

# Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales 2020

Docencia  
Investigación  
Extensión  
Gestión



DOCENCIA  
INVESTIGACIÓN  
EXTENSIÓN  
GESTIÓN

## Comisión evaluadora

### Dirección General

Decano de la Facultad  
de Arquitectura y Urbanismo  
Dr. Arq. Miguel A. BARRETO

### Dirección Ejecutiva

Secretaria de Investigación  
Dra. Arq. Venettia ROMAGNOLI

### Comité Organizador

Herminia ALÍAS  
Andrea BENÍTEZ  
Anna LANCELLE  
Patricia MARIÑO  
Lucrecia SELUY  
Cecilia DE LUCCHI

### Asistentes - Colaboradores:

Carlos Ariel AYALA CHABAN  
César AUGUSTO

### Coordinación editorial y compilación

Secretaria de Investigación  
Dra. Arq. Venettia ROMAGNOLI

### Diseño y Diagramación

Marcelo BENÍTEZ

### Corrección de texto

Cecilia VALENZUELA

### Edición

Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad Nacional del Nordeste  
(H3500COI) Av. Las Heras 727.  
Resistencia. Chaco. Argentina  
Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

María Teresa ALARCÓN / Jorge ALBERTO / María Teresa ALCALÁ / Gisela ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ / Abel AMBROSETTI / Guillermo ARCE / Julio ARROYO / Teresa Laura ARTIEDA / Milena María BALBI / Indiana BASTERRA / Claudia Virginia BENEYTO / Gladys Susana BLAZICH / Bárbara Celeste BREA / Walter Fernando BRITES / César BRUSCHINI / René CANESE / Sylvina CASCO / Mónica Inés CESANA BERNASCONI / Daniel CHAO / Rubén Osvaldo CHIAPPERO / Enrique CHIAPPINI / Mauro CHIARELLA / Susana COLAZO / Mario E. DE BÓRTOLI / Patricia DELGADO / Patricia Belén DEMUTH MERCADO / Juan Carlos ETULAIN / Claudia FINKELSTEIN / María del Socorro FOIO / Pablo Martín FUSCO / Graciela Cecilia GAYETZKY de KUNA / Claudia Fernanda GÓMEZ LÓPEZ / Elcira Claudia GUILLÉN / David KULLOCK / Amalia LUCCA / Sonia Itatí MARIÑO / Fernando MARTÍNEZ NESPRAL / Aníbal Marcelo MIGNONE / María del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz MORENO / Martín MOTTA / Bruno NATALINI / Claudio NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Susana ODENA / Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISÓN / Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge PINO BÁEZ / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI / María Gabriela QUIÑÓNEZ / Liliana RAMIREZ / María Ester RESOAGLI / Laura Liliana ROSSO / Mario SABUGO / Lorena SÁNCHEZ / María del Mar SOLÍS CARNICER / Luciana SUDAR KLAPPENBACH / César VALLERJOS TRESSSENS / Luis VERA

---

### ISSN 1666-4035

Reservados todos los derechos. Impreso en Vía Net, Resistencia, Chaco, Argentina. Septiembre de 2017.

La información contenida en este volumen es absoluta responsabilidad de cada uno de los autores.

Quedan autorizadas las citas y la reproducción de la información contenida en el presente volumen con el expreso requerimiento de la mención de la fuente.



## ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA UNA GESTIÓN URBANA DE CARÁCTER INTEGRAL

**Sandra R. FOGAR\***;  
**Venetia ROMAGNOLI\*\***  
sanfogar@gigared.com

\*Mg. Arq. Jefa de Trabajos Prácticos de Trabajo Final de Carrera del Taller Vertical 'A', FAU, UNNE. Directora de la Maestría Gestión Ambiental del Territorio Urbano (MGATU).  
\*\*Dra. Arq. Profesora adjunta de TFC-TVb, FAU-UNNE. Investigadora adjunta de CONICET. Codirectora de la Maestría Gestión Ambiental del Territorio Urbano (MGATU).

### RESUMEN

La visión crítica del conocimiento posibilita inscribir el estudio de la planificación territorial urbana en una perspectiva que disloca la concepción tradicional de la gestión. Invita, además, a mirar estrategias, herramientas y normativas aplicadas como objeto de estudio para reflexionar acerca de los mecanismos empleados en la ejecución de planes de intervención.

Se asume en este trabajo que la posibilidad de proponer estrategias de gestión superadoras reside en reconocer la complejidad del campo de estudio y analizar antecedentes y condiciones de contexto que dieron lugar a la actual morfología de las ciudades, para orientar esta herramienta hacia un enfoque integral.

### PALABRAS CLAVE

Planificación territorial; intervención urbana; gestión urbana.

### OBJETIVOS

#### General

Comprender la relación entre experiencias de planificación territorial y estrategias de gestión urbana que atravesadas por determinaciones de contexto incidieron en la transformación y actual morfología de las ciudades.

#### Específicos

- Describir antecedentes de experiencias en el campo de la planificación territorial y gestión urbana, señalando las condiciones de contexto que las determinaron.

- Reflexionar acerca de posicionamientos que, desde un enfoque integral, den lugar a estrategias de gestión orientadas a superar miradas sesgadas y reduccionistas.

### INTRODUCCIÓN

El estudio de las intervenciones en el territorio urbano, como parte de programas de políticas de gestión pública, constituye un tema

central para comprender la lógica que determinó y determina la ocupación, uso y extensión de las ciudades actuales.

En términos generales, la gestión pública del territorio requiere el involucramiento de tres elementos estructurantes: "el plan territorial con sus instrumentos operativos (programas y proyectos), el marco normativo que garantice su consolidación como política de estado (...) y el modelo de gestión" (Romagnoli & Fogar, 2019, p. 2). En este trabajo, inscripto en el proyecto de investigación "Instrumentos de la política de

ordenamiento ambiental del territorio. Un estudio del marco normativo en la Argentina contemporánea" (PI 18C004 SGCyT UNNE) y articulado con actividades de formación en el ámbito de la MGATU<sup>1</sup>, se abordan experiencias de intervención que posibilitan reflexionar acerca de la gestión, desde un enfoque centrado en el interjuego de estrategias, instrumentos, actores e instituciones. Su objetivo más amplio consiste en proporcionar herramientas de análisis, considerando la complejidad del campo para la revisión del marco normativo, que impactan en la gestión ambiental de las ciudades. Ello aportará argumentos para analizar la configuración de los escenarios urbanos actuales y las normativas que acompañaron tales intervenciones.

El trabajo tiene carácter exploratorio, enfoque que admite la redefinición del diseño de acuerdo con la información que se va relevando y los significados y categorías que se van construyendo. La investigación sigue una lógica cualitativa. La indagación se apoya en la perspectiva crítica, que, al postular el conocimiento como construcción social, permite reflexionar sobre diversos aspectos que operan en el manejo territorial de las ciudades.

---

1. Nos referimos a la *Maestría en Gestión Ambiental del Territorio Urbano* (MGATU), que se dicta desde 2017 en FAU-UNNE.

La cuestión de las estrategias de gestión para la planificación territorial se aborda considerando dos aspectos: la complejidad de ese campo, el de las intervenciones, y la gestión requerida para su manejo. Ambos suponen un posicionamiento epistemológico desde el cual pensar y actuar. Las experiencias realizadas dan cuenta de que a la importancia que revisten los planes se le suman instancias de aplicación, que son fundamentales para validar la tarea de gestión.

En nuestro país, si bien existen antecedentes de investigaciones de carácter nacional e internacional sobre la gestión urbana, están circunscriptas a planes de intervención que la abordan de manera sectorial. Se desconocen, sin embargo, estudios que ofrezcan propuestas de gestión orientadas a superar parcialidades y fragmentaciones que, en el marco de políticas públicas, articulen espacios de decisión, programas y proyectos de acción con los diferentes actores sociales. Esta vacancia, sumada a nuestra experiencia en el campo, nos indica que serán inútiles los esfuerzos orientados a mejorar las condiciones de vida urbana, si no somos capaces de abordar la problemática desde una perspectiva integral.

En este trabajo se indaga acerca de ciertos rasgos que caracterizaron la urbanística del movimiento moderno hasta la actual globalización, pues es en la comprensión de los sucesos históricos donde encontraremos argumentos que posibiliten reconocer

algunos atributos de los procesos de cambio que determinaron el pensar y el hacer en la urbanística y trazaron el destino de las ciudades. Contribuir con este conocimiento nos convoca a asumir el compromiso de revisar acciones cuyos objetivos estén puestos en lograr condiciones igualitarias de acceso al territorio, mediadas por herramientas normativas que garanticen su consolidación como políticas de Estado.

## DESARROLLO

La cuestión de la ocupación territorial en el **ámbito** de la planificación urbana constituye un tema de interés que ha ido en aumento a partir de 1950. Es que la problemática del crecimiento urbano constituye un fenómeno de gran complejidad por la diversidad de disciplinas que abarca y la pluralidad de actores que involucra. Esta característica tensiona las prácticas de las intervenciones en las ciudades y nos conduce a pensar estrategias de gestión que conjuguen posicionamientos sectoriales y se orienten hacia planteos que prioricen intereses colectivos. En relación con ello, los procesos que operaron en la conformación y desarrollo de las ciudades posibilitan analizar los supuestos teóricos fundantes de dichas acciones.

En el caso del Movimiento Moderno, considerado como fenómeno esencialmente urbano, si bien dio un giro fundamental en los modos de conceptualizar la urbanística decimonónica, pues significó la ruptura con



viejos cánones, no puso en tela de juicio la matriz mercantilista sobre la que se plantearon las nuevas formas de apropiación y usos del territorio. Otro tanto ocurrió con los cuestionamientos que más tarde dieron lugar a la posmodernidad, que aunque pusieron en duda e interpelaron el modelo moderno de planificación, planteando una morfología urbana diferente, tampoco lograron cambios que revisen, interpeleen y transformen las políticas de ocupación de las ciudades y, menos aún, reviertan la lógica económica capitalista que las guió, acompañada en muchos casos por instrumentos legales que crearon las condiciones para naturalizar modos desequilibrados e injustos de ocupación. Pero si bien la posmodernidad modificó por un lado el discurso cultural, promoviendo lo heterogéneo y fragmentario, y pregonoó una ciencia y filosofía sin afirmaciones universales sino como un conjunto de narrativas (Harvey, 1998, p. 23), por otro, sembró las bases sobre las que, años más tarde, se terminó de consolidar la hegemonía del denominado capitalismo avanzado o era de la globalización.

Aunque estos tres períodos dieron lugar a profundos estudios y debates acerca de la planificación urbana, las importantes transformaciones ocurridas en el último siglo en medio de disputas por el uso y posesión de territorios admiten volver a cuestionar conceptual y metodológicamente esas ideas y prácticas, tanto en el mundo como en nuestra región, pues la problemática territorial se agudizó, robu-

teciéndose los enclaves de pobreza y riqueza que, con diferentes rasgos, se desplegaron de manera diferenciada pero sostenida en la mayoría de las ciudades del mundo. Así, el campo de la arquitectura y el urbanismo constituyeron, a lo largo de estos períodos, un espacio permanente de disputas donde se plantearon rupturas con cambios de paradigmas vinculados más con cuestiones de orden formal, estético y sistemas tecnológicos de producción industrial que con problemas surgidos del propio modelo económico mercantilista, y que, por lo mismo, no alcanzaron a modificar el modelo mercantilista que determinó estrategias de ocupación, uso y crecimiento de las ciudades en la mayoría de los estados industrializados.

Esos desequilibrios se tradujeron, sobre el final del siglo XX y lo que va del XXI, en rasgos particulares que se manifiestan —entre otras cosas— en la súper concentración de riquezas, ampliación de desigualdades sociales, profundización de trastornos ambientales y retraimiento de los estados de su rol de contralor que, delegado en el mercado, reprodujo su propia lógica según la cual solo reducidos sectores de la población acceden al derecho a la ciudad. Desde esta perspectiva, se recuperan características que definieron la fisonomía de la urbanística moderna, posmoderna y de la globalización, identificando rasgos de contexto que influyeron en el crecimiento de las ciudades y determinaron el paradigma que operó en la definición de políticas de gestión urbana.

## **ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN URBANA QUE GUIARON LA ACTUAL CONSTITUCIÓN DE LAS CIUDADES**

Con el advenimiento de la Modernidad, hay un atravesamiento de fronteras geográficas, étnicas, de clase, nacionalidad e ideología que si bien hacia afuera de la tendencia planteaba "una violenta ruptura con alguna o con todas las condiciones históricas precedentes" (Harvey, 1998, p. 27), hacia el interior del movimiento no logró asumir posiciones homogéneas y se convirtió en un proceso permanente de quiebres y divisiones. El llamado "proyecto de la modernidad" (Habermas, 1989, p. 9) ocupó un lugar central en el siglo XVIII y estuvo caracterizado por el pensamiento de la Ilustración, fenómeno cultural e intelectual que se originó en Europa y abarcó desde mediados del siglo XVIII hasta principios del XIX. Este fenómeno impulsó los preceptos que anunciaban el progreso, la ruptura con la historia y la desacralización del conocimiento, y reafirmó las ideas de igualdad, libertad y fe en la razón universal y la inteligencia humana apoyada en la educación. Ello implicó para los ilustrados orientar esfuerzos hacia el desarrollo de la ciencia objetiva, la moral, las leyes universales y el arte independiente, comprometidos con la idea de emancipación del hombre, mediante el pensamiento racional, apartado de creencias religiosas y toda otra forma de irracionalidad. Se plantean nuevos modos de organización social:

el fin del uso arbitrario del poder y el dominio de la naturaleza en manos del desarrollo científico, con el objeto de combatir la miseria y los desastres naturales.

En el campo de la arquitectura y el urbanismo, el movimiento moderno constituyó un claro fenómeno de transformación que incidió en las estrategias de gestión y planificación en todo el mundo, y cuya comprensión resulta imprescindible para entender la reacción posmoderna, que más tarde dio lugar a la globalización. Advertir la complejidad de la Modernidad requiere, además, comprender los diversos períodos que caracterizaron su despliegue, el primero de los cuales se inicia a mediados del siglo XIX en París y se extiende hasta antes de la Primera Guerra Mundial. Este primer período del Modernismo Cultural se apoya en la búsqueda de nuevos modos de representación de la realidad y la creación de un nuevo lenguaje, para dar respuestas a las verdades universales que sostiene y como resistencia a las nuevas condiciones de producción, consumo y medios de circulación, caracterizados por la industria y la urbanización, la propaganda masiva y los nuevos sistemas de comunicación y transporte (Harvey, 1998, p. 39).

Durante el período entre guerras, se desenvuelve el denominado Modernismo Heroico, que promueve la recomposición de las economías destruidas por la Primera Guerra e impulsa modos de crecimiento urbano

e industrial inspirados en el capitalismo, dando un giro hacia modos de producción y reproducción masivas. En el ámbito urbano, se invoca la racionalidad reducida al concepto de "máquina de habitar" asociada a las viviendas y ciudades, y la Carta de Atenas promulgada en el año 1933 por el Congreso Internacional de Arquitectura (CIAM) delinea los fundamentos de la arquitectura y el urbanismo para los próximos treinta años. Todo bajo la premisa que invoca la eficiencia técnica y producción mecánica, impuestas a objetivos sociales vinculados con las luchas de clases y la emancipación del proletariado, premisa que deviene de las discusiones introducidas en la segunda mitad del siglo XIX por el movimiento socialista y con la publicación del *Manifiesto Comunista*.

Si bien esto influyó en la morfología urbana e introdujo nuevas relaciones entre espacios construidos y abiertos y las ideas funcionales de descongestión, dando importancia al transporte, a la introducción del verde, a la diferenciación entre edificios públicos y privados y entre tránsito vehicular y peatonal, y se tomaron decisiones con base en la densidad urbana, se construyó a la par un escenario de profundas contradicciones, pues el interés exagerado por la racionalidad tecnológica significó también el apoyo a acciones militares catastróficas. En este marco, se instaló el tercer período, conocido como Alto Modernismo, que planteó una relación más cómoda con

los poderes dominantes, sobre todo al consolidarse la hegemonía económica norteamericana mediante el sistema de desarrollo industrial fordista-keynesiano.

Quedó atrás la idea de una arquitectura y un urbanismo de vanguardia con espíritu revolucionario. Surge, en cambio, un modernismo "positivista, tecnocéntrico y racionalista" (Harvey, 1998, p. 52), con expresiones y prácticas complacientes con el *establishment* y las corporaciones económicas. Desde este lugar se promueve "modernizar el atrasado Tercer Mundo", en el que hay un campo virgen para actuar. Las ideas de la Planificación Urbana (alimentadas en parte por el CIAM, Congreso Internacional de Arquitectura Moderna) son la vanguardia del urbanismo regional, y cuyo objetivo consiste ahora en poner a prueba la industrialización a gran escala, renovando los sistemas de infraestructura y equipamientos mediante la construcción de viviendas masivas para las clases populares y obreras.

Todas estas acciones, sin embargo, no alcanzaron a encubrir el verdadero triunfo del Alto Modernismo, es decir, el imperialismo cultural y la consolidación del poder económico capitalista: corporativo, sectario y poco solidario con las mayorías populares. En este sentido, el resultado en el campo de la arquitectura y la planificación urbana fue el hallazgo de una estrategia de marketing para beneficio de las corporaciones y las



principales potencias del mundo. En un contexto de mecanización, industrialización y crecimiento explosivo de las ciudades, tienen lugar serias crisis que se caracterizan por generar movimientos masivos de población, pobreza y hacinamiento, que explican el común denominador que se advierte en las experiencias urbanísticas entre fines del siglo XIX y el XX.

Aun sin desconocer que el Movimiento Moderno cambia sustancialmente los cánones del diseño urbano, la corriente urbanística de alcance global que alberga constituyó un período que promovió la continuidad del modelo capitalista y profundizó la concepción mercantilista de la tierra. Las condiciones de contexto del último período dan paso al surgimiento de los denominados movimientos contra-culturales, que en 1960 constituyen la expresión de resistencia global a la cultura de la modernidad y sientan las bases de la reacción posmoderna<sup>2</sup>.

Durante la primera mitad del siglo XX, el sistema de producción estandarizada incide profundamente en la planificación territorial, pues interviene en el planteo de la estructura urbana y las redes de transporte, y se convierte en instrumento fundamental de países industrializados y empresas de la industria de la construcción. Esto y el crecimiento vertiginoso de las ciudades constituyen los elementos distintivos de la urbanística del XX, causas fundantes de la urbanización a gran escala en todo el mundo, primero en los países industriali-

zados y, en esta etapa, se extendió también por los del Tercer Mundo, impulsando la polarización de sus recursos en unos enclaves privilegiados y, al mismo tiempo, el desarrollo desigual y la diferenciación interna de sus territorios y sociedades (Moya, 2001, s/p).

Después de 1960, las discusiones vinculadas con los supuestos fundantes del Modernismo ponen en tela de juicio su validez y logros alcanzados, lo cual da lugar a un nuevo fenómeno, partidario de la heterogeneidad liberadora de la cultura, conocido con el nombre de Posmodernismo. Este se caracteriza por su severa crítica a la modernidad, considerada ícono de la cultura y el pensamiento capitalistas, y reacciona contra sus preceptos condenando su concepción positivista, tecnocéntrica y racionalista del mundo.

Mistura de estilos y diseños pluralistas y orgánicos es el lenguaje empleado en el urbanismo. La denominada "*ciudad-collage*" está a la orden del día, y la sectorización urbana en áreas funcionales es reemplazada por una mezcla de usos y actividades. Prima la acción del mercado inmobiliario por sobre las políticas de planificación de los estados. Así, mientras los planificadores modernos se planteaban la ciudad como una totalidad y como sistema cerrado y unificado, los posmodernistas la piensan como sistema abierto y desordenado, temporal y fragmentado. Pero tampoco en este caso se

propone un distanciamiento, si fuera el caso, del proyecto occidental hegemónico; las intervenciones urbanas son operaciones parciales, en un momento en que el rol del Estado se desdibuja, pierde poder, capacidad de acción y coordinación entre actores, y libera espacios de actuación que son ocupados por operadores del mercado.

A fines del siglo XX y hasta la actualidad, se profundiza la conflictividad en relación con el manejo del territorio, en un escenario de escala global. Aumentan y se agudizan los problemas ambientales, al tiempo que empeoran las condiciones de vida en las metrópolis con "el surgimiento de modos más flexibles de acumulación del capital y un nuevo giro en la 'comprensión espacio-temporal' de la organización del capitalismo" (Harvey, 1998, p. 9).

El nuevo mapa mundial, configurado a partir del reordenamiento generado por el quiebre de la división países

---

2. Estos movimientos se enfrentaron a la racionalidad técnica de la modernidad impulsada por el poder de las corporaciones económicas y convalidada por algunos partidos políticos, sindicatos burocratizados (Harvey, 1998, p. 55) y los estados. Nacieron en institutos de artes y ámbitos universitarios y se plasmaron en un escenario de sucesivas protestas en diferentes ciudades del mundo (Chicago, París, Praga, México, Madrid, Tokio y Berlín), que terminó en un levantamiento global en mayo de 1968, conocido como Mayo Francés.

capitalistas *vs.* socialistas, tiene una consecuencia inmediata en el ámbito de lo político, pues significa la hegemonía del capitalismo, el cual –desde esta posición de poder– se instala y despliega bajo la denominación de “capitalismo avanzado, capitalismo post industrial o modelo neoliberal” (Ramonet, 2000, p. 20), y con ello, se inicia un fenómeno en el que todos los estados participan. De esta manera, se vive un proceso comparable con el pasaje de la economía agraria a la economía industrial: el de una segunda revolución capitalista, cuyo nombre es Globalización (Ramonet, 2000, p. 20).

El nuevo orden internacional implanta un nuevo modelo político económico de desarrollo, exclusivamente respetuoso de los mercados, que deriva, además, en un nuevo orden sociocultural, en el que lo individual gana a lo social y establece nuevas normas de convivencia. Este modelo, basado en el economicismo extremo, prioriza cualquier acción que justifique la rentabilidad inmediata, aunque con ello se afecten bienes cuya explotación comprometa a las generaciones futuras.

Así, todas las ciudades del mundo, incluidas las de nuestro país, se suman a la nueva lógica global, con resultados que favorecen los capitales concentrados de la economía, en perjuicio de las mayorías populares. Mientras que en los 70 se había cuestionado la concentración de servicios y población en las ciudades, en los 90,

el cambio de paradigma se traduce en la consolidación de megalópolis, sobre la base de una economía globalizada que profundiza las desigualdades sociales y destruye el sistema productivo local y regional. Se instala entonces la idea de *ciudad global*, con la falsa creencia por parte de los países emergentes de ser la puerta de entrada al primer mundo, lo cual significó en realidad

transformaciones rápidas y espectaculares cambios, que se pueden resumir bajo el término metropolización: tercerización de la economía, privatización de los servicios urbanos, desarrollo del sector inmobiliario ligado a las nuevas formas de consumo y de esparcimiento, así como también aumento de la pobreza y de las desigualdades (Prévôt Schapira, 2002, s/p).

Por ello, el aumento exponencial de la población en áreas centrales en la primera década del siglo XXI constituye un rasgo característico de la mayoría de las ciudades del mundo, pues son las áreas provistas de infraestructura completa y equipamientos que hacen posible una vida urbana digna. Este incremento, vertiginoso y explosivo, fue derivando en fenómenos sorprendentes, que por ser sostenidos, dieron cabida a las mega-ciudades y al denominado gigantismo urbano, con graves consecuencias ambientales, que responden a un tipo urbano compacto, en que el mercado conduce y domina tendencias de uso, ocupación y densidad.

En las últimas décadas, los rasgos característicos de la configuración espacial de las ciudades son además producto de las políticas neoliberales, con transformaciones orientadas a favorecer la inversión extranjera directa, y que por lo mismo no han resultado en un desarrollo equitativo, sino que han promovido la polarización social y la formación de enclaves de riqueza y de pobreza. Al respecto, dice Carmona:

En los últimos treinta años, la pobreza del mundo se ha duplicado. En la actualidad más de 1.200 millones de personas en el mundo viven en condiciones de pobreza, hay un dramático aumento de las desigualdades en la distribución de ingresos y oportunidades, un crecimiento del desempleo estructural, tasas negativas de crecimiento per cápita, decrecimiento del salario real en muchos países y un rápido crecimiento del deterioro medioambiental. Uno de cada cinco habitantes del planeta vive con menos de un dólar por día y si continúan las actuales tendencias, la pobreza extrema en los países menos desarrollados crecerá en un 26 % para el 2015, llegando a 4.200 millones de personas (2014, p. 22).

## **PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE GESTIÓN URBANA EN NUESTRO PAÍS Y LA REGIÓN**

Si bien en América Latina han sido muy estudiadas la literatura, el arte e incluso la arquitectura de la modernidad, no ocurrió lo mismo con las tendencias y movimientos urbanísticos





de principios y mediados del siglo XX (Almandoz, 2007, p. 59), momento en que el proceso de urbanización se dio aceleradamente en la mayor parte de los países de la región. Sin embargo, y paradójicamente, América Latina fue destino de visitas y aportes de arquitectos urbanistas extranjeros durante la primera mitad del siglo XX<sup>3</sup>, y aunque muchos de ellos se desempeñaron en "organismos nacionales de planificación urbana emergentes en países latinoamericanos desde los años 1940 hasta finales de la década siguiente" (Almandoz, 2007, p. 2), no dejaron testimonio de estrategias de gestión implementadas en los planes y que, por cierto, hubieran sido muy valiosas<sup>4</sup>.

En el caso particular de Argentina, alrededor de 1920, en un contexto nacional de reciente constitución del urbanismo como disciplina y con los primeros especialistas locales en formación<sup>5</sup>, hay un cambio de rumbo, tanto en cuanto al discurso vigente en el campo como en relación con los planes de transformación.

Durante las primeras décadas del siglo XX en Argentina, y al calor de una mayor necesidad de intervención por parte del Estado, crecieron los debates acerca de los procesos de gestión de la ciudad, planteando el imperativo de accionar en la misma con el fin de acondicionar el territorio para el desarrollo urbano. Como consecuencia de ello se generaría una reestructuración en lo que respecta a la planificación y a la gestión territorial por parte del Estado Nacional, que resultaría un punto clave de la acción

estatal en cuanto a nuevas modalidades de intervención. De hecho, los problemas de las ciudades así como la regularización de su expansión y la incorporación de *áreas* periféricas o relegadas, se convirtieron en prioridad para la administración pública (Christensen, 2014, p. 7).

Pero si bien emerge con ello la denominación, asignación y puesta en marcha de los planes reguladores, se desconocen los instrumentos aplicados en la gestión.

Sobre la primera mitad del siglo XX, durante la primera presidencia de Perón (1946-1951), se pretendió construir la idea de Estado Nacional con fuerte vínculo con los sectores populares. En este escenario, se diseña e implementa el primer *Plan Quinquenal Argentino* de 1947. Este plan, de corte multidisciplinario, fundado en la idea de "Soberanía Política, Independencia Económica y Justicia Social"<sup>6</sup>, constaba de tres grandes áreas de aplicación: *Gobernación del Estado*, *Defensa Nacional y Economía*. En el ámbito de *Gobernación del Estado*, el espacio destinado a *Política* abarcaba el aspecto relativo a *Territorios Nacionales*, que, entre otras cosas, se ocupó de analizar el estado de los territorios y encarar un proceso de provincialización de los nueve territorios nacionales que aún existían. Se aspiraba con ello a poner fin a la marginalidad política y económica, e iniciar la construcción del ser nacional, asociado a la idea de ciudadanía política soberana, inclusión y territorialidad social.

En línea con ello, la experiencia de reconstrucción de la ciudad de San Juan, castigada por el terremoto de 1944

oficializa una concepción del espacio urbano que delimita las estrategias de aproximación al territorio, definiendo las modalidades de gestión. A partir de aquí, la planificación urbana se inscribe como especialidad dentro de las políticas públicas, constituyendo un instrumento de intervención institucional cuya eficacia surgirá de su capacidad para regular las antinomias derivadas de

3. Tal fue el caso de Joseph Bouvard en Buenos Aires y San Pablo; Jean-Claude Nicholas Forestier en Bs. As. y La Habana; Léon Jaussely y Werner Hegemann también en Bs. As.; Karl Brunner en Chile y Colombia; Hannes Meyer en México; Alfred Agache en Río, Recife, Porto Alegre y Curitiba; Maurice Rotival en el plan de Caracas; Le Corbusier en Bs. As. y Brasilia, y Josep Lluís Sert entre algunos de los miembros del CIAM (Almandoz, 2007, p. 60).

4. Tal es el caso de Agache, quien trabajó en el primer gobierno de Brasil que introdujo profundos cambios en favor de las mayorías populares.

5. Hasta ese momento, "los profesionales locales que intervenían procedían, en general, de disciplinas afines (ingenieros civiles, agrónomos, agrimensores o arquitectos) y desde éstas se preocupaban por la escala urbana" (Collado, 2007, p. 379).

6. "Soberanía Política, Independencia Económica y Justicia Social" son las banderas del partido de gobierno denominado Movimiento Nacional Justicialista, conocido como Peronismo por haber sido creado en torno a la figura de Perón.

la organización social (mercado vs. servicios públicos; intereses individuales vs. colectivos; imperativo ideológico vs. pragmatismo político, etc.). En otras palabras, el Estado es visto como un actor de peso dentro de una compleja trama de relaciones sociales, intereses y pujas (Christensen, 2014, p. 7).

Pero a partir de 1960, tuvo lugar un desenfundado crecimiento urbano, que más tarde trajo aparejados en las principales capitales de la región serios conflictos de administración por el aumento de costos que superaba su capacidad operativa, agravando los problemas de ocupación del territorio. Este fenómeno de crecimiento en Argentina y América Latina fue objeto de profundos debates, que impulsaron la formación de un espacio que aglutinó investigadores para el tratamiento y análisis de los procesos de urbanización y sus consecuencias en la región. De entre ellos, podemos mencionar el *Seminario sobre problemas de la urbanización en América Latina* en 1959 (patrocinado por ONU, CEPAL y UNESCO), el *Primer*

*Simposio de Geografía Urbana* en 1966 (organizado por la Comisión de Geografía del Instituto Panamericano de Geografía e Historia), el *Seminario en Chile* en 1968 (organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/UNESCO) y los denominados *Congresos Internacionales de Americanistas* desarrollados entre 1966 y 1988, que "facilitaron el intercambio de ideas entre arqueólogos, arquitectos, antropólogos, historiadores y planificadores sociales" (Moya, 2001, s/p).

En el plano nacional, en 1977, se sanciona el Decreto Ley (de facto) N.º 8912 de *Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo de la Provincia de Buenos Aires*, promulgado en el contexto de la última dictadura cívico-jurídico-militar<sup>7</sup>. Uno de los fundamentos de este Decreto Ley establece que

La nueva normativa (...), a la vez que compila y ordena la legislación sobre el tema, brinda adecuada respuesta a las conflictivas situaciones que plantea el ordenamiento de espacio territorial, rural y urbano, en un todo de acuerdo con los Objetivos del Proceso de Reorganización Nacional establecidos por Acta del 24 de marzo de 1976 de la Junta Militar" (Fundamentos Decreto Ley 8912, punto II, s/p).

Pero además, aunque en el Artículo 2º, inciso c), de la ley propone "La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social" (Decreto-Ley 8912/77, Ley De Orde-

namiento Territorial y Uso Del Suelo, Título I, Objetivos y Principios, Capítulo Único; s/p). Su aplicación no solo no estuvo orientada a atender los intereses de la mayoría de los habitantes, sino que fue coherente —y así lo explicita en sus fundamentos— con las políticas de un gobierno que devastó, vía violación de derechos, las estructuras sociales, culturales, políticas y económicas, con gravísimas consecuencias que aún impactan en la vida de los argentinos. En el año 2001, este decreto fue objeto de reflexión por parte de los miembros del *Instituto de Estudios y Gestión Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires*, quienes en el ámbito de reuniones con especialistas elaboraron conclusiones acerca de los logros y cuestionamientos "que pueden interpretarse como los fracasos, carencias o aspectos obsoletos de la Ley" (CAPBA, 2001, p. 1).

En el resto de los países de la región, las experiencias de planificación también estuvieron determinadas por políticas de corte mercantilista, que adquirieron renovada fuerza en los 90. En este período, una de las cuestiones novedosas es la vinculada con inversiones que se presentan con un nuevo formato: el financiamiento compartido, es decir, inversión estatal con aportes de capital privado. Este modelo financiero, fundado en el falso argumento que sostiene que las operaciones urbanísticas requieren inversiones imposibles de realizarse

---

7. Nos referimos al gobierno de facto, que gobernó la Argentina entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983. Ideado en el marco de la *Operación Cóndor* o *Plan Cóndor*, que EE. UU. utilizó para eliminar de Latinoamérica gobiernos populares, y consistió en la coordinación de acciones y mutuo apoyo entre regímenes dictatoriales de América del Sur.



exclusivamente con fondos públicos<sup>8</sup>, fue la herramienta adecuada para la especulación inmobiliaria y financiera. Se ocupan áreas centrales degradadas y disfuncionales, que son renovadas de acuerdo con nuevas demandas de consumo de los sectores privilegiados, se aprovecha la renta potencial del suelo urbano –bien escaso e irreproducible– y, si lo hubiera, el paisaje natural de alto valor ambiental. Así, al Estado no solo le corresponde proveer infraestructura, servicios, garantizar la contención de conflictos sociales a partir de posibles resistencias ante esos emprendimientos, sino que, además, asegura la rentabilidad de las operaciones y las ganancias de los inversores, convirtiéndose en el brazo ejecutor/facilitador del desguace de los bienes públicos.

Paradójicamente, en este mismo período, aparece con fuerza la noción de 'gestión' en el ámbito de la planificación que, como algo novedoso, se suma a las ideas de participación y consenso ciudadano para la administración y puesta en marcha de planes urbanísticos, que también se realizan en otros países de la región. Esto se da en un momento en que, además, coinciden los tiempos políticos de gobiernos progresistas de países latinoamericanos que, como Argentina, surgieron del seno de partidos políticos de corte popular y aplicaron políticas de inclusión que aspiraban, entre otras cosas, a modificar la concepción rentista del territorio, promover la soberanía territorial y alimentaria,

reducir la apropiación y explotación de recursos naturales en manos de multinacionales.

En este contexto, se firma el Tratado IIRSA: *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*, en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas<sup>9</sup>, que consistió en un proyecto geopolítico de articulación territorial para Sudamérica, a fin de promover cambios estructurales profundos. Se constituyó en el año 2000, y se orientó en un principio hacia el desarrollo de infraestructura bajo una visión regional, promoviendo la integración física de los países y un patrón de desarrollo territorial más sustentable.

En el ámbito nacional, son valiosas las experiencias del período 2003-2015, sobre todo en áreas de escala media. Así lo acredita la creación de la *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública* en el año 2004, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en cuya órbita se elaboró el *Plan Estratégico Territorial (PET)*, con el objeto de orientar el crecimiento hacia la mejor distribución de los recursos, mediado por procesos de desarrollo sostenible. Corresponde señalar también aquí que, si bien el PET constituyó un gran avance en el diseño de políticas públicas, pues contó con mejor manejo de información, disponibilidad y uso apropiado de recursos tecnológicos y mayor competencia de los equipos técnicos, su implementación no alcanzó a consoli-

darse en el plano de la gestión. Ello se debió a la ausencia de una estrategia coordinada entre los diversos espacios institucionales y actores sociales, y a la imposibilidad de sancionar una ley nacional de ordenamiento territorial, tanto como al giro en las políticas de Estado que, a fines del año 2015, con el cambio de gobierno, reinstalan la lógica neoliberal y ceden el rol gerencial del Estado a los mercados.

La dinámica de crecimiento de las ciudades de nuestro país pone de manifiesto el hecho de que la Argentina ha debido resolver, de manera cíclica, crisis económicas que dificultaron el tratamiento de problemas urbanos. Este déficit, acarreado por períodos de desinversiones y pérdida de control por parte del Estado, pérdida de conquistas sociales, endeudamiento

---

8. Es el caso de las experiencias realizadas en los planes de renovación ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) o Área de Desarrollo Concertado. Uno de ellos, el Paris Rive Gauche, es la mayor operación de planificación urbana realizada en la capital desde las obras de Haussmann del siglo XIX, y cubre un área de 130 hectáreas.

---

9. UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas, espacio de integración cultural, económico, social y político conformado por: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Venezuela, Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, Guyana y Suriname, en pos de profundizar la unidad entre naciones, bajo el reconocimiento de sus economías regionales, fortalezas sociales y recursos naturales y energéticos.

externo, intervención de la banca financiera internacional en la regulación de la economía nacional, ha impactado en la aplicación de políticas de manejo y ocupación del territorio, con fuerte intrusión del mercado inmobiliario, y donde

la velocidad de los cambios y la profundidad de los impactos en las décadas recientes, los nuevos escenarios abiertos a partir de la modificación de las políticas macroeconómicas desde 2002 y 2003, la instalación en la agenda de fuertes disputas alrededor de la tierra junto a la emergencia de un amplio abanico de conflictos cuyo motor visible es la 'cuestión ambiental' (Reese, 2006, p. 3).

exige revisar acciones que fijen como prioritaria la defensa de los intereses comunitarios.

La constante controversia entre intereses privados y públicos es el denominador común de las diversas conflictividades que presenta el escenario urbano en nuestro país, pues los primeros se mueven en el ámbito de la especulación financiera, el mercado de capitales y dinero, y los segundos, más allá de las herramientas técnicas, legales y administrativas, terminan sometiéndose a las reglas de juego que imponen los primeros.

## REFLEXIONES FINALES

La gestión como estrategia de intervención urbana se da en un contexto mundial en que el sistema capitalista domina la mayoría de los países, mediante una lógica urbanística que

reproduce modos desiguales de apropiación del suelo y calidad de vida urbana. Si bien las desigualdades que se originan con la implementación de políticas basadas en economías de mercado no son novedad, su agudización durante los últimos veinticinco años, debido en parte al crecimiento poblacional, los avances tecnológicos, las revoluciones industriales y la súper explotación de recursos naturales, exige reflexionar acerca del escenario que se presenta en la actualidad y que hace vislumbrar un futuro sombrío.

Los desequilibrios económicos que se manifestaron en las ciudades, sobre el final del siglo XX y lo que va del XXI, con la adopción de rasgos propios de economías con riqueza concentrada, desigualdad social, trastornos ambientales y alejamiento de los estados de su rol de contralor son condiciones que influyen en la gestión urbana, donde se emplean modelos de políticas públicas que involucran estrategias metodológicas y técnicas, sujetas a marcos legales y normativos coherentes con las políticas neoliberales, que reproducen la lógica mercantilista en el territorio, donde el derecho a la ciudad y a gozar de un ambiente sano es privilegio de unos pocos.

Ello requiere un análisis particularizado de cuestiones que resultan centrales: la revisión del concepto de desarrollo urbano que interpele la lógica del paradigma de la modernidad, los roles de los actores

que intervienen, las estrategias de planificación territorial orientadas hacia el logro de acuerdos entre actores y las estrategias de gestión basadas en la articulación interinstitucional e intersectorial. Todo ello requerirá fortalecer el rol del Estado, y en esa línea, la tarea de incluir áreas urbanas donde se asientan los sectores sociales empobrecidos, repensar acciones en el territorio desde un enfoque integral, revisar los modelos de gestión redefiniendo responsabilidades e incorporar los operadores inmobiliarios redefiniendo los alcances de su participación.

A la par, no se debe omitir que, aunque en los últimos cuatro años se haya visibilizado con mayor vigor la disputa entre intereses privados y públicos, esta ha estado siempre presente en el campo de la gestión urbana, lo cual, además, ha estimulado la participación ciudadana en los reclamos por la distribución más justa del territorio, y por la intervención en el diseño, administración y puesta en marcha de los planes. Ello admite reflexionar acerca de la articulación entre políticas públicas, asumiendo que la gestión como tarea de aplicación de estrategias lleva implícita "una concepción y una práctica respecto del poder, de la administración y la circulación del mismo y de las formas de construir consensos y hegemonías dentro de una determinada organización o institución" (Huergo, 2004, s/ p).

Abordar modos más eficaces de avanzar en intervenciones social,



económica y territorialmente más equilibradas requerirá, entre otras cosas, repensar el territorio desde un enfoque integral orientado a proponer un modelo de gestión interinstitucional, multidimensional y multisectorial, que centre su atención en los intereses colectivos. En este sentido, regular uso y propiedad del suelo es tarea esencial de la gestión pública, para construir políticas en defensa de la soberanía territorial y ejercer los deberes propios de un Estado democrático, teniendo como eje evitar la desregulación funcional urbana/periurbana, la infra-subdivisión del suelo basada en la rentabilidad del mercado, la formación de enclaves de riqueza vía migración urbana interna de los sectores sociales altos y medio altos hacia zonas con valor ambiental y paisajístico.

Estos son algunos de los objetivos que alcanzar para que el urbanismo se constituya en herramienta de Estado, dé lugar a mejores condiciones de desarrollo, planifique la extensión y optimización de estructuras urbanas que admitan mejores condiciones de movilidad y conectividad, disminuya la desigualdad social posibilitando acceso seguro a infraestructura, equipamientos y servicios. En igual sentido, la actual apropiación discrecional de suelo exigiría indagar modelos de gestión, mecanismos y herramientas, que reviertan el hecho de contar con grandes extensiones vacantes, que en su mayoría están en manos privadas. La superficie destinada a espacios de uso público y la ocupada

por los sectores sociales de mayores ingresos constituirían indicadores que nos aproximen a conocer el tipo de gestión más conveniente.

En estrecha vinculación, parecería necesario resignificar la noción y los alcances de la "gestión" como herramienta de la planificación, desde la perspectiva que la concibe como complejo de problemas y acciones que se desenvuelven en el plano histórico-social, político-económico, institucional-administrativo y ambiental. Otro tanto correspondería hacer con respecto al carácter "integral" de la gestión, en el sentido de definir los ámbitos de actuación y asumir el necesario entrelazamiento y articulación de actores y espacios de decisión, mirada que supondría superar fragmentaciones y parcialidades.

El recorrido acerca de las experiencias que aborda este trabajo nos muestra que las operaciones en el territorio de las ciudades son el resultado no solo de un pensamiento circunscripto al campo de la técnica, sino también de estrategias de acción que se dirimen en el campo de lo político administrativo y, en estrecha dependencia, en el plano económico. Por ello se requiere, en principio, asumir la dispersión de políticas y abordajes sectoriales que impactan en el crecimiento urbano, luego analizar la composición de la estructura político administrativa, vinculada con el diseño e implementación de planes de intervención y manejo, y, finalmente, proponer estrategias de acción inte-

rinstitucional que integren espacios de trabajo con mecanismos y herramientas con objetivos, a fin de lograr eficiencia institucional que posibilite disminuir la disgregación espacial y desigualdades sociales.

Sin dudas, la multiplicidad de intereses y diversidad de actores implicados tensionan las prácticas vinculadas con la problemática urbana en los diversos ámbitos de acción, lo cual requiere pensar estrategias de gestión territorial que conjuguen intereses sectoriales y colectivos. De lo contrario, las decisiones y acciones resultarán siempre en operaciones sectoriales y fragmentadas, que desvían objetivos que se suponían comunes y derivan en gestiones que se superponen, requieren mayores esfuerzos e inversiones que superan las inicialmente previstas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMANDOZ, A.** (2007). Modernización urbanística en AL. Luminarias extranjeras y cambios disciplinares, 1900-1960. En: *Rev. Iberoamericana AL. Ensayos sobre letras historia y sociedad*, año VII, N.º 27, pp. 59-78.
- Argentina Del Bicentenario.** Plan Estratégico Territorial 1816-2016. Decreto N.º 1824 de 2004.
- CARMONA, M. & ARRESE, Á.** (2014). Globalización y Grandes Proyectos Urbanos. La respuesta de 25 ciudades. Buenos Aires: Infinito.
- CHRISTENSEN, D.** (2014). Crónica de un plan anunciado Territorio, planificación y políticas públicas en



el proceso de reconstrucción de la ciudad de San Juan (1944-1949). [citado 2018-07-25]. Disponible en <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/1843>.

**Decreto-Ley 8912/77** de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de Argentina.

**GEHL, J.** (2014). *Ciudades para la gente*. Buenos Aires: Infinito.

**HABERMAS, Jürgen** (1989). *El discurso filosófico de la Modernidad*. Madrid: Taurus Humanidades.

**HARVEY, D.** (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.

**HUERGO, J.** (2004). *Los procesos de gestión*. Recuperado de <http://www.abc.gov.ar/lainstitucion/univpedagogica/especializaciones/seminario/materialesparadescargar/seminario4/huergo3.pdf>

**INSTITUTO DE ESTUDIOS Y GESTIÓN URBANOS, TERRITORIALES Y AMBIENTALES DEL COLEGIO DE ARQUITECTOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES** (2001). *Acerca de la Ley 8912*. Buenos Aires: CAPBA.

**MOYA, M.** (2001). El Proceso de Urbanización de América Latina durante el Periodo Científico-Técnico. En: *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9796.

**PRÉVÔT SCHAPIRA, M.** (2002). Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades. *EURE (Santiago)*, 28(85), 31-50. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500003>

**RAMONET, I.** (2000). Globalización y países en desarrollo. En: *Canto maestro. Revista CTERA* N.º 10, Buenos Aires. Pp. 20-26.

**REESE, E. & CATENAZZI, A.** (2006). Planificación e Instrumentos de Gestión del Territorio. En: *Gestión Municipal y Ciudad*, pp. 77-115.

**ROMAGNOLI, V. & FOGAR, S.** (2019). Instrumentos de la política de ordenamiento ambiental del territorio. Un estudio del marco normativo en la argentina contemporánea. PI 18C004 SGCyT UNNE. En: *ADNea*, Vol. 7 – N.º 7, pp. 149-159. Versión en línea disponible en: <http://www.arq.unne.edu.ar/wp-content/uploads/2019/12b/14-ADNea-7-Instrumentos-Politica-Ordenamiento-Ambiental.pdf>. ■

