

Serie Difusión 21

Debates sobre ciudad y territorio

Los aportes del CIHaM

Centro de Investigación Hábitat y Municipios

David Kullock (coordinador)
Alicia Novick (coordinadora)
Artemio Abba
Martín Boy
Federico Collado
Ricardo De Sárraga
Moira Lijesthröm

Martín Lopo
Fernando Murillo
Teresita Núñez
Verónica Paiva
Nilda Pierro
Federico Robert
Mariana Schweitzer



EDICIONES FADU

nobuko

Debates sobre ciudad y territorio

La Serie Difusión, que se comenzó a publicar en 1993 por iniciativa de Odilia Suárez, tiene por objetivo principal dar a conocer en forma sintética el proceso y resultados de las investigaciones realizadas en el ámbito de la Secretaría de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Está dirigida a alumnos, docentes, becarios e investigadores, con el ánimo de aportar a la difusión del conocimiento adquirido en las tareas de investigación que se realizan en la FADU-UBA y alentar a su progresiva evolución.

SERIE DIFUSIÓN 21

Debates sobre ciudad y territorio

Los aportes del CIHaM

Centro de Investigación Hábitat y Municipios

David Kullock (coordinador)

Alicia Novick (coordinadora)

Artemio P. Abba

Martín Boy

Federico Collado

Ricardo de Sárraga

Moirá Liljesthörn

Martín Lopo

Fernando Murillo

Teresita Núñez

Verónica Paiva

Nilda Pierro

Federico Robert

Mariana Schweitzer



EDICIONES FADU nobuko

Debates sobre ciudad y territorio: los aportes del CIHaM / David Kullock ... [et.al.];
coordinado por David Kullock y Alicia Novick. - 1a ed. - Buenos Aires: Nobuko, 2010.
410 p.: il.; 21x15 cm. - (Serie Difusión / Jorge Alberto Ramos; 21)

ISBN 978-987-584-294-6

1. Planificación. 2. Urbanismo. 3. Construcciones. I. Kullock, David II. Kullock, David,
coord. III. Novick, Alicia, coord.

CDD 711

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Serie Difusión

Director: Jorge Ramos

Editor: Rodrigo Hugo Amuchástegui

Diseño de tapa: Liliana Foguelman

Armado: Karina Di Pace

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina / Printed in Argentina

La reproducción total o parcial de este libro, en cualquier forma que sea, idéntica o modificada, no autorizada por los editores, viola derechos reservados; cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

© 2010 nobuko

ISBN: 978-987-584-294-6

Septiembre de 2010

Este libro fue impreso bajo demanda, mediante tecnología digital Xerox en

bibliográfika de Voros S.A. Bucarelli 1160, Ciudad de Buenos Aires.

info@bibliografika.com - www.bibliografika.com

Venta en:

LIBRERÍA TÉCNICA CP67

Florida 683 - Local 18 - C1005AAM Buenos Aires - Argentina | Tel: 54 11 4314-6303 - Fax: 4314-7135

E-mail: cp67@cp67.com - www.cp67.com

FADU - Ciudad Universitaria

Pabellón 3 - Planta Baja - C1428EHA Buenos Aires - Argentina | Tel: 54 11 4786-7244

Índice

Presentación	7
David Kullock y Alicia Novick	
1. La planificación ha muerto... ¡viva la planificación!	15
Revisita al debate sobre la planificación urbana y las posibilidades de su superación	
David Kullock	
Planes y proyectos	39
2. La ciudad y los grandes proyectos	41
Alicia Novick	
3. El derecho a Buenos Aires. Vivienda y ciudad en la zona sur	69
Fernando Murillo	
4. El caso Nordelta. Reflexiones sobre el futuro del suburbio de los ricos	103
Federico Collado	
5. La construcción del territorio a partir de las redes ferroviarias	139
Mariana Schweitzer	
Territorios	165
6. Nuevas tendencias socioterritoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires	167
Artemio Pedro Abba	

7. Paisajes culturales y ordenamiento territorial. Nuevas claves de lectura Teresita Núñez	195
8. Los silencios como recurso para una gestión territorial inclusiva Martín Lopo	209
Segregación y fragmentación	265
9. Espacialidad y disputas territoriales en Villa 15 – Ciudad Oculta Ricardo de Sárraga	267
10. Nuevas formas habitacionales: personas en situación de calle Martín Boy	315
11. Cartoneros, intermediarios y políticas de residuos en la Ciudad de Buenos Aires Verónica Paiva	333
12. La construcción de accesibilidad en la ciudad de Buenos Aires Moira Liljesthröm y Federico Robert	349
Didáctica	373
13. Construir conocimiento sobre la planificación del territorio Nilda Pierro	375
Sobre los autores	405

Presentación

*Debemos formularnos las tres preguntas que planteaba Kant hace dos siglos:
¿Qué puedo saber? ¿Qué debo hacer? ¿Qué se me permite esperar?*

EDGAR MORIN

Las tres preguntas de Kant, que registra el prefacio, constituyen el *quid* de la cuestión, el desafío que pueden y deben formularse los que incursionan en el campo de las cuestiones territoriales, urbanas o no urbanas, con propósitos de conocimiento y de transformación. De allí, el interrogante que se plantean una y otra vez quienes trabajan estos temas: ¿cuáles son los temas urbanos y territoriales que deben ser estudiados para contribuir a su transformación? Se trata de un desafío a enfrentar pues más allá de indagar acerca de porqué las cosas son como son, el objetivo último de los estudios apunta a que las ciudades, los territorios y las sociedades que las habitan sean mejores. En ese marco, este conjunto de artículos tiene la intención de dar a conocer los estudios que desarrollaron o están desarrollando los investigadores que constituyen el *сiмaм*.

La lectura de su índice presenta un panorama más que heterogéneo en temas, escalas y modalidades de aproximación, pues da cuenta de la amplia gama de tópicos que va desde la emergencia de las personas que viven en *situación de calle* hasta los planteos que resultan del cambio de los paradigmas del planeamiento. Sin embargo, esta heterogeneidad temática no atenta contra lo que constituye el denominador común de todos los artículos. Por un lado, hay una amplia coincidencia acerca de que el conocimiento de las cuestiones socio-territoriales, signadas por la complejidad, impide predecir su futuro. Sin embargo, por otro lado, creemos que las investigaciones pueden contribuir a mejorar la vida de

los sectores más pobres y a mejorar las condiciones de existencia de quienes habitan las ciudades. Ese es el horizonte de sentido de nuestros estudios, aunque el sendero no sea lineal pues entre la identificación de los problemas y la formulación de respuestas para su solución, se dirimen infinitas mediaciones que remiten a actores, a políticas públicas y a otros factores. Pero, por esa orientación, se trata de un *proyecto*, en el sentido moderno del término.

Comprender esta diversidad de aproximaciones obliga a revisar el campo de los saberes y las prácticas del planeamiento, que se transformó profundamente desde su época de oro, en los años posteriores a la segunda guerra mundial, pasando por su crisis y deslegitimación posterior y llegando a su recuperación, desde nuevas bases, en los albores del siglo xxi. En cada momento, otros temas se plantearon como problemas dentro de la agenda urbanística.

En los años de la segunda posguerra, el *Estado benefactor* fue un actor protagónico en la esfera de las políticas de desarrollo de las actividades productivas y en las grandes obras públicas, en tanto la ilusión de la *modernización* se fundaba sobre la creencia de que el futuro y la integración social y territorial eran posibles desde la acción de los planificadores. Sobre la idea del desarrollo económico y social tomaron forma proyectos de infraestructuras y equipamientos territoriales, grandes conjuntos habitacionales y polos de desarrollo productivo. La centralidad estatal de las decisiones sobre el territorio y la necesidad de técnicos capacitados para motorizar diagnósticos y acciones promovieron la creación de organismos nacionales de planificación. En ese escenario, los grandes esquemas directores se formularon suponiendo que los métodos científicos y los modelos predictivos eran capaces de proporcionar referencias confiables para las decisiones políticas que impulsaban las operaciones sobre el territorio. Sus insumos fueron las leyes explicativas sobre el desarrollo urbano, el estudio de los factores estructurales, de las relaciones funcionales y de los modos de organización de las actividades en el espacio.

La realidad no se ajustó a las previsiones. El freno del crecimiento demográfico y las transformaciones productivas configuraron un panorama muy diferente al que planteaban las previsiones elaboradas sobre

la proyección de tendencias de períodos anteriores. En ese marco, las ciudades latinoamericanas fueron un laboratorio donde se constataron muy tempranamente los efectos no deseados de la modernización. Allí la ecuación modernización-industrialización-urbanización mostró tempranamente sus límites. En un clima de movilización política se gestó la teoría de la dependencia, en combinación con una sociología urbana crítica, que cuestionó la planificación poniendo en evidencia su carga ideológica y su ausencia de neutralidad en tanto instrumento de un capitalismo –y de un imperialismo– cuyos intereses promovía.

En el campo académico se viró desde el planeamiento físico a un enfoque que ponderaba lo social y lo económico. Frente a las limitaciones de la acción estatal para aportar soluciones a la marginalidad creciente, se llevaron a cabo investigaciones cuyos ejes de análisis prioritarios fueron los actores sociales y los factores estructurales que organizaban las modalidades de urbanización, los movimientos sociales y el poder local. En ese clima se fue gestando la oposición *ciudad legal* versus *ciudad ilegal*, clave del enfoque pragmático y autogestionario que promovían los gobiernos y los planificadores del Tercer Mundo que cuestionaban los alcances de la planificación. Se suponía que el planeamiento era “una de las utopías de la ciudad industrial” y se cuestionaba la totalidad de las soluciones especializadas.

El momento de crisis obligó a la disección crítica de la actuación profesional –en especial, de aquella que procuraba intervenir sobre la realidad– y dio espacio a la formulación de múltiples alternativas sustitutivas, las que tuvieron distinto nivel de éxito según las circunstancias y, en especial, según su mayor o menor compatibilidad con las políticas que auguraban, junto con el fin de la historia, el fin de la necesidad de evaluar la actualidad y programar el futuro de nuestro hábitat. Frente a la imposibilidad de anticipación, se fueron proponiendo programas abiertos y acciones concretas, dando lugar a una multiplicidad de actores urbanos.

Mientras algunas aproximaciones se centraban en las lecturas críticas de las lógicas macro estructurales, otras pusieron el foco en la necesidad de recuperar los espacios, la cultura de la sociedad urbana y las percepciones de los habitantes como forma de conocimiento colectivo. Así,

las teorías de la “ciudad global” y de las “redes”, contrastan con las nociones de “proyecto urbano” y “espacio público” que tomaban presencia hegemónica durante los años ochenta, en un momento de disolución de las bases del urbanismo tradicional. Por oposición a las visiones integrales, se planteó la gestión como alternativa a la planificación y el proyecto como superador del plan. La noción de “proyecto urbano” se construyó en colisión con la abstracción del *zoning* y los espacios indeterminados de la modernidad, proponiendo la recuperación de los valores simbólicos y materiales de la ciudad tradicional. Las nuevas nociones entraron en consonancia con los cambios en la gestión de las aglomeraciones, donde los entes metropolitanos y centralizados perdían protagonismo. Las reformas estatales suprimían los entes de planificación mientras la descentralización y los procesos participativos se presentaban como instrumentos clave. Se formulaban programas de acciones inmediatas cuyo objetivo era responder a problemas funcionales, a la insuficiencia de los equipamientos y a la recualificación ambiental de la ciudad. Se trataba de articular globalmente el territorio urbano por medio de acciones estructurales de efectos multiplicadores.

En ese marco, se dieron una serie de desplazamientos conceptuales, tales como el tránsito del *especulador* al *actor privado*, de las *responsabilidades del Estado* a las *potencialidades del mercado*. Por detrás de todo ello, ocurrió un doble desplazamiento estructural: el *Estado benefactor* daba lugar al *Estado privatizador* y, simultáneamente, el *Modelo desarrollista* encontraba su contracara en el *Modelo neoliberal*.

Luego de un cuarto de siglo de aplicación de las fórmulas neoliberales y, especialmente, de una última década de imposición furiosa de las mismas, el siglo xx se cerró con la inevitable verificación del fracaso de sus postulaciones acerca de un progreso social que se derramaría automáticamente a partir del libre juego de las fuerzas del mercado. Junto con el ocaso del modelo de desarrollo perdió impulso la jibarización del Estado que la había posibilitado. Es así que el siglo xxi nos trajo un cierto renacimiento de la confianza en un Estado que interviniera en el derrotero socioeconómico y, en consecuencia, retomara funciones más activas en cuanto a la situación actual y al futuro previsible de nuestro hábitat.

Con la contracara del *cuarto mundo*, de la pobreza y la exclusión social que acompañan el advenimiento del “capitalismo informacional”, en los términos de Manuel Castells, viejos problemas retornan a las agendas. En América latina, una breve revisión de los cambios ofrece resultados elocuentes. Las nuevas formas de producción y utilización del espacio muestran sus fisuras. La *crisis del modelo neoliberal*, la falta de inversión estatal y la carencia de instrumentos de control y regulación, acentuados por las situaciones de colapso, revelaron –valga el lugar común– los límites de una ciudad gobernada por las lógicas del mercado. Esos fenómenos, aunque con menor dramatismo, se manifiestan también en otras ciudades, cuando en un nuevo punto de inflexión entraron en crisis los grandes proyectos de los años noventa. Después de muchos años se volvieron a formular diagnósticos globales y se volvió a pensar la dimensión metropolitana y temas que se habían perdido, como el equipamiento y los programas sociales, en procura de articular asignaturas pendientes y tendencias a revertir. Sus resultados dependerán de la adecuada selección de las áreas de actuación prioritarias y del sentido que se les imprima dentro del contexto de las políticas públicas.

Por supuesto, la experiencia no ha sido en vano; el nuevo Estado que hay que conformar no es el Estado benefactor, ya que el Modelo desarrollista perdió vigencia al igual que la figura del planificador asociada con la figura del héroe polivalente. Ya no se trata de cuestiones que puedan resumirse en pares polares como “plan versus proyecto” o “planificación versus gestión” o “público versus privado”. El dilema reside en formular nuevas preguntas, leer las nuevas configuraciones sin perder aquellos valores que estuvieron por detrás de la génesis de un planeamiento que era físico, pero apuntaba a una sociedad más equitativa. Dicho de otra manera, debemos retomar el mito fundacional de nuestro quehacer: procesos de investigación que alimentan procesos de planificación, los cuales, a su vez, alimentan procesos de gestión cuya meta son ciudades y sociedades mejores. Pero ese mito reasumido requiere desapasionar debates y reconstruir posicionamientos que, sobre la base de la experiencia, permitan encontrar nuevos métodos, nuevos procedimientos y nuevas herramientas apropiadas para la gestión social de las problemáticas actuales, caracterizadas por la criticidad que les aportó

el vendaval neoliberal de los últimos años. Dicho de otra manera, el desafío que nos plantea el siglo *xxi* no consiste en “volver sobre lo anterior” sino en enfrentar, con la experiencia acumulada, realidades que antes no estaban.

En ese contexto, se inscribe la amplia gama de cuestiones de este libro, casi tan heterogéneas como las aristas de los procesos de constitución de la ciudad y del territorio.

Se inicia con un texto de David Kullock que, a partir de la crisis de la *planificación* y de las propuestas alternativas que se formularan en las últimas décadas, observa y postula la emergencia de una nueva forma de actuación que recupere las enseñanzas del arduo debate sostenido, ya no como instancias tecnocráticas, sino en términos de momentos de actuación y de articulación social.

Los restantes textos se han agrupado en cuatro secciones.

La primera sección “Planeamiento, Planes y Proyectos” contiene cuatro artículos que examinan los modos de intervención –proyectados y/o realizados– mediante los cuales se trató de transformar el territorio. La problemática remite a los modos de pensar y operar sobre el espacio construido y al rol que le cabe al estado, a los privados y a los planificadores.

Alicia Novick presenta una lectura de la ciudad desde el análisis del ciclo de vida de dos de los grandes proyectos que estructuraron el espacio urbano, como instrumentos de intervención y como analizadores. Desde esa perspectiva, el análisis da cuenta de los cambios urbanísticos y de la potencialidad de los proyectos como objeto de estudio.

Fernando Murillo plantea la dificultad del “derecho a la ciudad” que resulta de las políticas destinadas a resolver la cuestión de la vivienda. En ese marco, revisa los programas habitacionales formulados para el área sur de la ciudad de Buenos Aires, muestra la proliferación de asentamientos informales y la baja calidad ambiental de muchos barrios, presentando un controvertido escenario de procesos, proyectos y resultados. Federico Collado da cuenta de uno de los procesos recientes de transformación del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el de la suburbanización de grupos de altos ingresos, analizando los proyectos formulados para Nordelta. Esa *ciudad cerrada* de gran escala ilumina

las modalidades según las cuales los actores privados en consonancia con los acuerdos silenciosos del estado toman protagonismo en el devenir metropolitano.

Cierra esta primera sección un artículo de Mariana Schweitzer que aborda la escala territorial nacional, mediante la observación crítica de los criterios vigentes para la reconstrucción de las redes ferroviarias que se viene desarrollando desde el año 2004, luego de la práctica desaparición del modo ferroviario acaecido en los años noventa a causa del tornado neoliberal.

La segunda sección “Territorios” reúne tres artículos que presentan aproximaciones referidas a las transformaciones metropolitanas y a perspectivas de análisis de nueva generación, como aquéllas que visualizan los recursos patrimoniales propios del territorio.

En primer término, Artemio Abba devela las tendencias recientes de expansión y conformación del AMBA, las que alteran continuidades de casi cien años en cuanto a su rol en el sistema urbano nacional y a su estructuración intra-urbana, en consideración a las dinámicas que signaron las últimas décadas; en especial, la profundización del modelo neoliberal y la fragmentación social consecuente.

Teresita Núñez pone en debate las nuevas tendencias de ordenamiento urbano a partir de la emergencia de la noción de “paisaje cultural”, entendido como proceso, como producto de las prácticas sociales y como proyecto. La construcción de la identidad territorial, sobre la base de propuestas que ponen en evidencia la existencia de un saber social, profesional y técnico ilumina nuevas formas de aproximación. Cierra la sección Martín Lopo, indagando sobre la índole y significado de los silencios que persisten en la relación entre los actores sociales y los procesos de construcción de sus territorios, a partir de la experiencia de un proyecto concreto, y a los fines de pensar una gestión territorial paisajística y patrimonial inclusiva, que rescate los procesos históricos y políticos particulares de cada ámbito.

La tercera sección “Segregación y Fragmentación” agrupa cuatro artículos que tratan sobre situaciones de inequidad en la ciudad de Buenos Aires –aunque presentes también en otras ciudades– y que construyen objetos de estudio innovadores.

Se inicia con un artículo de Ricardo de Sárraga que analiza la reproducción de la espacialidad de un sector de la Villa 15 - Ciudad Oculta, enfrentando la imagen estereotipada que asocia a los asentamientos precarios como un todo homogéneo de espacios degradados, sin atender a su heterogeneidad física, a las fronteras y disputas que dividen a los habitantes de la villa y, más ampliamente, a los procesos diferenciales que definen el sentido de lugar.

Martín Boy aborda el fenómeno de las “personas en situación de calle”, según las dimensiones problemáticas que produjeron el incremento de la pobreza y la indigencia, del desempleo y subempleo, y sus consecuencias a nivel de la desintegración social de vastos sectores de la sociedad, y en relación al contexto socioeconómico abonado por el modelo neoliberal.

Verónica Paiva desarrolla el tema de los “cirujas” o “cartoneros” en la ciudad de Buenos Aires, convertidos en el primer eslabón de una cadena de recuperación y comercialización, que prosigue con una cadena de intermediación y finaliza en las empresas que actúan en el mercado de producción de bienes, las que se abastecen, en buena medida, del material recuperado por los actores del sector informal.

Cierra la sección el artículo de Moira Lijesthröm y Federico Robert que remite a la construcción de la “accesibilidad” en Buenos Aires. Se trata de un concepto que alude a las características de un medio físico que debe permitir a todas las personas hacer pleno uso del mismo, reconociendo que dichas propiedades tienen una historicidad, es decir, que fueron y pueden seguir cambiando a través del tiempo.

Finalmente, la cuarta sección “Didáctica” contiene un trabajo referido a la enseñanza de la planificación y gestión del territorio.

El artículo de Nilda Pierro constituye una reflexión sobre la enseñanza universitaria y pone la mirada en sus prácticas, en el marco de la interacción compleja docente–alumno–conocimiento, con el objetivo de develar y re-visitar algunos aspectos relevantes de la enseñanza de posgrado, en general, y de la enseñanza de la planificación y gestión del territorio en particular.

DAVID KULLOCK Y ALICIA NOVICK

1. La planificación ha muerto...

¡viva la planificación!

Revisita al debate sobre la planificación urbana y las posibilidades de su superación

David Kullock

Las demandas de la docencia obligan a revisitar el complejo panorama que enfrenta la planificación urbana (pu), en tanto quehacer profesional que se ha propuesto aportar saber profesional y empírico, como insumo para que la transformación de nuestras ciudades se realice con vistas al logro de mejores condiciones ambientales.

A dichos fines, debe hacerse referencia a su reciente evolución y es así que se relata el esplendor que alcanzó en los años cincuenta, la crisis de legitimidad que le acarreó la década de los años setenta y la prolífera formulación de propuestas alternativas de los años ochenta y noventa. Finalmente, postulamos los senderos que estimamos deberían seguirse, para la recomposición de tal quehacer profesional. Cabe destacar que, simultáneamente, ese quehacer nos enfrenta al trance de delinear y seguir derroteros para resolver el desafío que plantea cada una de las actuaciones profesionales en las que se interviene.

Con respecto a este doble cuadro de situación, es que en este artículo se ha procurado dar una respuesta –aunque ella sea discutible y sólo sirva para alimentar el debate– a algunos de los interrogantes que se plantean, tal como: ¿se ha avanzado en la recomposición de nuestra actividad profesional?, ¿se han integrado las postulaciones alternativas formuladas?, ¿se ha arribado a alguna certeza después de estas décadas de confusión y debate?

Para responder a estas cuestiones y luego de reseñar la historia reciente, se toman como referencia a los mismos procesos de transformación

de la realidad, procurando identificar la intervención profesional en ellos, ya no como instancias metodológicas tecnocráticas, sino como momentos de actuación y articulación con los restantes estamentos –en especial, con el estamento político y con el estamento comunitario– que concurren a dichos procesos.

Finalmente, se contrasta este *estado del arte* con las postulaciones críticas, enriquecedoras o sustitutivas, que se formularon a la planificación tradicional, en especial desde la década de los años ochenta y noventa, para identificar en qué medida se han llegado a aceptar las críticas e integrar los aportes. Dicho de otra manera, si estamos encaminados hacia la asunción de nuevos paradigmas de actuación que impliquen una nueva síntesis de formas de operación profesional.

La historia reciente: esplendor y crisis de la planificación urbana tradicional

La finalización de la Segunda Guerra Mundial y la consiguiente necesidad de reconstruir las ciudades diezmadas por los bombardeos, en conjunción con la implantación del socialismo soviético en numerosos países de Europa Oriental y la necesidad de darle infraestructura e imagen urbana, hizo que los mediados del siglo xx fuesen un período propicio para la aplicación de la planificación urbana que, a esta altura, venía de enriquecer su origen predominantemente espacialista, con los aportes de las ciencias sociales, el derecho y la economía. Este momento de máxima legitimidad comenzó a revertirse en los años sesenta y más aún en la década del setenta, en la cual ya se habla francamente de crisis por la poca aplicación de sus postulaciones y el escaso éxito de su aplicación. Este rápido proceso de deslegitimación reconoce causas intrínsecas al quehacer profesional, causas que provienen tanto del contexto sociopolítico en el cual el mismo se desarrollaba, así como de las transformaciones conceptuales que simultáneamente se reconocían en el campo de los estudios cognitivos.

Empezando por los aspectos más endógenos de la crisis, se señaló reiteradamente las fallas de *los planes*, considerados desde el campo profesional

como instrumentos preferenciales y protagónicos –casi únicos– de intervención en la realidad que se pretendía optimizar. Las fallas más evidentes se centraban en los extensos diagnósticos, que se formulaban desde una postura científica inductiva, y en las propuestas de acción singulares que no incluían formulaciones alternativas para su evaluación comparativa, dado que se partía de la presunción de la hegemonía profesional para identificar los problemas y proponer las soluciones, sin tomar en consideración que se estaba actuando en un campo eminentemente político, caracterizado por la presencia de actores sociales que persiguen intereses diversos y muchas veces contrapuestos, y que detentan distintas cuotas de poder para lograrlos.

Cabe destacar que estos aspectos endógenos de la crisis coincidieron con el momento en que se reconocía la incapacidad del racionalismo científico en cuanto a forma única de acceder al conocimiento; en especial, cuando lo que se pretende conocer son fenómenos sociales multidimensionales, complejos y dinámicos, respecto de los cuales es aún más relativa la capacidad de conocer y predecir. En contraposición, se asistía a la emergencia de las nociones de “multiracionalidad”, “multiactoralidad”, “incertidumbre” y “caos”, lo cual tornó más crítica la seguridad y el simplismo con que la planificación urbana pretendía operar.

Desde lo contextual, y en relación al campo sociopolítico, se asistía a la sustitución de las dos plataformas que habían dado sustento al planeamiento tradicional. Por una parte, el *modelo desarrollista*, que prometía el paulatino ascenso social a través de modernización de la estructura productiva, iba dejando paso al *modelo neoliberal*, cuya hipótesis del “derrame” como mecanismo de progreso social nunca llegó a alcanzar niveles mínimos de credibilidad y, menos aún, de concreción. Por otra parte, el Estado Benefactor que apostaba al modelo desarrollista, a mediano plazo, y a mecanismos de asistencia social para los sectores sociales más desprotegidos en forma inmediata, iba siendo desplazado y reemplazado por el Estado privatizador, operador del modelo neoliberal y promotor de una competitividad que disminuía aún más las chances de los grupos más rezagados.

En síntesis, los principios de solidaridad social, que se esgrimieron como ideología política en el período inmediato posterior a la Segunda

Guerra Mundial, fueron desplazados por los principios del individualismo y la competitividad, los que llegaron a su máximo esplendor con la dominancia del modelo neoliberal en la década de los años noventa.

Desde esas perspectivas, alimentada por sus propios errores y por los rápidos cambios contextuales, la exitosa planificación urbana de mediados de siglo, se tornó en un quehacer deslegitimado en sus últimas décadas y, ante el retroceso de la planificación tradicional, se fueron presentando una multiplicidad de postulaciones; algunas, dirigidas al perfeccionamiento de sus formas de considerar y operar la realidad; otras, con vocación de convertirse en sustitutos de la pu. Aún cuando con fines didácticos procuraremos diferenciarlas según su índole y contenidos, dichas postulaciones se presentan generalmente con denominaciones distintas y plurales, y bajo formas híbridas que alcanzan a más de una de las tendencias que a continuación reseñaremos.

Las postulaciones de perfeccionamiento de la pu tradicional, pueden ser agrupadas según los aspectos a los que se dirijan: (i) los contenidos de los planes, (ii) las escalas de actuación que elijen, (iii) el proceso metodológico con que se realizan y (iv) los actores sociales convocados al mismo.

Las críticas formuladas respecto a los contenidos de los planes (i) hacen hincapié en la predominancia de los aspectos espaciales de la pu tradicional y argumentan que los planes que presentan diversidad temática, igualmente registran compartimentación y escasa jerarquización de los aspectos considerados. Consecuente y respectivamente, las postulaciones formuladas propician la adopción de enfoques *integrales* (versus la espacialización), *sistémicos* (versus la compartimentación) y *estructurales* (versus la ausencia de jerarquización temática).

Las propuestas formuladas con respecto a la escala de actuación (ii), en oposición a la hegemonía de la escala urbana (la ciudad en su conjunto) característica de la pu tradicional, propician recurrir a la “planificación local” en referencia a ámbitos de escala vecinal.

Las postulaciones referidas al proceso metodológico (iii), ante el divorcio entre la elaboración de planes y la gestión urbana concreta, propician una integración de ambos quehaceres, bajo formas de *gestión planificada* que también suelen ser denominadas “plan proceso”, en contraposición al “plan libro” de la pu tradicional.

Finalmente, las postulaciones relacionadas con los actores intervinientes (iv) critican el absolutismo profesional de la planificación tradicional y propician formas de *planificación participativa* que den lugar a los otros actores sociales significativos.

Por otra parte, y como explicitamos previamente, se fueron formulando propuestas que tendieron a la suplantación de la planificación urbana. Dentro de esta categoría se identifican en especial tres corrientes: la *gestión ambiental*, la *planificación estratégica* y el *urbanismo fragmentario*.

Las dos palabras con que se denomina a la “gestión ambiental” reconocen diferentes filiaciones. La “gestión” proviene de la recuperación ya mencionada de dicha actividad, en oposición a la tradicional predominancia de la planificación.¹ Pero esto es más bien circunstancial y mucho menos significativo que el calificativo “ambiental” utilizado.

Con relación al mismo, la gestión ambiental es hija de la movilización ideológica que se produjo con y a partir del ingreso de la *cuestión ecológica* en la agenda de las preocupaciones mundiales, proceso que tuvo su instancia fundacional con la Conferencia de Estocolmo de 1972.

En términos generales, en lo que reconocemos muy ampliamente como “ambientalismo”, puede reconocerse un proceso de transformación, dado que desde una posición reduccionista y biologicista se fue pasando a una concepción amplia y compleja del ambiente que enfatiza la relación entre sociedad y el medio que le sirve de base para sus actividades.

La razón de ser de este tránsito estribó, como planteamos en otros textos con anterioridad, en la comprensión de que la antinomia “preservación versus desarrollo” planteada por las primeras concepciones ambientalistas no era tal, dado la cuasi imposibilidad de lograr *preservación* sin atender a las demandas sociales mínimas, y la recíproca incapacidad de alcanzar cualquier forma de *desarrollo* que no se atenga a la existencia de recursos y a los ciclos de los procesos naturales.

1. Se sostiene que la dicotomía que se pretendió plantear entre “planificación” y “gestión” es falsa, ya que se considera la imprescindible complementariedad de la gestión, definida como el conjunto de actividades desarrolladas para el cumplimiento de un objetivo o conjunto de objetivos, y la planificación, entendida como la instancia de reflexión sobre los cursos de acción que preceden y presiden a la gestión.

Veinte años después de Estocolmo, en la Conferencia Mundial de Río de Janeiro de 1992, se asiste a la postulación del *desarrollo sustentable* que remarca el carácter intergeneracional que deben adoptar las formas de desarrollo.²

La bajada de la ideología ambiental a nivel de sustituto de la planificación urbana no fue inmediata ni fácil.

La gestión ambiental se destaca por tener un núcleo ideológico fuerte (en términos generales: la protección/recuperación de los recursos y procesos ecológicos, a nivel del ambiente natural, y la preservación/obtención de calidad ambiental para la sociedad), en tanto la planificación reconoce tradicionalmente una tácita adhesión a los objetivos de solidaridad social propios del Estado benefactor y del modelo desarrollista a cuyo cobijo se había conformado. Si bien ambos objetivos no eran antitéticos, parecían dirigirse a distintas cuestiones y dieron lugar a estériles debates sobre la primacía de uno por sobre el otro.

Tras más de tres décadas de inútiles oposiciones, se fue comprendiendo que si bien los objetivos de la planificación y de la gestión ambiental parecían dirigirse a diferentes cuestiones, por detrás de ellas no sólo había un denominador común –la calidad de vida de la población– sino que esos objetivos aparentemente diferentes, eran indispensablemente complementarios.

Esto era aún más válido a nivel de la ru, donde, por una parte, no era fácil discernir cuáles eran los contenidos diferenciales de ambas postulaciones (qué era lo ambiental y qué era lo urbanístico en los ámbitos urbanos) y, por otra parte, la ru ostentaba una plataforma metodológica robusta, en tanto la gestión ambiental sólo fue desarrollando algunos instrumentos de heterogéneo valor, entre los cuales corresponde resaltar a las *evaluaciones de impacto ambiental*.

En síntesis, resulta inconcebible una ru que no sume los objetivos del movimiento ambiental, así como es estéril una gestión ambiental que prescinda del bagaje metodológico de la ru; o sea que el enriquecimiento

2. En una postulación posterior de mayor amplitud y ética, se plantea a la sustentabilidad como nuevo paradigma de desarrollo, el que se conforma como articulación de sustentabilidades referidas a lo ambiental, lo social, lo cultural, lo democrático y lo ético.

mutuo parece ser la única alternativa válida ante la falsa oposición entre ambas postulaciones.

Por su parte, la planificación estratégica no reconoce orígenes tan nítidos como la gestión ambiental. Hay una filiación militar y empresarial en la denominación, que se conjuga con sus características de una mayor aproximación a la acción y un mayor alejamiento de lo académico. Comparte contenidos con varias de las postulaciones de perfeccionamiento antes presentadas; en especial, la selección de campos de la planificación estructural (versus la actitud omnicomprensiva de la pu), la planificación participativa (versus la hegemonía profesional) y la planificación a escala local a través de proyectos específicos que resuelvan problemas puntuales (versus la generalidad diagnóstica y propositiva de la pu).

Por otra parte, su origen en la década de los años ochenta la vincula con la liberalización de la economía, la escasez de recursos del sector público, la descentralización a los gobiernos locales y la democratización de la sociedad.

El resultado de este conjunto de filiaciones y características, no siempre compatibles, no tiene fácil bajada a nivel de sustituto de la planificación y, de hecho, puede registrarse que las acciones que se presentan bajo la denominación de “planificación estratégica” son diversas y de muy diferente tipo.

Entre las formas y características de la planificación estratégica que registran mayor consenso, se destaca el reconocimiento de que la misma debe pronunciarse sobre todos los aspectos de la realidad (versus la predominancia de los aspectos territoriales de la planificación).

También hay relativo consenso sobre el nivel de definición de las estrategias. Al respecto se reconoce el carácter más amplio de las *políticas* (definidas como pronunciamientos sobre los objetivos a perseguir en su nivel de mayor generalidad), frente a un nivel intermedio de las *estrategias* (entendidas como definición de los caminos a seguir para el logro de los objetivos) y a un nivel más detallado de los *planes* (entendidos como propuestas programáticas para el logro de los objetivos establecidos a través de las estrategias seleccionadas).³

3. De todas formas, subsistiría una cierta incoherencia entre esta acepción de las estrategias y su asociación con el término “planes” en la fórmula “planes estratégicos”.

Estas dos últimas precisiones abren la posibilidad de que la planificación estratégica no sea entendida ni actuada como alternativa a la ru, sino como una instancia previa, no sólo enriquecedora, sino también estrictamente complementaria, ya que aporta definiciones que facilitan el desarrollo de la planificación.

También hay otra acepción frecuentemente aceptada y es considerar que el compromiso estratégico implica la selectividad de la actuación, tanto a nivel diagnóstico, como propositivo y operativo, en oposición a la habitual generalidad de la planificación.

Dado que no hay razones para defender la generalidad por sí misma, esta acepción de lo estratégico podría aceptarse como pauta de perfeccionamiento de la planificación, siempre y cuando la selectividad no viole el carácter integral y el principio sistémico que, simultáneamente, se le ha demandado a la ru.

Como tercera postulación sustitutiva debe registrarse al *urbanismo fragmentario*, que también asomó al campo de la actividad profesional en la década de los años ochenta; o sea que, al igual que la planificación estratégica, está vinculado con el contexto conformado por la liberalización de la economía, la escasez de recursos del sector público, la descentralización a los gobiernos locales y la democratización de la sociedad.

El urbanismo fragmentario postula la conveniencia de actuar sobre la ciudad a partir de operaciones puntuales, consistentes en *proyectos urbanos* orientados generalmente a la revitalización de zonas, con una amplia focalización en los aspectos formales y en sus repercusiones en los valores inmobiliarios.

La sustitución que implica esta postura es más drástica que las dos anteriores. Lo que reemplazaría a la planificación no sería otra forma de reflexión sobre la ciudad, como proponía la gestión planificada del ambientalismo o el plan focalizado en las cuestiones estratégicas, sino la propia ejecución de las acciones que antes devenían de un arduo proceso de planificación, supuestamente científico, y ahora provendrían mucho más expeditivamente de la intuición de los operadores.

Estos, a su vez, responden a un perfil profesional vinculado mucho más con el diseño reparador de las evidencias formales de los problemas

urbanos, y mucho menos con los perfiles profesionales abocados a indagar sobre las razones sociales que han ocasionado dichos problemas. Esta debilidad conceptual del urbanismo fragmentario no impide reconocer la validez de la demanda de operaciones de transformación concreta y expeditiva o, al menos, no sujetas a los largos plazos de los procesos de planificación entonces habituales.

Como colofón de esta reseña puede concluirse que, superadas las instancias más agudas de los momentos de crisis, críticas y autocríticas, todo está a mano para procurar una nueva síntesis que reconstruya paradigmas, principios, metodologías y herramientas, con el objetivo de refundar un espacio de actuación profesional que aporte a la gestión social de los escenarios en los que se desarrolla la vida de nuestras comunidades.

Dicha reconstrucción es más oportuna aún en estos momentos políticos, ya que, pasada la hegemonía del pensamiento único y el neoliberalismo, se está volviendo a reconocer que el Estado debe asumir un rol activo y responsable. Concurrentemente, se está esfumando el halo de descrédito que se había tendido, no ingenuamente, sobre todo lo que tuviese relación con los procesos de planificación.

Estado de situación del quehacer profesional

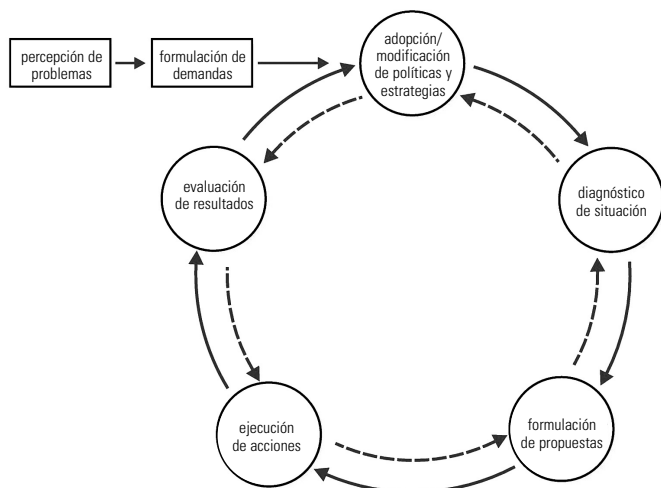
Con el propósito de intentar dar respuesta a los interrogantes que formuláramos en el prefacio,⁴ en este segundo punto se procura sintetizar y presentar las formas y criterios de actuación más apropiados que tienden a aplicarse en la actualidad, en un esquema que denominamos “modelo de gestión” (MG) (Figura 1).

Dicho esquema presenta tres características significativas:

- En primer lugar, no resulta ser un modelo de actuación profesional, sino un modelo de los procesos de gestión social, en los

4. ¿Se ha avanzado en la recomposición de nuestra actividad profesional?; ¿se han integrado las postulaciones alternativas formuladas?; ¿se ha arribado a alguna certeza después de estas décadas de confusión y debate?

Figura 1. Modelo de gestión



cuales la actuación profesional se inscribe como un estamento más, pero ni único, ni hegemónico ni privilegiado.

- En segundo lugar, dado que los procesos de gestión social no tienen principio ni fin definidos, el esquema debió ser circular, para reflejar el carácter continuo de los mismos.⁵

- En tercer lugar, el esquema ilustra un proceso iterativo pues, si bien hay una dirección predominante (en el sentido de las agujas del reloj) que lleva desde la adopción de políticas a la evaluación de los resultados de las acciones ejecutadas, también incluye la dirección opuesta, para dar cabida a las instancias de retroalimentación que permiten, a la luz de los resultados obtenidos en cada etapa, ajustar y perfeccionar lo resuelto en etapas anteriores.

5. De cierta manera, la “rueda de la gestión” resultante, es coherente con las imágenes de “gestión en marcha” o “gestión detenida” con que usualmente se caracteriza a la administración.

A su vez, el modelo de gestión que se presenta, además del esquema circular que contiene a todos los momentos del proceso, registra una instancia disparadora que le da inicio y razón de ser: la *formulación de demandas* originadas a partir de la *percepción de problemas*.

Este señalamiento implica que el desarrollo del proceso no es una circunstancia casual, sino que tiene origen en la formulación de demandas motivadas por la percepción de deficiencias o, al menos, de distancias entre lo que se pretende y lo que se ha alcanzado. Este disparador de los procesos puede ser protagonizado por cualquiera de los tres estamentos que intervienen en ellos: por la comunidad, en tanto sujeto afectado por el problema; por el estamento profesional, afectado o no, pero provisto de capacidades diferenciales de percepción; por el estamento político, también provisto de una singular capacidad de percepción y, a su vez, principal interesado en el éxito de la gestión en marcha (si está en el poder) o en marcar sus falencias (si está en la oposición).

Estas demandas pueden ser de distinto tipo, pueden ser más o menos formales, pueden estar más o menos definidas, pero deben alcanzar un nivel suficiente de consistencia y verosimilitud, como para poner a los actores políticos en situación de escucha y consideración.

Si las demandas son atendidas y se decide su admisión en la agenda pública, se desencadenará un proceso de gestión que, para aspirar a tener el más probable éxito, debe contener las cinco instancias que se desarrollan a continuación y se ilustran en el esquema mg.

1) Si son nuevos temas de la gestión darán lugar a la *adopción de políticas y estrategias*; si son temas ya en tratamiento, darán lugar a la *modificación de políticas y estrategias*.

Esto significa que la demanda formulada (por ejemplo: escasez de viviendas) será atendida, dado que la autoridad correspondiente ha hecho expreso anuncio de que se abocará a solucionar *la cuestión de la vivienda*. Si el anuncio alcanza sólo este nivel de desarrollo, podríamos convenir en que es una política. Si además, se definen los rasgos más importantes de la forma en que el problema será resuelto (por ejemplo: a través de la producción masiva de viviendas o a través de procesos de autoconstrucción asistida), además de la adopción de una

política se ha anunciado la adopción de la/s estrategia/s de resolución con que se llevará adelante el cumplimiento de los objetivos enunciados.

El ejemplo nos permite distinguir el carácter intermedio que se le ha asignado a *las estrategias*, entre la exclusiva formulación de objetivos de *las políticas*, y el más detallado desarrollo de las formas de consecución de dichos objetivos, que quedará a cargo de los planes, programas y proyectos que constituyen diversas formas de *propuestas*.

Muchas veces las estrategias no son asumidas de entrada; generalmente por falta de conocimiento acerca de las formas de resolución asequibles y/o por falta de precisiones sobre la relativa conveniencia y factibilidad de las mismas. En dichos casos, su definición queda relegada para la instancia posterior de *formulación de propuestas*. Finalmente, cabe señalar que la adopción de políticas requiere una primera definición de las instituciones o los actores que la llevarán a cabo, así como la previsión de los recursos materiales y técnicos necesarios para que la rueda del proceso de gestión siga girando. En caso contrario, los anuncios sólo serán una expresión de buenas intenciones o un mero recurso propagandístico para eludir las molestias que produciría la reiteración de las demandas.

2) La definición de qué acciones se pondrán en marcha requiere la toma de conocimiento de la real envergadura del problema y de las situaciones de contexto correspondientes. Si bien siempre hay un conocimiento previo de las cuestiones, éste es el momento de completarlo y actualizarlo hasta los niveles que resultan imprescindibles, a través de un *diagnóstico de situación*, entendiendo con el término “diagnóstico” al conocimiento que estimamos necesario tener de un problema, para fundamentar debidamente la posterior formulación de propuestas; todo esto, dentro del ámbito de la relativa capacidad que antes se señalara, sobre la adquisición de conocimiento acabado sobre los fenómenos sociales, en relación a la complejidad de los mismos y a las limitaciones de los procesos cognitivos. Cabe destacar que nos estamos refiriendo al diagnóstico de problemas de mayor o menor amplitud, de mayor o menor complejidad, pero no al resultado de los estudios generales que, bajo la denominación de “expediente urbano”, nos proponía la pu tradicional.

La realización del *diagnóstico* plantea dos series de cuestiones de amplia trascendencia: por una parte, la definición de los aspectos cuyo

conocimiento se considera imprescindible alcanzar; por la otra, la índole del conocimiento a que debemos arribar en el mismo.

La definición de los aspectos a conocer depende obviamente de la cuestión problemática en danza. A pesar de ello pueden plantearse algunos criterios generales. En nuestro ejemplo de la carencia de viviendas, podríamos señalar que estamos ante una carencia de oferta ambiental o, mejor dicho, ante un desequilibrio entre la oferta ambiental (de viviendas) y la demanda social (de viviendas).

Esta forma de plantear la cuestión problemática como desequilibrio entre la oferta ambiental y las demandas sociales es una alternativa no sólo representativa de las cuestiones problemáticas,⁶ sino también apropiada para operar las necesidades de conocimiento, ya que nos permite encuadrar la cuestión y nos da contexto para definir los aspectos a trabajar; por ejemplo: ¿qué otras cuestiones del *ambiente* (como espacio de las *ofertas*) son necesarias conocer en relación a la cuestión problemática? y ¿qué otras cuestiones de la *sociedad* (como origen de las *demandas*) es necesario conocer ante esta cuestión problemática?

Cabe agregar que el conocimiento al que debemos arribar no se agota con el de las ofertas ambientales, las demandas sociales y las relaciones entre las mismas. Dichos campos y relaciones están condicionados por modelos (o tendencias) de orden político y cultural vigentes, y gran parte de dicho condicionamiento se expresa a través de los ordenamientos legales e institucionales, los hábitos y las costumbres que mediatizan dichos modelos y rigen la conducta social.

Con respecto a la índole del conocimiento a que debemos arribar en el ámbito del diagnóstico, se puede postular que el mismo debe construir la cuestión problemática en danza, y que ello puede realizarse dando respuesta a cuatro preguntas reveladoras. Ellas son:

- ¿Cómo es la cuestión?, lo que se contesta a través de una descripción de los aspectos que se hayan definido como necesarios de incluir (según lo antes desarrollado).

6. Además de su capacidad representativa respecto a los problemas, también es representativa de las potencialidades, entendidas como ofertas ambientales no demandadas por la Sociedad.

- ¿Cuál es la criticidad de la cuestión?, que se contesta a través de una evaluación que contrasta los rasgos de la cuestión problemática con los rasgos que se considera que deberían poseer dichos aspectos de la realidad, definidos éstos a partir de normas instituidas, modelos o estándares deseables. La evaluación nos refleja el grado de gravedad que tiene y, por ende, la mayor o menor urgencia de actuar.
- ¿Porqué es así la cuestión?, que debe contestarse a través de una explicación elaborada a partir de hipótesis que se formulan por el conocimiento (personal, casuístico y/o teórico) que se tenga de ese tipo de problemas y se verifican (hasta donde es posible verificarlas) en relación con las características específicas del caso. La explicación nos refiere a las razones que originaron el problema, permitiendo de tal manera orientar las propuestas a las causas, y no a los aspectos aparentes de la cuestión problemática.
- ¿Cómo evolucionaría la cuestión problemática si no se opera nada al respecto?, que se contesta a través de una prospección elaborada mediante la definición de hipotéticos escenarios futuros, que incluyan a la cuestión problemática y a los restantes aspectos y factores de la realidad a ella vinculados. La prospección, al pronunciarse sobre cómo evolucionará la cuestión problemática en el futuro inmediato (que es el momento de despliegue de las propuestas a *formular*), permite ajustar el grado de urgencia a imprimir y las características de las acciones a recomendar.

Con el bagaje de conocimientos que nos proporciona un buen diagnóstico, podremos dar por construido al problema y pasar a la etapa propositiva subsiguiente, a fin de idear las acciones que pueden realizarse para su resolución o morigeración.

3) La *formulación de propuestas* es una instancia a operar en forma repetitiva, dado que, con esta denominación y ubicación dentro del mc, se incluye la formulación de planes, de programas y de proyectos. Si bien no hay una definición universal de lo que expresan estos tres tipos de propuestas, hay acuerdo generalizado acerca de que son distintos, subsecuentes y aportan niveles de definición cada vez más detallados, todos

ellos concurrentes a la resolución de las cuestiones problemáticas del caso, de acuerdo a los objetivos y estrategias adoptadas, y consecuente con el diagnóstico realizado.⁷

Más allá de esta multiplicidad de propuestas, cabe reconocer ciertos rasgos generales que resultan válidos para cualquiera de ellas. En primer término, el hecho de que la formulación de propuestas debe ser un proceso de aproximación cauteloso. Es por ello que debe implicar una primera instancia de formulación a grandes rasgos de propuestas alternativas (sean planes, programas o proyectos), una segunda instancia de evaluación comparativa que permita identificar las ventajas y desventajas de cada una de las alternativas, a efectos de tener elementos de juicio que permitan, en una tercera instancia, seleccionar la alternativa más apropiada y seguir desarrollándola, para posibilitar la continuidad de las acciones (pasar de planes a programas, de programas a proyectos y de proyectos a la *ejecución de acciones*) y proseguir así el circuito de la gestión.

La evaluación propia de la *formulación de propuestas* pone el acento en los beneficios que se proveería cada alternativa (entendidos como la mayor o menor cumplimentación de los objetivos establecidos por la política que dio origen al proceso) en relación a los costos que tendrían (entendidos como requerimiento de recursos económicos, humanos, de tiempo, etc.), también de cada una de las alternativas. Es bastante habitual que estas evaluaciones resulten en coincidencias tales como *mayores beneficios-mayores costos* y *menores costos-menores beneficios*, lo cual hace que la selección de alternativas sea una instancia de definición clave que enfrenta a la deseabilidad –entendida como mejor balance entre costos y beneficios– de cada una de las alternativas, con la factibilidad de llevarla a cabo.

7. En el caso que veníamos utilizando de “carencias de vivienda”, en tanto que el plan sería el despliegue general de las acciones a realizar, los programas podrían alcanzar una mayor definición por estar dirigidos a jurisdicciones más específicas (barrios en una ciudad; provincias en el país) o por abocarse a alguno de los aspectos que fueran definidos en el plan; por ejemplo, programa dirigido a resolver las carencias de población con (o sin) capacidad de ahorro; programas dirigidos a las carencias de personas mayores (o de familias jóvenes). Los proyectos, por su parte, serían las propuestas específicas de actuación, las que podrían ser de muy distinto tipo; por ejemplo, diseño de conjuntos habitacionales en localizaciones específicas; programas de crédito para ciertas franjas socioeconómicas, etc.

4) Una vez desarrollada la alternativa elegida corresponde abordar la *ejecución de acciones*. Obviamente las acciones a desarrollar son las que contienen la propuesta ya seleccionada y desarrollada. Si bien hay cierta tendencia a pensar reductivamente las acciones como la exclusiva realización de obras físicas, es habitual que resulte necesario desarrollar acciones de muy distinto tipo, tal como innovaciones normativas e institucionales, campañas de difusión y capacitación, etcétera.

Un rasgo significativo de esta instancia es definir quién está a cargo del desarrollo de las acciones. Si bien se considera necesario que siempre haya un actor público estatal, es cada vez más habitual que también haya actores e instituciones de la sociedad civil que estén a cargo de algunas acciones, o que éstas se desarrollen por alguna forma de asociación público-privada, ya sea tradicional o de reciente promoción.

También hay casos en que la intervención de las entidades privadas es única o, al menos, hegemónica. Esto ocurre cuando el tema no ha querido o podido ser abordado por el sector público, situación bastante habitual en los procesos de mejoramiento del hábitat y/o condiciones de vida de los sectores socioeconómicos más desfavorecidos.

Cabe agregar que el desarrollo de las acciones, en especial si las mismas tienen un plazo de concreción no breve, da lugar a monitoreos que consisten en evaluaciones realizadas durante la implementación para verificar tanto la adhesión a los lineamientos establecidos, como la posibilidad de reformulaciones que otorguen mayor éxito a lo que se está ejecutando.

5) La última instancia que refleja el mc es la *evaluación de resultados* y se refiere al cotejo entre los que se ha logrado y lo que se había pretendido, expresado inicialmente en los objetivos de las políticas, orientado por las estrategias, desplegado por las propuestas a nivel de planes, programas y proyectos y, finalmente, concretado por las acciones ejecutadas. Es el momento de discernir aciertos y desaciertos para sumarlos al bagaje de la experiencia, a efectos de que alimenten el saber sobre las cuestiones problemáticas que usualmente toca enfrentar.

Generalmente se reconocen tres tipos de evaluaciones, no excluyentes entre sí. Uno de estos tipos son las evaluaciones de eficacia, que procuran medir el grado de objetivos cumplidos en relación al total de objetivos

que se había previsto alcanzar a través de la implementación de la acción desarrollada.

El segundo tipo corresponde a las evaluaciones de eficiencia, las que se centran en los costos (entendidos con un sentido amplio) que la realización de las acciones ha insumido. Ambas definiciones confirman la plena complementariedad de ambos tipos de compulsas y, por ende, la conveniencia de desarrollarlas conjuntamente, lo cual, por otra parte, nos retrotraería a las tradicionales evaluaciones de coste-beneficio, pero realizadas con una amplia consideración de los factores a tener en juego. El tercer tipo de evaluaciones, son las evaluaciones de impacto, nacidas en el campo del *ambientalismo* como evaluaciones de impacto ambiental, y luego adoptadas y ampliadas para muchos otros fines. Su objetivo principal es velar por los efectos secundarios que puedan producirse en otros campos que aquellos correspondientes a los objetivos; o sea, por las repercusiones que puedan ocasionar las acciones desarrolladas en el entorno espacial, temático y temporal, hayan sido o no previstas inicialmente.⁸

La instancia de evaluación de resultados da lugar a la *modificación de políticas*, lo cual, por una parte, cierra el círculo de la gestión social, pero lo vuelve a abrir para el perfeccionamiento o la ampliación de las líneas de acción en marcha.

Antes de concluir este punto, cabe destacar que el esquema presentado no sólo refleja la ordenación de instancias en el orden en que éstas han sido expuestas (en el sentido en que ruedan las agujas del reloj), sino también en la dirección opuesta.

Con ello, se ha tratado de graficar el proceso de retroalimentación que el desarrollo de cada instancia puede provocar en la instancia anterior:

- el *diagnóstico*, tras un buen calibrado de problemas y potencialidades, puede llevar a ajustes en los *objetivos* adoptados a nivel de *políticas y estrategias*;

8. Recientemente, se ha difundido como instrumento superador las evaluaciones de impacto ambiental estratégico que, además de considerar los efectos del caso en cuestión, toman en cuenta los efectos acumulativos de varias acciones similares que se hayan producido o puedan producirse en el futuro.

- la *formulación de propuestas* puede implicar la recurrencia al *diagnóstico*, para profundizar aspectos que no habían sido considerados oportunamente;
- la *ejecución de acciones* puede enfrentar con circunstancias que no habían sido previstas y requerir revisiones de la *formulación de propuestas*;
- la *evaluación de resultados* muy comúnmente reconduce a la *ejecución de acciones* para revisar y proponer cambios en contenidos o estilos;
- finalmente, la *adopción o modificación de políticas y estrategias* puede conducir a efectuar cambios en la *evaluación de resultados* que se había realizado.
- En síntesis, esta línea de retroalimentación actúa como un reaseguro del proceso que se está llevando a cabo o, al menos, como garantía de que los próximos procesos similares tendrán elementos de juicio para evitar los desaciertos del presente.

Modificaciones, aportes y nueva síntesis

Expuesto que fuera el ciclo de la gestión, como hipótesis respecto a los derroteros en los cuales se inscribe la ru en nuestros días, cabe verificar si dicho ciclo ha incorporado las críticas y postulaciones, tanto de perfeccionamiento como sustitutivas, que fueron formulándose en las últimas cuatro décadas. Para ello, haremos un recorrido por las postulaciones que fueran presentadas.

El enfoque integral, propuesto en relación a la crítica al espacialismo, tiene respuesta cuando, en relación a los contenidos de los diagnósticos, se postula la inscripción de las situaciones problemáticas dentro de la interrelación *ofertas ambientales/demandas sociales* y, a su vez, se propone que dicha interrelación se inscriba dentro de los modelos o las tendencias de orden político y cultural vigentes, mediatizados por los ordenamientos legales e institucionales que rigen la conducta social. Quizás no sea la *planificación integral* que como utopía se postuló hace unas décadas, pero es, evidentemente, una plena contextualización

de las problemáticas urbanas con que nos enfrentamos, dentro de las restantes dimensiones de la realidad social.

Los enfoques sistémicos y estructurales que se habían postulado versus la compartimentación y la ausencia de estructuración temática, también tienen consideración en el planteo antes enunciado, ya que lo que se postula no es una mera acumulación de dimensiones (ambientales, sociales, políticas, culturales, legales e institucionales), sino una estructuración jerárquica de las mismas: lo ambiental y lo social como pares interrelacionados que contienen a la cuestión problemática; lo político y lo cultural como contextos, y lo legal e institucional como mediadores de dicho contexto. La planificación local, en contraposición a la primacía de la escala urbana, tiene respuesta en el reconocimiento que se hace de la tríada planes-programas-proyectos, dado que esta secuencia nos abre la posibilidad de la postulación enunciada. Dicho de otra manera, lo local puede llegar a ser objeto de planificación, pero enmarcado en la escala urbana que constituye el contexto natural de los ámbitos locales.

La gestión planificada del plan-proceso, postulada como alternativa al divorcio entre la planificación y la gestión, tiene respuesta estructural en el esquema presentado, ya que el mismo ha devenido MG en el cual la planificación se inscribe. Además, ha devenido proceso continuo, como es continua la gestión.

Las propuestas de la *planificación participativa* tienen diversas formas de consideración; en especial, porque el esquema de referencia es un modelo de gestión de índole social y no de índole profesional, razón por la cual todos los actores tienen cabida en el mismo. Expresado de otra forma, puede decirse que el mayor o menor grado de participación de los actores sociales no-profesionales será resultado de la voluntad política y no de restricciones del esquema presentado, ya que el mismo admite la concurrencia de todos.

Cabe señalar la importancia de la participación del estamento político, no sólo en la adopción de los sucesivos niveles de definición (políticas, estrategias, planes, programas y proyectos), sino en todas las instancias que el MG incluye.

Asimismo, es importante la participación del estamento comunitario, dado que son los destinatarios de las acciones y, en ese sentido, además de ser

el más habitual actor en la *percepción de los problemas* y en la *formulación de las demandas*, tiene su propio saber para aportar al *diagnóstico*, a la *formulación de propuestas* y a la *evaluación de resultados*; además de ser un eficaz socio en la *ejecución de acciones*.

Estas aseveraciones dejan latentes diversas cuestiones que exceden al objetivo del presente documento, pero que por su importancia es necesario señalar. Por una parte, la manipulación que usualmente se realiza de los escenarios participativos, dando lugar a que sólo sean espacios de validación de decisiones ya adoptadas a nivel político o profesional y momentos de catarsis comunitaria. Por otra parte, cuando hay apropiación comunitaria de dichos escenarios, resta la cuestión de la distinta capacidad y el distinto poder que tienen los diversos actores sociales para imponer sus intereses.

Introduciéndonos en el campo de las postulaciones sustitutivas, podemos observar que la gestión ambiental ha sido objeto de especial consideración, no sólo por la valoración de la gestión (versus la exclusiva planificación) antes señalada, sino por consideración de los contenidos postulados por el ambientalismo.

Por una parte, si repasamos las dimensiones propuestas para encuadrar las cuestiones problemáticas, vemos que el ambiente ha sido adoptado como dimensión significativa. Por supuesto, no es el ambiente biologicista de las primeras posturas reduccionistas, sino el ambiente como medio natural modificado por la acción humana, en el cual los componentes naturales y los componentes antrópicos han sido entrelazados por las transformaciones tecnológicas, acorde al énfasis que se le ha acordado a la relación entre la sociedad y el medio que le sirve de base para instalarse y desarrollar sus actividades.

Por otra parte y en términos generales, puede decirse que la gestión se ha ambientalizado (o debe ser ambientalizada) por la incorporación de los principios del ambientalismo a su bagaje ideológico, ya que no hacerlo es negar evidencias aportadas por el avance del conocimiento y, por lo tanto, desarrollar una gestión imperfecta.

Finalmente, puede registrarse que el principal instrumento del ambientalismo –las evaluaciones de impacto ambiental– han sido adoptadas pero con el mismo grado de amplitud señalado anteriormente, como

componente de las evaluaciones; en particular, de la evaluación de resultados.

En cuanto a la *planificación estratégica*, los contenidos que la hacían afín al enfoque estructural, la planificación participativa y la planificación local, como se vio anteriormente, han sido considerados. Con respecto a los tres rasgos señalados como de mayor consenso, puede acotarse (i) que el reconocimiento de que la planificación estratégica debe pronunciarse sobre todos los aspectos de la realidad no implica colisión alguna con el mg presentado; (ii) que el ocupar un lugar intermedio entre los objetivos y los planes ha sido considerado expresamente en el mg; y (iii) que lo estratégico implica la selectividad de la actuación es plenamente compatible; por un lado, entra dentro de la órbita de lo que se decide adoptar como políticas y puede ser abordado desde dicho nivel, por otra parte, también puede aplicarse a las decisiones que se adoptan en instancias posteriores, tales como: qué programas se decide encarar a partir de un plan que presenta diversidad de continuidades, o qué proyectos se deciden afrontar, a partir de un programa que también ofrece alternativas de continuidad.

Finalmente, en relación al *urbanismo fragmentario*, cabe señalar que sus principales aportes (reclamar la realización de operaciones de transformación concretas) están considerados, tanto por el espacio que el mg deja para ello en la tríada *planes-programas-proyectos*, como por la importancia que en él se ha otorgado a la *ejecución de acciones*.

Conclusiones y observaciones

En términos particulares, el desarrollo efectuado permite realizar algunas observaciones de interés. La primera de ellas se refiere a que el mg, más allá de los planes, incluye una serie de instrumentos propositivos necesarios para un proceso de gestión planificada. Antes de los planes y como precedentes de los mismos, están las políticas y las estrategias, hasta hace poco ignoradas, subvaloradas o asumidas como contenidos del mismo plan. Luego de ellos y como procedentes, están los programas y los proyectos, que constituyen la bajada a tierra de los planes y

los caminos para la real transformación de la realidad que se pretende cambiar. Esto concurre a desmitificar los planes, quitarles la hegemonía que tuvieron hasta hace cuatro o cinco décadas, pero, al mismo tiempo, reconfirmar la importancia que tienen en el contexto de un proceso de gestión social.

En segunda instancia, a esta desmitificación de los planes podemos agregar la desmitificación de muchos otros instrumentos que temporal y periódicamente surgen como la clave salvadora de los procesos de gestión social. Así como un plan no hace planificación, una evaluación de impacto ambiental no nos asegura que el ambiente esté salvado. Ambos, así como los diagnósticos y las restantes evaluaciones, son instrumentos necesarios pero nada más que ello. Además de su correcta utilización, se debe garantizar que sean parte de un proceso pleno que contenga todas las instancias e instrumentos que sean necesarios para que los objetivos alcancen niveles aceptables de satisfacción.

En tercera instancia, cabe registrar que así como el MG da cabida a todos los estamentos sociales, también da cabida a procesos de gestión social de muy distinta índole temática (la ciudad en su conjunto o cualquiera de sus cuestiones problemáticas) y de muy distinta profundidad (procesos muy pormenorizados o procesos expeditivos), siendo en este sentido reflejo de las encomiendas que surgen en la realidad y no de un esquema ideal de muy improbable aplicación.

En términos generales, el desarrollo efectuado permite arribar a una conclusión optimista: se está en camino de alcanzar una nueva síntesis, un nuevo paradigma sobre la actuación profesional, incorporando mucho de lo que hasta ahora parecían tendencias irreconciliables. El MG presentado parece superar la prueba de consistencia de su estructura y contenidos, en relación a las postulaciones sustitutivas y de perfeccionamiento que se presentaran. Nos estamos acercando a una PU que, a partir del usufructo de los debates habidos, enriquece su quehacer profesional, supera viejas falencias y se apronta para el desafío que implica mejorar la calidad ambiental de nuestras ciudades y la calidad de vida de nuestros conciudadanos, que no es otro el objetivo que debe perseguirse. Hace pocos años decíamos que puede considerarse que el derrotero de la transformación acaecida está volcada, aparente

y predominantemente, a la reformulación de una *planificación urbana* activa y esperanzadora con respecto a las posibilidades de lograr ciertos niveles de cambios sociourbanos, aún en las actuales circunstancias de hegemonía del modelo neoliberal, reducción de los roles del Estado y predominio de los capitales transnacionales en la construcción de la ciudad latinoamericana.

Hoy día, con el neoliberalismo en baja y el Estado en alza, no sólo es oportuna la reformulación, sino que es una obligación moral para todos aquellos que adhieren a los objetivos de solidaridad y equidad social que conlleva la *planificación urbana*.

Planes y
proyectos

2. La ciudad y los grandes proyectos

Alicia Novick

El Centenario argentino había encontrado en Buenos Aires la vidriera más relevante para mostrar al mundo su progreso de país moderno. En ese contexto, la bibliografía del período puso el énfasis en la colisión entre dos países, el de la acumulación agro-exportadora y el de la protesta social de las huelgas y los atentados anarquistas. No obstante, en un intento por dar cuenta de las controvertidas relaciones entre crecimiento, nacionalismo y conflicto, Tulio Halperín Donghi matizó esas miradas contrapuestas asociando el clima de esos años con el de un “futuro promisorio” que manifiesta el consenso de una sociedad, que aún en sus divergencias, coincidía en los valores del trabajo, la civilización y el devenir. La ilusión del futuro de esos años entró en consonancia con el desmesurado crecimiento económico y demográfico, a expensas de la inmigración, interrumpido apenas por las crisis de los noventa y las penurias de la primera guerra mundial. Las grandes obras públicas movilizaban recursos y mano de obra y, junto con la inmigración, fueron algunos de los factores que estuvieron por detrás del aumento demográfico. La población de la ciudad en el Centenario era de un millón y medio de habitantes, duplicando los guarismos de 1895, llegando a dos millones y medio en 1936, cuando la ocupación de las localidades del futuro Gran Buenos Aires iniciaba su curva ascendente. Por un lado, los edificios públicos y las perspectivas monumentales se proponían en tanto expresión de la Capital del Estado Nacional, reorganizando un centro ampliado. Simultáneamente, las redes de infraestructuras y de