-escalar**. No hay ámbitos “marco” -en términos de escalas- para la construcción, aceptación, aplicación y control de los planes (ni institucionalidad que promueva ese marco). Esto implica que las relaciones de los planes con sus escalas mayores y menores suelen quedar por fuera de la concepción de los mismos, entendiendo que, en muchos casos, las resoluciones a los que llegan estos planes están limitadas en gran medida desde su concepción. Problema que también repercute en la construcción e innovación sobre los instrumentos de aplicación, debido a la escasa capacidad de asociación y colaboración entre las escalas”.*

Ciertamente el problema de la concurrencia territorial y entre los distintos niveles de gobierno es un problema de la planificación, agravado por la ausencia de un marco institucional o marco legal que contemple las interrelaciones y establezca criterios mínimos para la elaboración de planes, valide su puesta en marcha, genere incentivo para su aplicación y condiciones técnicas mínimas para la asignación de recursos atinentes al territorio y a la obra pública.

Entre los casos analizados la cuestión de la articulación interjurisdiccional se presenta como problemática en la relación nación – municipio, asociada a las obras implantadas del Programa Federal de Viviendas (en La Rioja y en Posadas) mientras que la problemática del municipio con el nivel de gobierno provincial, se presenta más asociada al acompañamiento que el municipio requiere del ámbito provincial en temas de infraestructura, tierras o la inserción del plan en un contexto jurídico-administrativo mayor.

En este sentido hemos registrado muchos casos en los cuales no aparece referencia alguna a temas interjurisdiccionales desde la mirada del plan local, y en este sentido cabe aclarar que en territorios con alta concurrencia jurisdiccional (como localidades portuarias, limítrofes, etc.) surgen experiencias donde este aspecto es problematizado en el plan y forma parte de las estrategias del proceso de planificación.

Hipótesis 3: *“Otra problemática que se destaca en la disciplina es la **construcción conceptual “sectorial”** que recae sobre la generalidad de los planes. La búsqueda de una resolución integral desde perspectivas sectoriales se descubre con alta recurrencia. Esta manera de emprender la planificación cae, irremediablemente, en visiones sesgadas, con su respectiva falencia de eficacia”.*

Esta hipótesis no parece verificarse en las experiencias analizadas, ya que en general la mayoría de los planes analizados asumieron abordajes multidimensionales. Esto no significa que posteriormente en el proceso de toma de decisión sobre el territorio, la concepción del plan termine siendo subordinada a lógicas de carácter sectorial, ya que el planeamiento asume un papel marginal en las estructuras de gobierno o frente al peso de otros intereses. Sin embargo, es posible reconocer algunos casos de planificación llevada adelante por consultores externos, que tuvieron inserción y apoyo en áreas técnicas específicas de gobierno que dejan luego su impronta en la formulación del plan, pero sin anular ni supeditar dimensiones más generales.

En algunos casos, también se visualiza un cierto sesgo sectorial asociado al perfil del consultor (planes más ambientales, o bien proyectuales) pero en ellos el sesgo no pone en riesgo la calidad del producto plan, ya que la multiplicidad de enfoques suele estar cumplida. En estos casos registrados, las fallas a nivel de implementación estuvieron más asociadas a dificultades de índole política más que a las debilidades metodológicas e instrumentales de los planes.

Hipótesis 4: *“Un problema que excede a la disciplina, pero por ello no deja de tener importancia, es el relacionado a la **poca relevancia que tiene el plan/planificador en la incidencia sobre los problemas claves de índole público y privado**. Esta limitación repercute sobre la efectividad real en la implementación y resultado del plan; además de limitar la innovación y creación de instrumentos de gestión”.*

Evidentemente la efectividad de la planificación es otro de los problemas, aunque la disciplina y el planificador cuenta con parte de responsabilidad de su escasa valoración social. Consideramos que la poca valoración social está asociada al bajo nivel de implementación, es decir que nunca se vuelve el plan un instrumento útil o una realidad concreta. Esta cuestión está asociada al planificador, en tanto que depende de la voluntad y/o la capacidad de problematización del territorio. Así como también, está relacionada a la tradición disciplinar por la persistencia de concepciones, entramados de actores y procesos que continúan separando la instancia de la planificación de la gestión.

Hipótesis 5: *“Una consecuencia de las problemáticas mencionadas es la **falta de instrumentos de gestión y aplicación de Planes**. Esto repercute directamente sobre la eficacia, y por otra parte no permite construir un proceso dinámico de transformación y el plan queda atado a la coyuntura del momento de la aplicación. La falta de innovación en el tema*

es una derivación evidente de algunos de los puntos ya destacados”.

En relación a esta hipótesis hemos verificado falta de instrumentos concretos de gestión, muchos de los planes se quedaron en la etapa de enunciación de programas y proyectos, sin avanzar en un desarrollo más profundo o en una dimensión instrumental más operativa en el plano de la gestión. Por otra parte, el efecto coyuntural de la “aplicación” del plan⁴⁷ evidencia nuevamente que el mismo está sujeto a un conjunto de voluntades y coyunturas sin estar inscripto en una política mayor.

Hipótesis 6: *“Uno de los problemas que acusan a la Planificación en nuestro país es la **falta de complementariedad entre la lógica técnica y la lógica política**. Esto trae como consecuencias un desfasaje en tiempos, objetivos y propósitos que repercuten directamente sobre la capacidad de transformación del proceso de planificación. En muchos de los casos se lee incluso una contradicción entre estas lógicas”.*

La tensión entre la lógica técnica y la lógica política claramente atraviesa gran parte de los problemas que acusa la planificación, especialmente al momento de explicar las dificultades de implementación; tanto por limitaciones técnicas al momento de concebir el plan como objeto de capitalización política; como por restricciones del ámbito del decisor político por los juegos de intereses o miedos de perder una cuota de poder.

En este sentido hemos registrados diversas experiencias en las que los recursos para implementar proyectos no aparecen por la solidez de los planes locales, sino por las relaciones políticas que permiten acceder a esos recursos. Cabe destacar al respecto que algunas de estas experiencias contaban con un plan que permitió integrar las obras a la ciudad, pero otras no, y esta presencia de municipios fuertes y previsores o débiles y desorganizados, es una situación todavía aleatoria entre los municipios y gobiernos de la Argentina.

Hipótesis 7: *“La **escasa construcción interdisciplinaria** en la producción, gestión e implementación de planes en nuestro país, es una problemática que se complementa con la ya mencionada que respecta a la construcción sectorial. El territorio visto*

⁴⁷ La idea misma de la “aplicación” del plan evidencia que una concepción inscripta en el paradigma tradicional de la planificación separada de la gestión.

interdisciplinariamente es una necesidad de nuestra época, que todavía se observa de manera muy reducida”.

No cabe duda de que el abordaje del territorio necesita de un campo de estudio que supere los sesgos disciplinares y requiere de la colaboración metodológica de diferentes disciplinas y/o de especialistas de diversas áreas con formaciones específicas. A pesar de esto, y en base a las experiencias analizadas, hemos observado una elevada diversidad disciplinar en la conformación de los equipos técnicos, sin que ésta sea garantía de un abordaje integral del territorio ni tampoco de una lograda problematización territorial. Por otra parte, el sesgo sectorial que asumen una parte de los planes no parece explicarse en la componente disciplinar sino en factores más vinculados a la génesis o los procesos de producción del plan, y a quiénes son los actores y sectores que traccionan un plan determinado.

Hipótesis 8: *“Otro problema que encontramos en la planificación en nuestro país es la **escasa capacidad de transformación que detenta el/los beneficiarios del plan**, una vez terminado el proceso de construcción del mismo, trayendo aparejado una planificación estática y no un proceso dinámico. Una de las posibles causas de esta problemática radica en que en pocas ocasiones el beneficiario se convierte en productor del proceso de planificación”.*

En función de los casos analizados, se han observado trayectorias diversas en las etapas de implementación de los planes, aspecto que no sólo parece depender de las capacidades técnicas o institucionales de los actores involucrados. Si bien, hay situaciones en las cuales el “destinatario del plan” es un actor diferente del “productor de plan”, el primero no necesariamente opera como un “beneficiario” sino que normalmente es un actor central del proceso. Sin embargo, pese a que productor y destinatario del plan no siempre se presentan como actores diferenciados, parece poco pertinente responsabilizar a los “beneficiarios” de la “planificación estática”, más bien resulta pertinente analizar las prácticas de articulación con los equipos locales que ejecutan los consultores, y las prácticas de gestión de recursos y conformación de equipos técnicos de la gestión pública.

En este sentido y a pesar de las dificultades de introducir cambios en el proceso de toma de decisiones sobre el territorio, observamos que cuando los destinatarios ganan en niveles autonomía o involucramiento en la producción del plan, en la definición de la demanda y en el seguimiento del proceso, los avances (aunque sea parciales) en la etapa de implementación son mayores o, al menos, generan procesos de aprendizaje que fortalecen las capacidades

institucionales para la planificación.

Hipótesis 9: *“Otra de las problemáticas que acusan a la planificación es la **falta de coordinación entre las capacidades adquiridas por los beneficiarios del plan y las requeridas para realizarlo**. Este desfase trae consigo una fuerte limitación a la hora de implementar el Plan con su consiguiente falta de eficacia y el debilitamiento de la “cultura de la planificación”.*

En este punto, se vuelve a hacer uso de la categoría de “beneficiarios” del plan y, si bien, hemos registrado algunos casos donde los destinatarios del plan se encuentran inmersos en una estructura de relaciones donde se posicionan como auténticos “beneficiarios” cabe destacar nuevamente que en las experiencias analizadas, éste no suele ser el rasgo predominante. Frecuentemente los “beneficiarios” actúan como contraparte, conformando parte de equipo de trabajo, aportando recursos humanos e involucrándose en mayor o menor medida en el proceso de formulación llegando a ser en algunos casos, verdaderos co-autores del plan.

Cuando estos actores “contraparte” no logran asumir su rol se convierten en “beneficiarios” distanciándose del proceso de construcción del producto o formulación del proceso de planificación, perdiéndose así calidad. En cambio, si dichos actores “contraparte” asumen su rol, se fortalecen o cuentan con mayor formación técnica o llegada política, el proceso gana en valor agregado y en viabilidad.

En relación a la hipótesis algunos de los problemas vinculados a la contraparte son: la escasa formación, la flexibilidad al proceso, el poco margen de decisión-gestión, la rigidez del esquema burocrático establecido, la poca capacidad de predefinir la demanda y evaluar los resultados. Una contraparte con este perfil sin duda tiene alta responsabilidad en la descoordinación a la que la hipótesis se refiere.

En ocasiones hemos incluso registrado casos en los cuales, un cambio del actor “contraparte” (con mayor capacidad técnica y llegada política) posibilitó un salto de calidad en el producto encomendado por el gobierno municipal, lo cual pone de relieve la importancia del perfil profesional e inserción técnico-política del mismo para la coordinación operativa en los procesos de planificación.

Por otro lado, es importante resaltar las experiencias que refutan la hipótesis a tal punto, que

en esos casos son los propios equipos locales los que toman la iniciativa del proceso y lo sostienen en el tiempo avanzado en la implementación con marchas y contramarchas. No dependiendo la implementación sólo de las “capacidades” sino también de correlaciones de fuerzas entre los actores, del contexto político y de las dificultades de insertar el plan en la agenda de gestión.

No obstante, para rescatar otras de las preocupaciones de esta hipótesis parece necesario discutir: a qué responde la distribución de las supuestas “capacidades” técnicas o institucionales (en la formulación e implementación), qué factores inciden en que el sector público o los propios municipios no puedan ser concebidos como productores y agentes de planificación, y cómo hacer para revertir la idea del receptor pasivo de un producto.

Hipótesis 10: *“La falta de construcción interrelacionada entre procesos y resultados (el resultado está totalmente separado del proceso) es uno de los problemas que repercuten sobre la realidad de la planificación, lo que implica una escasa construcción de una “cultura de la planificación” necesaria para el crecimiento de la disciplina (en algunos casos se “importan” procesos, casi garantizando el fracaso del plan -resultados-).”*

Esta hipótesis parte de un supuesto del “productividad” basada en los resultados de la planificación. Sin embargo, es necesario precisar y discutir qué se entiende por “resultados”. Al respecto y en base a las experiencias estudiadas, señalamos dos tipos de resultados posibles: El primero, asociado a las capacidades técnicas institucionales de planificación (proceso) y, el segundo, vinculados a los resultados territoriales (producto). Es posible señalar que el primer tipo de resultado sería de segundo orden. Sin embargo, la baja capacidad técnico-institucional es un problema central de la planificación, por lo cual los mismos pasan a ser de primer orden.

En el caso del resultado-proceso, podemos afirmar que existe una estrecha relación entre el desarrollo de los procesos y los resultados alcanzados. Aunque los resultados-proceso sean parciales, estén basados en aprendizajes (más que en grado de avance de proyectos ejecutados), o sean simplemente la huella del proceso en los organismos involucrados (en términos de la experiencia acumulada y el fortalecimiento institucional). Procesos que no configuran un punto de llegada o una meta territorial, pero contribuyen a instalar una cultura de planificación y abren el camino del rediseño institucional.

En el caso de los resultados-producto, efectivamente pueden observarse que algunos planes

adquieren altos grados de semejanza aunque los procesos de los cuales se desprenden son completamente distintos. Esta situación está asociada a una fuerte hibridación de las formas y formatos de planificación entre los abordajes tradicionales y la planificación estratégica. Esto se combina con una escasa oferta de planificadores experimentados y/o con fluido manejo operativo de metodologías, herramientas e instrumentos necesarios para la planificación territorial.

Finalmente, en relación a la última frase de la hipótesis, más que “importarse procesos”, se importan metodologías e instrumentos normativos, cuestión que puede repercutir o no en el fracaso del plan o afectar el grado de implementación alcanzado.

Hipótesis 11: *“Otra problemática común es la poca **relación entre los niveles de generalidad de los planes, poniendo en peligro la efectividad** (muchos objetivos con poca relación a los proyectos, muchos proyectos que no están correctamente abarcados por líneas estratégicas que le den un marco)”.*

El nivel de generalidad de los planes o la falta de consistencia entre estrategias, objetivos, proyectos e instrumentos es un rasgo que, efectivamente se ha observado en algunos de los planes analizados en profundidad. Estos son los casos donde falla la Problematización, asociada a debilidades metodológicas o falta de intencionalidad transformadora. Esta última está normalmente asociada a la práctica de consultorías plenamente mercantilizadas, que generan un plan como un producto comercial y no como una respuesta a un problema territorial. Por último, sólo mencionaremos que la generalidad de los objetivos enunciada en la hipótesis, es un rasgo más frecuente en planes estratégicos que los planes de perfil más territorial.

A partir de la revisión de las hipótesis preliminares de partida de la SSPTIP y del trabajo de análisis realizado, se formulan nuevas hipótesis acerca de los problemas de la planificación en Argentina, con el propósito de incorporar los principales resultados de la investigación a las preocupaciones iniciales. Para ello, consideramos importante proponer algunos reemplazos de conceptos, entre los cuales señalamos: i) Repensar a los “beneficiarios” como destinatarios de un plan, y no necesariamente disociados de los productores del mismo, ii) reemplazar la idea de “control” como forma de asegurar la implementación de un plan, por otra de planificación y gestión integrada y políticamente válida, y c) ampliar la idea de “resultados” entendidos como obras o productos implementados, hacia una idea de resultado como impacto en las capacidades técnicas municipales instaladas, haciendo la salvedad de

no distinguir las capacidades para formular un plan de las capacidades necesarias para implementarlo.

A/ Hipótesis de la crisis de la Planificación Tradicional

La crisis de la planificación tradicional todavía no ha sido superada en Argentina, en parte porque el paradigma de la planificación estratégica no siempre aborda de manera protagónica la problemática territorial y en parte, por cierta deuda de la formación académica con la disciplina, todavía inmersa en la planificación espacialista proyectual.

B/ Hipótesis del marco institucional y normativo

La ausencia de un marco normativo concurrente, integral y cohesionado en materia de ambiente y territorio, así como la inexistencia de un dispositivo articulado de agencias estatales, basadas en competencias claras inter e intra jurisdiccional, constituye un problema estructural de la práctica de planificación en Argentina. Esto pone en evidencia la falta de consolidación de una política de planificación territorial explícita que defina lineamientos de ordenamiento territorial. Esta cuestión da lugar a una práctica asistemática que se evidencia en productos, instrumentos y resultados que no logran instituirse como elementos ordenadores de los procesos de toma de decisión sobre el territorio.

C/ Hipótesis de las políticas de suelo neoliberales

La política implícita generalizada en materia de suelo en el conjunto de los distritos del territorio nacional, considera a este recurso como una mercancía y legitima la especulación, generando una restricción en el acceso al suelo en el mercado formal y un aumento de la informalidad urbana. En el marco del nuevo protagonismo asumido por el Estado en materia de Planificación Territorial esto constituye uno de los problemas estructurales a resolver.

D/ Hipótesis del mercado de consultorías

El debilitamiento de las capacidades técnicas locales esta relacionado con la desjerarquización de las estructuras estatales, la externalización de funciones públicas y el proceso de descentralización. Esto contribuyó, junto con la difusión de las “ventanillas” de financiamiento, a generar un mercado de consultoría, el cual reforzó la separación entre productores de planes y “entidades beneficiarias”. Al mismo tiempo, se acentuó la visión del plan como objeto-producto, dividiéndose la formulación de la gestión. La constitución de este modelo se presenta poco solidaria con la necesidad de fortalecer las instituciones públicas, que requieren ser concebidas como productoras y ejecutoras de sus propios planes y procesos de planificación.

E/ Hipótesis del acompañamiento municipal

Una de las situaciones más problemáticas la constituye la falta de apoyo del poder ejecutivo municipal o gobierno local a los procesos de planificación, que en estas circunstancias, suelen estar asociados a la disponibilidad de financiamiento externo. En estas situaciones, el proceso de planificación suele ser llevado adelante por equipos técnicos que gestionan estos recursos, cuando el municipio no incorpora este tipo de demandas en su asignación presupuestaria, definiendo como condición de producción del plan, una indiferencia o bien un involucramiento parcial del poder ejecutivo municipal, que más tarde o más temprano suele convertirse en obstáculo de implementación, independientemente de la calidad del producto desarrollado.

F/Hipótesis de las carencias de RRHH para la planificación territorial

I - Acerca de los RRHH del Estado

El Estado presenta una notoria debilidad en recursos humanos calificados para la práctica de planificación territorial, y esto se debe a dos cuestiones centrales, una a la escasez de personal asignado a las áreas técnicas específicas, y esto supone una decisión política asociada al presupuesto designado a estos sectores y la otra es que no se encuentran fácilmente personas con las capacidades y formación necesaria para llevar adelante este tipo de procesos. Asimismo, la escasez de profesionales experimentados y capacitados tiene base en deudas de la formación de grado y postgrado para la práctica disciplinar.

II - Acerca de Las Buenas Prácticas Del Consultor

Los consultores externos constituyen actores fundamentales para el fortalecimiento institucional de las áreas de planificación territorial aunque la obtención de resultados positivos, institucionales y territoriales, depende de aspectos clave ligados al perfil profesional del consultor, entre los cuales destacamos especialmente, las estrategias de integración con (y conformación de) equipos locales, la voluntad y capacidad de Problematicación territorial, y la experiencia y capacidad en creación de instrumentos operacionales.

III - El Problema de la contraparte

Las estructuras de financiamiento dirigido a los consultores externos, refuerzan la disociación entre el proceso de planificación y el de gestión, fundamentalmente, cuando existen escasas o nulas estrategias de los actores estatales, para consolidar una contraparte técnica y políticamente fuerte, que permita producir una integración beneficiosa al proceso.

G/ Hipótesis de la capacidad problematizadora

Una porción importante de prácticas de planificación territorial posee dificultad para problematizar la realidad social que la convoca e identificar los nudos críticos de los territorios donde pretende intervenir. Muchas veces el plan se concibe más como la aplicación de un método que como la búsqueda de la solución a un conjunto de problemas. O se presenta como un espacio de consenso sobre generalidades que eluden conflictos de intereses. En el caso de los planes de ordenamiento territorial, muchas experiencias suelen ignorar o filtrar instrumentos para regular e intervenir efectivamente los mercados de suelo. Inhibiendo la distribución equitativa de cargas y beneficios en el proceso de urbanización y la generación de una fuente genuina de financiamiento para la planificación estatal.

4. RESEÑA DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA PLANIFICACIÓN

Esta reseña incluye procesos de planificación completos, componentes de planes, planes territoriales y estratégicos con vocación territorial, herramientas, metodologías e instrumentos aplicados que resultaron muy influyentes en los resultados positivos, sean directos o de aplicación territorial, o bien indirectos o de incidencia en las capacidades institucionales y la cultura de la planificación territorial. En el presente apartado se mencionan las características centrales que incluyen a cada caso en la categoría de “buena práctica” cuyo detalle puede observarse en el fichaje de casos analizados (Ver anexo)

Entre los casos de buenas prácticas, hemos reconocido algunas experiencias donde el equipo de planificación estratégica aparece como formador de recursos humanos para la gestión pública, casos donde se construyen mecanismos de gestión socio territorial del suelo con mutuales y cooperativas, casos donde se arraigan mesas de discusión y concertación duraderas, o bien casos donde se implementan políticas e instrumentos de gestión social del suelo urbano y de intervención en el mercado de suelo. Estas experiencias se han registrado en los casos de Trenque Lauquen, Poduma, PER Rosario, PER Córdoba, Desur, Plan de la Meseta, IDUAR, Plan Estratégico de Posadas y de Catamarca, Chañar y Venado Tuerto. Los casos citados tienen en común algunos aspectos relevantes como el **fuerte acompañamiento político y económico a nivel municipal**, una fuerte **preocupación metodológica** por parte de los equipos técnicos y la presencia de **actores “nexo”** con capacidad de amalgamar el plan con la agenda.

EL PLAN ESTRATÉGICO DE CÓRDOBA

El Plan Estratégico de Córdoba (PEC) es uno de los antecedentes más importantes en Planificación en Argentina, realizado a principios de los años 90, no sólo porque se trata de

uno de los pocos que fue implementado en la mayoría de sus componentes, sino por la aplicación de una metodología innovadora, que instaló y desarrolló nuevas formas participativas de gestión altamente eficaces, aspecto muy significativo en virtud de la escala de ciudad. Estas prácticas participativas más tarde se replican en otras ciudades y en otros procesos y contextos de planificación.

EL PLAN ESTRATÉGICO DE ROSARIO

El PER constituye una parte importante de la planificación sostenida de esta ciudad, como parte de una fuerte cultura de la planificación y gestión Rosarina. De esta experiencia se destaca el salto que le permitió dar a una ciudad que había sido profundamente castigada por la crisis de 2001, se destaca además la implementación sostenida de instrumentos innovadores en materia de protección del patrimonio arquitectónico, venta de derechos de construcción, gestión de viviendas de interés social y articulación y negociación de intereses públicos y privados, y la ejecutividad a pesar de un panorama político diversificado y adverso para la aprobación de estas iniciativas.

EL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE MALVINAS ARGENTINAS

El Poduma es un caso destacado por presentar una intensa práctica de planificación urbano social con fuerte vocación territorial, en plena década de los años 90, con un altísimo alcance de implementación, y el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión social de suelo innovadores. El caso se destaca por haber sido capaz de gestionar recursos locales para la construcción y fortalecimiento de equipos técnicos predominantemente municipales. El plan cumplió la mayor parte de sus objetivos y propuestas y se constituyó así en un instrumento de fuerte capitalización política.

EL PLAN DIRECTOR DE TRENQUE LAUQUEN

Este es un caso que evidencia la dinámica y cultura de planificación y gestión municipal como parte de una cierta tradición de interés y permanente iniciativa de planificar, El municipio cuenta con el primer plan urbano convalidado por el decreto ley 8912/79 y desarrolla el plan actualmente vigente en 2011, como una continuidad y actualización de aquella primera experiencia. El municipio es fuerte en materia de previsión de infraestructuras de redes y en intervención en el mercado de suelo, y permite articular instrumentos de captura de plusvalías y movilización de suelo urbano con proyectos de protección ambiental y programas de crecimiento urbano que dan respuesta y permiten capitalizar internamente el crecimiento económico que tuvo el agro en los últimos 20 años.

EL PLAN ESTRATÉGICO DE POSADAS

Este caso es ejemplificador por el protagónico apoyo de un municipio fortalecido a partir de la práctica de la planificación. Es un caso en el cual toma la iniciativa de planificar un candidato a intendente que basa toda su campaña electoral y más tarde su gobierno municipal, en la planificación estratégica con una clara vocación territorial. El plan tienen continuidad hasta hoy y se ha desarrollado como parte componente, un plan urbano recientemente finalizado. El caso presenta aplicación de instrumentos de captura de plusvalías introduciendo el principio de carácter oneroso de los indicadores urbanísticos diferenciales, además del despliegue de prácticas técnico políticas intensas en el marco de un evidente fortalecimiento institucional para la planificación.

EL PLAN ESTRATÉGICO DE GENERAL ROCA

El Plan Director de General Roca es de particular interés por ser un proyecto emblemático del precedente plan estratégico sustentable, un dispositivo participativo que instaló una práctica de discusión entre actores en torno al rumbo territorial de una ciudad y región altamente productiva y politizada, donde convergen múltiples intereses públicos y privados, fuertes. El caso presenta un abordaje urbano rural, con incidencia en lo productivo y territorial, a través del desarrollo de instrumentos que fueron parcialmente aplicados, dejando sin efecto, la siguiente gestión política administrativa, los instrumentos de participación y de intervención en el mercado de suelo.

EL PLAN DE URBANIZACIÓN DE LA MESETA

Se trata de un componente territorial del Plan Urbano Ambiental de Neuquén, o Unidad ejecutora mediante la cual se ha trabajado en articulación de tierras fiscales disponibles, con demandas sociales de vivienda logrando, no sin esfuerzo, articular a políticas nacionales del programa federal de viviendas. La gestión de suelo fiscal, la compra de tierras para el municipio y la distribución de una cantidad limitada de lotes entre un número de familias muy superior, constituyó un proceso altamente organizado y participativo, discutido y consensuado, con resultados socio políticos muy favorables, apostando a la entrega de lotes como forma de respuesta social y no como herramienta clientelar de capitalización política.

El IDUAR-Moreno

La constitución del Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional (IDUAR) es un ejemplo de cómo los procesos de planificación, asociados a las problemáticas locales, puede internalizarse directamente en la gestión sin la necesidad de elaborar grandes planes. En la experiencia de Moreno fue clave la comprensión del “ciclo de la tierra” a partir de la cual el municipio logró generar una política efectiva de movilización de suelo urbano, política basada

en la puesta en valor de un conjunto de instrumentos normativos existentes, pero escasamente utilizados para generar oportunidades de acceso al suelo formal de los sectores populares.

EL PLAN GENERAL DE VENADO TUERTO

Este caso se destaca por el vínculo existente entre el plan y la agenda de gobierno, a tal punto que el propio equipo técnico del Plan se constituyó en gobierno a nivel local. En otras palabras es un buen ejemplo de cómo el plan puede constituirse en un eje central de la gestión e incluso contribuir a proceso genuino de capitalización política. Por otra parte, la reflexión y la movilización de las capacidades técnicas locales alrededor del Plan Estratégico dieron lugar a un encadenamiento de procesos de planificación. La elaboración del Plan Urbano, merece ser tenido en cuenta por la articulación de un conjunto de instrumentos innovadores fuertemente vinculados a los principios y estrategias de actuación. A su vez, del Plan Urbano se desprendió un Plan Integral de Gestión de Suelo Urbano, que retoma y perfecciona la experiencia del IDUAR (Moreno, Provincia de Buenos Aires).

EL PLAN URBANO AMBIENTAL DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA

Este plan urbano se destaca como buena práctica en tanto que es la primera práctica de planificación, que partió de un sólido trabajo previo de recopilación y análisis y produjo una plataforma de datos georeferenciados a nivel provincial. El gobierno municipal que estuvo a cargo del Plan (que fue ratificado para el periodo posterior), baso su plataforma de gobierno en los lineamientos el modelo deseado predefinido. En este sentido, es un buen ejemplo de transformación de la gestión municipal y formación de recursos humanos, con un alto porcentaje de proyectos en ejecución o finalizados, ya sean formulados en el plan o surgidos posteriormente pero enmarcados en los programas del plan.

A partir de lo expresado consideramos tres aspectos presentes en las buenas prácticas, reseñadas, que son a la vez premisas que pueden orientar la selección y jerarquización de temas clave a trabajar en la planificación territorial. Los tres aspectos son los siguientes:

1- LA CONCEPCION POLITICO TECNICA: La forma de pensar la gestión territorial integrada a la práctica política en una visión transformadora en la cual la planificación territorial tiene un lugar central.

2- LA CALIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION: con apertura y problematizaciones estratégicas, involucrando actores clave, con contenidos sociales,

espaciales y económicos en sus diagnósticos y propuestas, con una mirada proyectual, participativa e interjurisdiccional, desarrollando propuestas instrumentales sólidas.

3- LA FORTALEZA DE LOS GOBIERNOS LOCALES. Equipos técnicos predominantemente locales, habitualmente con apoyo de consultores externos pero llevando localmente el proceso de planificación adelante, con equipos interdisciplinarios, además de un presupuesto acorde asignado al área de planeamiento, tanto para la consolidación de los equipos como para la formación (técnico-política) de esos recursos locales.

A partir de estos tres aspectos o premisas básicas consideramos pertinente abordar los siguientes temas:

1- Concretar marcos legislativos, con propuestas e incentivos a la planificación y con las adecuadas instancias de actualización respecto de la realidad nacional, regional y local, con el propósito de fortalecer la institucionalidad de la disciplina y desplegar de manera generalizada una práctica y cultura de la planificación territorial.

2- Promover la práctica de la planificación hacia la intervención en el mercado de suelo, la actualización de los catastros y la recuperación de plusvalías públicas para la generación de recursos genuinos locales con destino específico a la planificación territorial.

3- Promover la creación de estructuras de información transparente en lo atinente a la gestión y planificación territorial de los municipios, provincias e instituciones dependientes del Estado Nacional.

4- Promover, incentivar y orientar el acompañamiento político y económico de los municipios, en la consolidación de procesos de planificación en las ciudades argentinas, incrementando significativamente los recursos municipales.

5- Generar incentivos al financiamiento de proyectos locales en relación con los planes, habilitando acceso a programas de financiamiento según la pertenencia y pertinencia de la propuesta a un plan, reduciendo el impacto negativo de las vinculaciones políticas y previniendo los efectos territoriales negativos.

BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ, M. (2011) *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. Buenos Aires.

BAER, L. (2008) *Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la ciudad de Buenos Aires en los años 2000*. Revista Proyecciones nº 5, CIFOT, Mendoza.

BERNAZZA, C. (2006) *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-200 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Tesis Doctoral, FLACSO

----- (2004) *Planificación estratégica y liderazgo*. La Plata

----- (2004) *El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal en los noventa*. La Plata

BONO, N; SEIMANDI, M.; ULACIA, A; DÍAZ, R., CAROL, I.; RÍOS, M.; VICENTE, R. (2012) *La consideración de lo ambiental en las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial de la Prov. De Buenos Aires. En: VII Congreso de Medio Ambiente (AUGM), mayo, La Plata.*

BORTHAGARAY, J. M. (2009): *Habitar Buenos Aires*, Buenos Aires, Sociedad Central de Arquitectos – Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.

BRAGOS, O. (2000) *Urbanismos y urbanistas en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX. Proyectos para la transformación de la ciudad y de la sociedad*. Tesis de doctorado. Director: Sainz Guerra José Luis, universidad de Valladolid, 01 de enero de 2000. Inedita.

CATENAZZI, A. (2008) *La planificación urbana desde las decisiones tomadas: un análisis de lo que está en juego en las intervenciones que se concretan*. XXX Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU): Pensar la ciudad: miradas y desafíos a la realidad latinoamericana, Toluca, 17-19 de octubre

----- (2010) *La Planificación urbana en cuestión*. Voces nº 5, junio

CICCOLLELA, P. (2006) *Economía y espacio: ejes de discusión para el desarrollo territorial más allá de la globalización*. Revista Párrafos Geográficos nº 1, IGEPAT.

CICCOLLELA, P.; MIGNAQUI, I. (2008) *Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires*. Cuadernos del CENDES n° 69, Universidad Central de Venezuela, Venezuela, septiembre-diciembre

CIPPEC (2005) *Hacia la planificación estratégica*. Buenos Aires

CLICHEVSKY, N (2009) *Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano*. En: *Bitácora*, nº 14, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

----- (2003) *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. En: *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, nº 75, CEPAL, Santiago de Chile.

CLICHEVSKY, N.; ROFMAN, A. (1989) *Planificación regional y urbana en la Argentina, una revisión crítica*. En: *Ciudad y Territorio* N° 91, Madrid Pp. 61-71.

CORAGGIO, J. L. (2004) *Las políticas públicas participativas*. En: *Mundo urbano* nº 23, Universidad Nacional de Quilmes.

----- (2003) *Las políticas públicas participativas: ¿obstáculos o requisitos para el desarrollo local?* En: *II Seminario Nacional Fortaleciendo la relación Estado – Sociedad Civil para el desarrollo local*, CENOC-CEDES-UNGS, noviembre

----- (2001) *Economía, planificación estratégica y gestión de la ciudad*. Ponencia presentada en el Encuentro “El plan director de desarrollo urbano y ambiental de Porto Alegre: desafíos de un nuevo modelo de regulación urbanística”, Secretaría de Planeamiento de Porto Alegre, Porto Alegre, mayo

----- (1999) *Perspectivas de la Planificación urbana en el contexto de la globalización*. En: Ponencia presentada en el curso internacional “Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades”, Municipalidad de Rosario.

----- (1992) *Pautas para una discusión sobre el futuro de la investigación urbana en América Latina*. En: Sociológica nº 18, FLACSO, Ecuador, enero-abril

----- (1990) *La investigación urbana en América Latina: las ideas y su contexto (1989)*. En: Encuentro Latinoamericano “Ciudades, gobiernos locales y políticas urbanas”, Quito, julio.

CORAGGIO, J. L.; QUETGLAS, F; SILI, M. (2009) *Seminario enfoque de desarrollo territorial, Documento de Trabajo nº 4, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, INTA, Buenos Aires.*

CRAVINO, M. C. (s/d) *El mercado inmobiliario extralegal y las transformaciones en la territorialidad barrial en las villas de la ciudad de Buenos Aires.*

CRAVINO, M. C., FERNÁNDEZ WAGNER, R., VARELA, O. (2002): *Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años '90*. En: Andrenacci, Luciano (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires La Plata*, Universidad Nacional de General Sarmiento - Ediciones Al Margen.

CUENYA, B. (2011) *Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires*. En: *Revista Eure*, nº 111, marzo, Santiago de Chile. (2005) comp. *Recuperación de plusvalías urbanas. Aspectos conceptuales y gamas de instrumentos*. Lincoln Institute - CEUR. Informe Técnico

----- (2000) *Globalización y políticas urbanas. Transformaciones en las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires*. En: *Revista Sociológica*. Balance y nuevas problemáticas de los estudios urbanos. Departamento de Sociología, México.

----- (s/d) *Recuperación de plusvalías urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos*. Municipalidad de Rosario – Lincoln Institute – CEUR, Rosario.

CURTIT, G. (2003) *Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos en nuestro territorio*. Buenos Aires, Espacio.

DE MATTOS, C. (2004) *De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana*. En: *Revista Paranaense de desenvolvimiento*, Curitiba, nº 107, julio.

----- (2002) *La gestión urbana-regional en un escenario globalizado.: nuevos retos para su enseñanza*. En: *Proyección* nº 2, CIFOT.

DEL VALLE DÍAS, M. (2006) *La política ambiental argentina: su errático desarrollo*. En: *Kairos Revista de temas sociales*, nº 18, Universidad Nacional de San Luis.

DI PIACE, M. (s/d) *Sustentabilidad urbana y desarrollo local*. En: *Desarrollo local en áreas metropolitanas*. UNGS, Buenos Aires.

DUNOWICZ, R.; BOSELLI, T. (2010): *La rehabilitación del hábitat: Gestión del patrimonio habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Nobuko, Ediciones FADU.

FERNANDEZ WAGNER, R. (2010) *Transformaciones recientes del espacio residencial en el área Metropolitana de Buenos Aires*. En: *8º Bienal del Coloquio de Transformaciones territoriales “Territorio y territorialidades en movimiento”*, AUGM, agosto, Buenos Aires.

----- (2009) *La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano*. En: *X Seminario RED MUNI Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los municipios*, agosto.

(2008) *Democracia y ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*, Universidad General Sarmiento, Buenos Aires.

----- (s/d) *Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. En: Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA-, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, Brasil

----- (2006) *Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional en Argentina. En: Conferencia en el marco del Seminario iberoamericano de ciencia y tecnología para el hábitat popular. Construcción y participación del conocimiento, noviembre-diciembre, Córdoba*

FERRER, A. (2010) *El fracaso del neoliberalismo y las respuestas a la crisis. 2001-2010: una década extraordinaria de la economía Argentina. Voces del Fénix nº 1*, Buenos Aires.

FUNDACIÓN METROPOLITANA Y OTROS (2011) *Primer ranking vida urbana y gestión*

----- (2003) *Planificación estratégica. En: La Gran Ciudad nº 2*, Buenos Aires

GALLOPIN, G. (2004) *La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. En: Serie medio ambiente y desarrollo nº 01, CEPAL, Santiago de Chile.*

GARAY, A. (2004) *Revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina durante la década de los noventa*

GARCÍA DELGADO, D. (2008) *Desarrollo local y territorial: perspectivas en el marco de la intervención social. I Coloquio regional y III coloquio local: "Organizaciones de la sociedad civil, Estado y universidad: una articulación posible para el desarrollo local, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, agosto*

GUDIÑO DE MUÑOZ, M. (2009) *Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de ordenamiento territorial y sistemas de información geográfica. Jornadas regionales de información geográfica y ordenamiento territorial, Ministerio General de la Gobernación, Proyecto SIT Santa Cruz.*

----- (2002) *Desafíos para el neoliberalismo. Ordenamiento Territorial y Planificación Estratégica, En: Revista Proyección nº 2, Universidad Nacional de Cuyo.*

INSTITUTE LINCOLN (2011) *Foro sobre políticas urbanas en Argentina. Ciclo de reuniones 2010 – 2011, Buenos Aires.*

ITURBURU, M. S (2000) *Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino. En: Memoria del II Seminario de Red Muni: Cooperación Intermunicipal, UNQui e INAP.*

----- (2000) *Municipios Argentinos: fortalezas y debilidades de su diseño institucional. INAP*

JAJAMOVICH, G. (2009) "La circulación internacional de ideas y estrategias urbanísticas y sus aplicaciones transculturadas: Buenos Aires y Rosario (1976-1993)" Tesis de Maestría en Historia y Cultura de la Arquitectura y la Ciudad, Universidad Torcuato Di Tella.

KOSSOY, M. *Plan estratégico territorial Argentina 2016*

KULLOCK, D; CATENAZZI, A y Otros (2004) *Veinte años de debate sobre planificación urbana. En: premio anual de Arquitectura, Urbanismo, Investigación y Teoría 2000. Publicación del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires.*

----- (2001) *Nuevas corrientes de pensamiento en planificación urbana. Buenos Aires, FADU - UBA.*

KULLOCK, D. (2010) *Planificación urbana y gestión social. Reconstruyendo paradigmas para la actuación profesional. En: Cuadernos Urbanos nº 9*

----- (2008) *Revista a la planificación urbana y las posibilidades de superación. La planificación urbana tradicional ha muerto...viva la nueva planificación!*. Documento de trabajo nº 24. CiHam – UBA

LOMBARDO, J. D. (2007) *Paradigmas urbanos. Conceptos e ideas que sostienen la ciudad actual*. Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento.

MADOERY, O. (2005) *Las políticas locales de desarrollo durante el ajuste estructural. Contexto, características y desafíos*.

MANZANAL, M; CLICHEVSKY, N. (1988) *Estado de la investigación urbana en la Argentina. Sus perspectivas*. Buenos Aires, CEUR.

MANZANAL, M. (2006) *Regiones, territorios e instituciones del desarrollo rural*. En: Manzanal, M; Neiman, G.; Lattuada, M (comp) *Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio*, CICCUS, Buenos Aires.

----- (2000) *Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto de ajuste macroeconómico neoliberal)*. En: Eure, nº078, septiembre, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

MIGNAQUI, I.; ARIAS, S. (s/d) *Política fundiaria y desarrollo urbano: oportunidades y amenazas para la tierra vacante en Buenos Aires*. En: *2º Seminario políticas urbanas, gestión territorial y ambiental para el desarrollo local*.

MONTEVERDE, R. (2004) *Guía para la elaboración de la situación de base en Planificación estratégica de Ciudades. Método APS*. Rosario, Instituto de Gestión de Ciudades.

----- (2001) *Apuntes sobre cinco años de planificación estratégica en la Argentina (1996 -2001)*. En: Tercer Seminario REDMUNI. Red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la gestión en gobiernos locales.

MURILLO, F.; SCHWEITZER, M. (2010) *La planificación urbana – habitacional y el derecho a la ciudad. Entre el accionar del Estado, el mercado y la informalidad*, UBA, Buenos Aires.

PÉREZ, M.; FERNÁNDEZ, L.; ALEGRE, F. (2009) *Planificación en territorios rurales*. En: *Proyección*, nº 6, CIFOT, Mendoza.

PEREZ COSCIO, L. (Comp.) (1997): *Mejoramiento habitacional en Argentina: Estrategias de crédito y asistencia técnica para sectores populares*, Buenos Aires, ILED-AL, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo América Latina.

PINTOS, P. (2003) *Planificación estratégica en tiempos de crisis. La necesidad de la permanente readecuación metodológica*. En: *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, octubre.

PINTOS, P.; NARODSKY P. (2012) *La privatopía sacrílega. Efectos del Urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Primera Edición Imago Mundi, Buenos Aires..

PISONI, C. A. (2009): *Hábitat Social en la Provincia de Buenos Aires*. En: CAPBA, Revista del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, Consejo Superior, Argentina, nº 3.

----- (2009): *Más Estado, Más Vivienda Social*. En: Revista de Arquitectura Nº 235, El Techo II, Buenos Aires, Sociedad Central de arquitectos

POGGIESE, H. (2002) *Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano*. En: *Mundo Urbano* nº 16. Universidad Nacional de Quilmes

----- (2000) *Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas*. Buenos Aires, FLACSO.

----- (2000) *Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo saber-hacer en la gestión de la ciudad*. En: Seminario

Desenvolvimento urbano: velho tema ou exigencia do presente?. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Río de Janeiro, marzo.

----- (1993) *Metodología FLACSO de planificación-gestión*. Serie de documentos e informes de Investigación n  163

PSATHAKIS, J. (2010) *Una aproximación al ordenamiento ambiental del territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales*, Buenos Aires, Fundación Cambio Democrático, vol. 1.

RAPAPORT, M (2010) *La recuperación económica y el gobierno de Kirchner*. En: Las Políticas Económicas de la Argentina. Una breve historia, Buenos Aires, Planeta, cap. 10.

RAPOSO, I (2004) Rosario y el *desafío de liderar las transformaciones urbanas*. En Mundo Urbano n  2, UNQui, Quilmes.

REESE, E. (2010) *Desafíos de la planificación y gestión del suelo en Argentina*. En: encuentro nacional La Planificación territorial como política de estado.

----- (2007) *Planificación Participativa y estratégica*. Aportes para su aplicación a procesos de desarrollo. Tecnicatura socio-humanística, curso de desarrollo local

----- (2006) *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina*.

----- (2003) *Instrumentos de Gestión Urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Curso de Gestión Urbana, Instituto Lincoln, Lima

----- (2003) *En la década del '90 les fue mejor a todos los planes estratégicos que hicieron lo políticamente incorrecto*. En: La Gran Ciudad n  2, Buenos Aires

----- (2001) *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas*. En: Curso de posgrado Desarrollo local en áreas metropolitanas

----- (1999) *Planes estratégicos: limitaciones y oportunidades*. En: Curso Internacional Ciudad Futura – Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades, Rosario, mayo.

ROBIROSA, M. (2002) *Articulación, concertación, negociación*. En: Mundo Urbano n  17, Universidad Nacional de Quilmes.

----- (s/d) *La participación en la gestión de la organización: por qué, cuándo, cómo*. Buenos Aires, Universidad de San Andrés

----- (1998) *La participación en la gestión. Justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias*

----- (1986) *Planificación y gestión ambiental del desarrollo: articulación multidisciplinaria de conocimientos en una metodología integrada para la planificación y gestión ambiental del desarrollo*. En: Leff, E. (Coord.), *Los Problemas del Conocimiento y la Perspectiva Ambiental del Desarrollo*, México DF, Siglo XXI Editores, Pp.429-462.

ROVERE, M. (2003) *La Planificación estratégica y la ciudad como sujeto*. En: La Gran Ciudad n  2, Buenos Aires

SILI, M (2005) *La Argentina rural: de la crisis a la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*, INTA, Buenos Aires.

SILI, M.; SOUMOULOU, L. (2011) *La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Buenos Aires. Buenos Aires. En: 2  Seminario políticas urbanas, gestión territorial y ambiental para el desarrollo local.

TAUBER, F.; DELUCCHI, D.; MARTINO, H.; PINTOS, P. (2006) *La Planificación estratégica participativa*. La Plata, Edulp.

TAUBER, F. (2005) *La planificación estratégica participativa en la escala regional. La experiencia de la dirección de asuntos municipales de la UNLP.* En: Seminario Nacional de Red de Centros académicos para el estudio de gobiernos locales, Buenos Aires, septiembre.

------(s/d) *El desarrollo y su planificación. Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos.* En: Revista Iberoamericana de Urbanismo n° 5

TECCO, C (2002) *Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local.* En: Cravacuore, D (comp) *Innovación en la gestión municipal,* Federación Argentina de Municipios – Universidad de Quilmes, Buenos Aires.

----- (1997) *El gobierno municipal como promotor del desarrollo local – regional.* En: García Delgado, D (comp) *Hacia un modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina,* FLACSO-CBC-UCC, Buenos Aires.