



Docencia  
Investigación  
Extensión  
Gestión

**Comunicaciones  
Científicas y Tecnológicas  
Anuales  
2009**



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.

---

COMPILACIÓN:  
Secretaría de Investigación

COORDINADOR EDITORIAL:  
Arq. Marcelo Coccato

COMISIÓN EVALUADORA:  
Arq. Carlos Eduardo Burgos // Dg. Cecilia Roca Zorat  
Arq. Claudia Pilar // Arq. Herminia Alías // Arq. María Elena Fossati  
Arq. Daniel Vedoya // Arq. Mario Berent

DISEÑO GRÁFICO:  
Dg. Cecilia Roca Zorat  
Imagen de portada: Biblioteca Central de Seattle

© Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad Nacional del Nordeste

(H3500COI) Las Heras 727 | Resistencia | Chaco | Argentina

Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

ISSN: 1666 - 4035

Reservados todos los derechos  
Impreso en Corrientes, Argentina.  
Junio de 2010

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE

---

**Arq. Mgter. Julio Enrique Putallaz**  
DECANO

**Arq. Marcelo Andrés Coccato**  
VICE DECANO

**Arq. Mario Merino**  
SECRETARIO ACADÉMICO

**Arq. Inés Presman**  
SECRETARIA DE DESARROLLO ACADÉMICO  
Y COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

**Arq. Marcelo Barrios D'ambra**  
SECRETARIO DE ASUNTOS ESTUDIANTILES

**Arq. Marcela Bernardi**  
SECRETARIO DE EXTENSIÓN Y TRANSFERENCIA

**Lic. Gabriela Latorre**  
SECRETARIA ADMINISTRATIVA

**058. LOS PLANES Y PROYECTOS URBANOS COMO INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS ÁREAS URBANAS DEFICITARIAS CRÍTICAS**

Barreto, Miguel Ángel  
Mabarreto@arnet.com.ar

**RESUMEN**

*El trabajo analiza las limitaciones de los Programas como instrumentos de gestión de la política urbana local para lograr un desarrollo territorial integral, en particular, para resolver el problema de las áreas urbanas deficitarias críticas y propone a los Planes y Proyectos urbanos integrales como instrumentos de coordinación de la gestión local, para avanzar en esta dirección. El mismo resume un aporte de transferencia realizado en el marco de un convenio de asesoramiento entre la FAU-UNNE y el CONICET, con el Programa de Planificación Física "Territorio Urbano" del Gobierno del al Provincia del Chaco.*

**DESARROLLO**

**1. Cambio en la gestión local de las políticas urbanas:**

La Reforma en la organización del Estado argentino, realizada en los años 90 bajo el impulso de los organismos financieros supranacionales, impuso una nueva forma de gestión de las políticas, que conlevó una modalidad diferente de asignación de los recursos desde los niveles superiores del Estado, y que modificó la implementación de las políticas urbanas locales.

Esta nueva forma de gestión, inspirada en la economía privada, fue denominada por autores como Castells "gerencialismo" (BORJA y CASTELLS, 2002), y fue impuesta en contraposición al modelo administrativo tradicional del Estado, basado en lo que Max Weber, alguna vez, definió como "burocracia" (WEBER, 1992), con la finalidad de hacer más eficiente la acción y asignación de recursos por parte de los niveles superiores del estado, mediante asignaciones específicas de recursos, para la obtención de productos mensurables, en plazos preestablecidos. De acuerdo a autores como Centelles y Portella, las principales y fundamentales diferencias entre estos modelos de gestión pueden resumirse en las siguientes características:

<b>Burocracia</b>	<b>Gerencialismo</b>
Estructuras jerárquicas	Estructuras flexibles
Dirigido por reglas	Dirigido a objetivos
Evaluación por respeto a las reglas	Evaluación por resultados
Centrado en tareas	Centrado en indicadores
Orientado a "administrados"	Orientado a "clientes"
Tendencialmente centralizador	Potencialmente descentralizador

Un aspecto específico de este cambio, estuvo dado en la asignación de recursos por Programas, tales como aquellos implementados por los gobiernos nacionales y provinciales para financiar obras físicas de infraestructura y equipamientos sociales en los territorios municipales, que han tenido un impacto significativo en la configuración de las ciudades, afectando el desarrollo territorial de las mismas.

A partir de este cambio, gran parte de la política urbana, a nivel de la gestión local, consistió en receptor en sus



jurisdicciones, la aplicación —la “bajada” como se dice habitualmente en la jerga de la gestión pública— de un sin número de programas focalizados, implementada en los distintos sectores administrativos del Estado, tales como: vivienda, transporte, educación, salud, residuos, agua potable, saneamiento, energía, servicios sociales, etc.), todos ellos acotados en plazos y resultados. Dentro de estos programas, varios fueron destinados a intervenir en las áreas urbanas deficitarias críticas conformadas en torno a “villas” y “asentamientos”.

## 2. El impacto negativo de los Programas en el desarrollo territorial:

Si bien la modalidad de actuación por Programas ganó en eficiencia en cuanto a la realización de los obras, ella, en su concepción, requiere de otros instrumentos para obtener resultados satisfactorios en el desarrollo integral del territorio. Cada Programa es un instrumento de actuación cerrado sobre sí mismo, a partir de los objetivos bien acotados que se propone y de los resultados específicos que persigue, que se ocupa generalmente de un aspecto bien delimitado de un problema y deja totalmente fuera de su consideración aquellos otros aspectos que no le competen. Con el agravante, que pueden, en muchos casos, por sus diferentes orígenes de formulación, no tener coherencia de objetivos y de resultados entre ellos.

Por su parte, avanzar en el desarrollo integral de un territorio (urbano) demanda de una conceptualización sistémica e instrumentos de gestión adecuados para relacionar todos los factores que intervienen en dicho desarrollo. Si esta conceptualización e instrumentos no existen, dado que los programas carecen —por concepción— de capacidad de integrarse entre ellos, lo que se obtiene como resultado de la implementación de los mismos, es un conjunto de intervenciones disociadas, fragmentadas e incompletas, que afectan el desarrollo equilibrado y la calidad de vida de la población.

Otro aspecto significativo de esta Reforma, fue la descentralización de competencias, que delegó precisamente en los gobiernos locales, la articulación y coordinación de todas estas acciones sectoriales y focalizadas, sin contemplar la capacidad técnica, ni de recursos de los mismos para realizar esta tarea de gestión. La principal consecuencia de todo esto, luego de más de una década de experiencia, fue la irrupción de numerosas intervenciones puntuales y una importante fragmentación y descoordinación en el desarrollo de muchos territorios urbanos, que han afectado considerablemente la calidad de vida de sus habitantes.

Por ejemplo, se construyeron numerosos conjuntos de viviendas, que no han tenido en cuenta, su conectividad con la ciudad, con las fuentes de trabajo, el transporte, los equipamientos: salud, educación, seguridad, espacios públicos, ni tampoco, las situaciones económicas de los hogares, etc. Así como este, pueden mencionarse un sin número de ejemplos más, todos ellos a la vista en muchas ciudades de la región.

Esta cuestión afectó considerablemente la capacidad operativa de las políticas urbanas para hacer frente a graves problemas como, por ejemplo, el de las áreas urbanas deficitarias críticas, configuradas en torno a las “villas” y “asentamientos”, que tuvieron un considerable incremento en estas últimas décadas, a raíz de los procesos de liberalización y concentración económica (BASUALDO, 2001) y que por la característica multidimensional que representan como problema (BARRETO, 2006; 2008), demandan soluciones integrales, que contemplen intervenciones, tanto en las dimensiones habitacionales, jurídicas y urbano-ambientales, como en las dimensiones, económicas, sociales, culturales y políticas (BARRETO, PELLI, ALCALÁ, GIRÓ, BENÍTEZ, FERNÁNDEZ, PELLI, y ROMAGNOLI, 2008). Soluciones que los programas nacionales (tales como PROMEBEA) y los provinciales que se implementaron en los años 90 (A.IPO, FO.CO) resultaron —por concepción— muy sectoriales para brindar soluciones de esta naturaleza (BARRETO y ROMAGNOLI, 2007; CERNO, 2006; CARCAÑO, 2007; BARRETO, BENÍTEZ, FERNÁNDEZ, GIRÓ, ZAVALA, 2007; BARRETO y ALCALÁ, 2008). Al igual que los programas surgidos en la actual década (BARRETO, 2009).

## 3. Planes y proyectos urbanos como instrumentos de coordinación:

El problema, como ya se ha adelantado, no radica en los programas en sí mismo, en la medida que han servido como instrumentos de gestión para optimizar la obtención de resultados, sino que ellos, por concepción, demandan de otros instrumentos de coordinación, de articulación y de unificación en la orientación de la política, para contribuir a concretar un único modelo de desarrollo territorial urbano integrado. Tales instrumentos son los Planes y los Proyectos Urbanos Integrales, que tienen la capacidad —si actúan relacionados— de definir marcos de actuación integral, para la implementación articulada y coordinada de las acciones específicas de los programas.

Por supuesto, aunque se haga referencia aquí a la escala urbana, se considera que para alcanzar plena integralidad, estos planes y proyectos deben ser concebidos conjuntamente y en relación, al sistema multi-escalar y articulado de intervenciones, propias del ordenamiento y del desarrollo territorial. Por lo tanto, se da por sentado, que los mismos, deberían, en la medida de lo posible, contar y encontrarse alineados a planes de ordenamiento y de desarrollo de escalas superiores: inter-municipales, provinciales y nacionales, así como planes especiales asociados a ellos.

Por otra parte, cuando se hace referencia a estos instrumentos, cabe aclarar, que no se trata de una simple revalorización de los instrumentos del planeamiento territorial, tradicional, abandonados por sus sectorialidad, rigideces, imposiciones y carácter fuertemente normativos, sino de la readecuación crítica de los mismos, en discusión e implementación en diferentes lugares de América Latina (MONTES LIRA, 2001) como instrumentos de superación de la profunda crisis urbana (DAVIS, 2006), y que aquí se considera que deben incluir al menos las siguientes cuestiones:

- a) Una interpretación del rol económico de las ciudades o áreas metropolitanas en el sistema productivo regional y nacional (e incluso global) y una visión estratégica de sus desarrollos, proponiendo, las infraestructuras estructurales y equipamientos logísticos y de servicios para tal fin.
- b) Un claro sentido de adecuación a las condiciones ambientales.
- c) Una profunda consideración de las desigualdades sociales y las intervenciones prioritarias para brindar condiciones de vida más equitativas y mejor calidad de vida para el conjunto urbano.
- d) Una gran flexibilidad, para adaptarse a las situaciones cambiantes del sistema socio-económico actual.
- e) Una amplia apertura a la participación de la sociedad civil para discutir y consensuar las acciones, y como medio de creación de capacidades para el desarrollo.
- f) Un sentido activo, que impulse medidas concretas de actuaciones estratégicas para el desarrollo territorial integral de la ciudad o área metropolitana.

El sistema de planes y proyectos urbanos integrales, a los que se hace referencia aquí, al menos, son los siguientes: El PLAN DIRECTOR o PLAN GENERAL, que plasma las grandes directrices generales con relación a la estructura urbana, los usos del suelo, las reservas de suelos, las operaciones estructurales, etc.; LOS PLANES ZONALES, que plasman las actuaciones particulares que son necesarias en las distintas zonas de la ciudad y entre las cuales se encuentran las áreas deficitarias críticas (villas y asentamientos); LOS PLANES ESPECIALES, que definen intervenciones específicas, por razones particulares, tales como zonas de cuencas, de patrimonio histórico, de cualidades ambientales o paisajísticas, etc.; y los PROYECTOS URBANOS, que resuelven el diseño de las soluciones, y que desde la perspectiva integral aquí propuesta, deben ser multi-dimensionales, de acuerdo a las características de los problemas que aborda.

## CONCLUSIÓN

Al margen de que las jurisdicciones superiores deberían avanzar en la dirección de legislar el ordenamiento de sus respectivos territorios de manera articulada, mediante el empleo de herramientas similares, los gobiernos



locales, deberían capacitarse más para emplear estos instrumentos de planificación territorial, para poder superar la fragmentación y desequilibrio que producen las acciones acotadas y limitadas de los programas, dado que ellos, conforman el único recurso para articular y coordinar estas acciones, en pos de un desarrollo integral del territorio, en especial, de las áreas deficitarias críticas de las ciudades, que requieren acciones integrales para avanzar en la integración social de sus habitantes (BARRETO, 2009).



**BIBLIOGRAFÍA**

- BARRETO, Miguel (2009). “El concepto de ‘hábitat digno’ como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos”. Enviado a Revista INVI, Universidad de Chile, Santiago.
- BARRETO, Miguel (2008). “Un marco epistémico posible para la formulación de una política integral del hábitat para los afectados por situaciones de pobreza crítica en el AMGR”. Ponencia XXVIII Encuentro de Geohistoria Regional, Organizado por el Instituto de Investigaciones Geohistoricas – CONICET, Resistencia, 28, 29 y 30 de agosto de 2008.
- BARRETO, Miguel (2006). “La interdisciplina en el abordaje académico del hábitat social “informal”, fundamentos, líneas de acción y obstáculos a partir de la carrera de arquitectura”. En: INVI, Revista Año/vol. 21 N° 56, Universidad de Chile, Santiago.
- BARRETO, Miguel y ALCALÁ, Laura (2008). “Cambios en las prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional argentina. Reflexiones a partir de cuatro programas orientados a población en situación de pobreza del Gran Resistencia”. En: SEPULVEDA OCAMPO, Rubén (Coord.), V Jornada Internacional de Vivienda Social. Ed. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (2002). Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, Madrid.
- Se omiten fuentes relevantes por cuestiones de espacio.