

Margarita **GUTMAN\***

\*: Doctora, Arquitecta FADU UBA. Full Professor of Urban Studies and International Affairs, The New School University, Nueva York. Profesora Titular Consulta, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA. Email: margaritagutman@gmail.com

Laura **WAINER\***

\*: PhD Candidate, Department of Urban Studies and Planning, MIT\_Massachusetts Institute of Technology; Master of Arts in International Affairs, The New School University, Nueva York. Se ha desempeñado como docente en Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA. Email: lwainer@gmail.com

---

PRESENTADO: 02.11.18

ACEPTADO: 06.12.18

# ANTICIPACIONES URBANAS EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. DERIVAS DE LOS INSTRUMENTOS DISCIPLINARES (1990-2014)<sup>1</sup>

51

## Resumen

Este escrito es parte de una investigación de mayor alcance que analiza anticipaciones urbanas producidas en la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2015, comparando dos tipos de anticipaciones denominadas, a efectos de dicho estudio, *disciplinares* y *extra-disciplinares*. Se entiende por *disciplinares* las anticipaciones producidas por profesionales en el ámbito de la planificación urbana institucional, tales como los planes urbanos municipales o sectoriales. Las *extra-disciplinares* comprenden ideas, proyectos y planes que son propuestos y/o difundidos por colectivos o individuos de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, prensa y periodistas locales, o público en general.

Encontrado dentro del estudio de las anticipaciones disciplinares, este artículo presenta en particular los resultados preliminares de un estudio de los diversos planes municipales de la RMBA, publicados o

---

1. Buena parte de este escrito ha sido presentado en el Congreso "Articulación entre lo público y lo privado", organizado por la Universidad Nacional de Tres de Febrero en 2016, y fue luego publicado en la revista digital Café de las Ciudades No. 154, abril 2017, bajo el título "Anticipar no es planificar. Derivas de los instrumentos de anticipación disciplinar en la Región Metropolitana de Buenos Aires".

disponibles hasta 2014. Se interroga dichos planes en cuanto instrumentos de anticipación disciplinar, es decir que se los analiza para verificar si en su formulación contienen elementos que efectivamente los constituyen como un eficaz dispositivo de planificación, capaz de regular la actividad privada y orientar las obras públicas.

Cuatro secciones organizan este texto. La primera, presenta una breve síntesis de la revisión de una selección de estudios sobre la planificación urbana territorial en la RMBA. La segunda, contiene una descripción de la metodología utilizada para seleccionar y analizar los planes de la RMBA. En la tercera sección, se plantean algunas reflexiones acerca de los planes como instrumentos de anticipación disciplinar y se propone una re-categorización tipológica de los mismos. Por último, en la cuarta sección se exponen algunas reflexiones sobre la planificación en la RMBA.

**Palabras Clave:** Región Metropolitana de Buenos Aires; planes urbanos; Anticipaciones urbanas; 1990-2014.

### Summary

*This paper is part of a larger research project that analyzes urban anticipations produced in the Metropolitan Region of Buenos Aires between 1990 and 2015. It compares two types of anticipations called, for the purposes of this study, disciplinary and extra-disciplinary. Disciplinary are those anticipations produced by professionals in the field of institutional urban planning, such as municipal or sectoral urban plans. The extra-disciplinary are ideas, projects and plans that are proposed and / or disseminated by groups or individuals from civil society, such as non-governmental organizations, press and local journalists, or the public in general.*

*Framed within the study of disciplinary anticipations, this article presents in particular the preliminary results of a study of municipal plans of the RMBA, published or available until 2014. These plans are interrogated as instruments of disciplinary anticipation, that is to say, they are analyzed to verify if in their formulation they contain elements that constitute them as an effective planning device, capable of regulating private activity and guiding public works.*

*Four sections organize this text. The first presents a brief summary of the review of a selection of studies on territorial urban planning in the RMBA. The second contains a description of the methodology used to select and analyze the RMBA plans. In the third section, some reflections about the plans as disciplinary anticipation are presented, and a typological re-categorization of them is proposed. Finally, the fourth section presents some reflections on planning in the RMBA.*

**Key words:** Metropolitan Region of Buenos Aires, municipal plans, urban anticipations 1990-2015.

## INTRODUCCIÓN

Este escrito es parte de una investigación de mayor alcance que analiza anticipaciones urbanas producidas en la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2015, comparado dos tipos de anticipaciones denominadas, a efectos de dicho

estudio, *disciplinarias* y *extra-disciplinarias*. Se entiende por *disciplinarias* las anticipaciones producidas por profesionales en el ámbito de la planificación urbana institucional, tales como los planes urbanos municipales o sectoriales. Las *extra-disciplinarias* comprenden ideas, proyectos y planes que son propuestos y/o difundidos por colectivos

o individuos de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, prensa y periodistas locales, o público en general.<sup>2</sup>

El análisis comparativo de estos dos tipos de anticipaciones permite identificar posibles convergencias o divergencias en términos de los problemas que se identifican, los enfoques que se utilizan, las ideas o planes de transformación que presentan, así como el alcance territorial y temporal de sus respectivas propuestas, entre otras cuestiones.

Es posible entender el horizonte de expectativas del futuro urbano como un vasto repertorio de planes, ideas, proyectos y sugerencias que son elaboradas desde diferentes ámbitos, toman diferentes formas y tienen diversas esferas de difusión. Se especula que este conjunto constituye un registro de opciones disponibles a la hora de tomar decisiones, tanto públicas como privadas, en el momento de su formulación y también en tiempos posteriores.

Además, es posible sostener que el pensamiento sobre el futuro es un campo de disputa. Como tal, ese horizonte de expectativas urbanas debería incluir insumos provenientes de distintos ámbitos. Los planes profesionales, algunos de los cuales se discuten en este artículo, se encuentran legitimados para integrar ese horizonte de expectativas y de ese modo tienen el poder de informar decisiones sobre

cambios en la ciudad. Pero también hay otras voces, en particular las extra-disciplinares provenientes de la sociedad civil que tienen poca o nula visibilidad, que deben ser incorporadas y reconocidas al momento de discutir las opciones para el futuro. Un horizonte de expectativas urbanas con orientación social debería incluir ambas voces. De esa forma, estaría en condiciones de informar el discurso público y privado, así como el proceso de toma de decisiones sobre proyectos y planes de transformación que sean socialmente inclusivos y equitativos.

Encuadrado dentro del estudio de las anticipaciones disciplinares, este artículo presenta en particular los resultados preliminares de un estudio de los diversos planes municipales de la RMBA, publicados o disponibles hasta 2014. Se interroga dichos planes en cuanto instrumentos de anticipación disciplinar, es decir que se los analiza para verificar si en su formulación contienen elementos que efectivamente los constituyen como un eficaz dispositivo de planificación, capaz de regular la actividad privada y orientar las obras públicas.

El estudio de las anticipaciones extra-disciplinares, las cuales también pueden ser consideradas como plebeyas, selecciona las que emergen en una serie de plataformas digitales, y se estudian en otro apartado de la investigación de mayor alcance. Algunos de sus avances están disponibles en las publicaciones citadas al pie.<sup>3</sup>

- 
2. La mencionada investigación mayor se lleva a cabo desde 2013 con un grupo de estudiantes de posgrado de la New School y docentes de la FADU-UBA. El mismo es la continuación de un trabajo histórico sobre Buenos Aires entre 1900 y 1920, que con una orientación similar fue realizado por Margarita Gutman y publicado en 2011 (Gutman M., Buenos Aires. El Poder de la Anticipación. Ediciones Infinito). Esta investigación mayor comprende: 1. un análisis de las anticipaciones urbanas disciplinares, es decir los planes urbanos y sectoriales de la RMBA (1990-2014); 2. un estudio de la forma en que se manifiestan las anticipaciones extra-disciplinares en una selección de plataformas digitales (web/blogs y YouTube 2000-2015); y 3. una revisión de la cobertura de estos planes disciplinares en una selección de medios de difusión masiva (2000-2013). Este escrito es una síntesis abreviada de los avances de la primera línea de investigación. Ha sido parte, asimismo, del Proyecto UBACyT Trienal Interdisciplinario 2014-2017 20620130100021BA del Área de Marginaciones Sociales (PIUBAMAS) "Tensiones, proyectos e intervenciones para el desarrollo con inclusión socio-espacial en la Cuenca Matanza-Riachuelo", dirigido por Margarita Gutman y co-dirigido por Javier Fernández Castro, Mónica Lacarriou y Ariel Misuraca; y es parte del Proyecto UBACyT Trienal Interdisciplinario 2018-2021 del Área de Marginaciones Sociales (PIUBAMAS)
  3. Gutman, M; J. Nesprias; X. Puppo (2016). "Exploraciones virtuales: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora. Anticipaciones extradisciplinares en el ciberespacio producidas por conflictos territoriales (2000-2015)". En Rodríguez, G; G. Sorda y G. Tello (ed). SI + configuraciones, acciones y relatos: XXX Jornadas de Investigación y XII Encuentro Regional FADU-UBA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Secretaría de Investigaciones. Recuperado de: <http://www.fadu.uba.ar/post/1035-220-ao-2016-actas-de-jornadas-anales-si-configuraciones-acciones-y-relatos>.  
Gutman, M; J. Nesprias; X. Puppo (2017). "Exploraciones alternativas en el espacio digital. La emergencia de los arroyos en las demandas territoriales de las cuencas Matanza-Riachuelo y Sarandí-Santo Domingo (2000-2015)". En Sorda, G (ed). SI + desnaturalizar y reconstruir: XXXI Jornadas de Investigación y XIII Encuentro Regional FADU-UBA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Secretaría de Investigaciones. Recuperado de: <http://www.fadu.uba.ar/post/1314-220-ao-2017-actas-de-jornadas-anales-si-desnaturalizar-y-reconstruir>  
Gutman, M; J. Nesprias; X. Puppo (2018). "Explorador TecnoSocial. Emergencia de conflictos territoriales del municipio de La Matanza en el espacio público digital (2000-2015)" XXXII Jornadas de Investigación y XIV Encuentro Regional si+ campos. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Secretaría de Investigaciones. En Prensa.

Se deja para un trabajo posterior la interpretación de los campos de convergencia o divergencia que es posible encontrar entre estos planes urbanos municipales (disciplinares) y las ideas, propuestas y preocupaciones manifestadas desde la sociedad civil (extra-disciplinares o plebeyas)

En escrito está organizado en cuatro secciones. La primera, presenta una breve síntesis de la revisión de una selección de estudios sobre la planificación urbana territorial en la RMBA. La segunda, contiene una descripción de la metodología utilizada para seleccionar y analizar los planes de la RMBA. En la tercera sección, se plantean algunas reflexiones acerca de los planes como instrumentos de anticipación disciplinar y se propone una re-categorización tipológica de los mismos. Por último, en la cuarta sección se exponen algunas reflexiones sobre la planificación en la RMBA.

## BREVES NOTAS SOBRE LA PLANIFICACIÓN URBANA EN LA RMBA

La RMBA está constituida por diversos ámbitos socioeconómicos y ambientales, y se organiza en diversas unidades administrativas locales.<sup>4</sup> Es por lo tanto una región extremadamente compleja incluso desde un punto de vista jurisdiccional. Está gobernada por dos entidades administrativas independientes: la Provincia de Buenos Aires, la cual ejerce su jurisdicción sobre los 40 municipios urbanos de la RMBA que a su vez son gobernados por autoridades locales elegidas por sus habitantes; y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que funciona de manera particular al margen del gobierno provincial.

En este marco, la planificación territorial es un proceso complejo. Las competencias sobre la ges-

ción urbana se reparten entre los diferentes niveles de gobierno, ya que el sistema federal argentino descentraliza ciertas competencias territoriales municipales y a su vez centraliza otras. Es así que si bien el gobierno nacional no tiene competencia directa sobre la planificación urbana y la gestión de la tierra, desarrolla políticas de vivienda e infraestructura y también gestiona ciertos servicios, como el transporte ferroviario, que tienen fuerte incidencia sobre las cuestiones urbanas. Por su lado, los gobiernos provinciales son los que más competencias tienen sobre la gestión y la legislación del desarrollo urbano. La inserción de los 40 municipios dentro de esta dinámica regional determina el rol del gobierno municipal en cuanto a las potencialidades que otorga el territorio, así como en cuanto a las externalidades propias de su desarrollo.

La escala local ha quedado históricamente relegada a un rol menor, como la gestión de los servicios públicos barriales. Sin embargo, durante los últimos 27 años, los municipios han ido ejerciendo nuevas competencias y capacidades sobre la gestión urbana. Esto se ha reflejado en la formulación de sucesivos planes y políticas locales que tienen como objetivo guiar visiones y consensuar la agenda de desarrollo urbano municipal.

Este rol ha cobrado preponderancia en los años posteriores a la crisis socio económica del 2001, cuando los municipios dejaron de atender exclusivamente las demandas más urgentes y se dedicaron a definir el desarrollo de su territorio en respuesta al incremento de la demanda inmobiliaria promovida por el crecimiento económico a nivel macro. En este marco, entre 1990 y 2014 se han producido 24 planes municipales más el plan de la CABA, que tienen como meta definir las pautas de desarrollo urbano-territorial de sus territorios.<sup>5</sup>

4. RMBA, La Región Metropolitana de Buenos Aires: "es una regionalización operativa y funcional que comprende la Ciudad de Buenos Aires + 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires". Leonardo Fernández (2010), "Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires", Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. La RMBA está compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes 40 municipios: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, y Zárate. Asimismo, la RMBA incluye el AMBA, el Área Metropolitana de Buenos Aires, que comprende la CABA y 24 municipios.

5. Según información disponible en 2014, 24 de los 40 municipios de la RMBA tenían algún tipo de plan urbano: Almirante Brown, Avellaneda, Brandsen, Campana, Ensenada, Escobar, E. Echeverría, F. Varela, San Martín, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Luján, Malvinas Argentina, Marcos Paz, Moreno, Morón, Pilar, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López. Se ha conseguido documentación de todos ellos, excepto Marcos Paz.

En base a la revisión de diversos autores (Badía 2001, Pirez 1998, Mignaqui 2012, Abba 2009, Dominguez Roca 2005, Catenazzi y Reese 2001, Garay 1994, Fernández Wagner 2009, Roitman 2008) es posible identificar las principales cuestiones que caracterizan a la planificación en la RMBA durante las últimas décadas. Entre ellas se destacan la poca autonomía municipal, la inexistencia de una institucionalidad metropolitana, la implementación de la planificación estratégica como producto de la política neoliberal de la década de 1990, el rol de la planificación que fue suplantado por las decisiones y necesidades del mercado, y las consecuentes estrategias mitigadoras para los sectores excluidos por el mismo.

En síntesis, esta tendencia de la planificación urbana en la RMBA, claramente evidenciada en la década de 1990 y continuada en la década siguiente, se corresponde en líneas generales con la interpretación de Carlos Antonio Mattos (2005) quien explica las causas y presenta los rasgos generales de la emergencia de la planificación estratégica del territorio en Latinoamérica. Según Mattos, el cambio del paradigma de la planificación urbana tradicional, racional, arquitectónica e intervencionista de mediados del siglo XX, hacia la planificación estratégica y la implementación del concepto de gobernanza, se produjo por diversos factores. Entre ellos se cuenta: la inoperancia demostrada por la planificación tradicional racional; la influencia del discurso sobre el rol de Estado y del mercado impuesto por el Consenso de Washington; y los consecuentemente aceptados roles de neutralidad y subsidiaridad del Estado, quien debía generar ambientes favorables a la inversión y paliar los problemas sociales emergentes de dichas políticas. De ese modo: “la preocupación pasó desde la cuestión relativa a las desigualdades regionales y urbanas, prioritaria en el momento keynesiano, a los aspectos relacionados principalmente con las diferencias en materia de capacidad productiva y competitividad” (Mattos 2005, p.18)

## CONTEXTO METODOLÓGICO

A fin de analizar los planes urbanos en la RMBA, se han relevado los planes existentes elaborados entre 1990 y 2014 en los 40 municipios que inte-

gran la RMBA y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), así como los planes de la provincia de Buenos Aires y de la Región Metropolitana en particular, los Planes Territoriales nacionales y los planes sectoriales. Este escrito analiza en particular los planes urbanos de los municipios, ya que son estos gobiernos locales los que enfrentan la difícil tarea de planificar un territorio que recibe la mayor parte del crecimiento demográfico y físico metropolitano, contando con escasas capacidades técnicas, financieras y legislativas para una adecuada gestión de la tierra urbana. Se deja para próximos trabajos el análisis comparado con los planes de la CABA y con los otros planes nacionales, provinciales y sectoriales.

En el relevamiento de los planes municipales se ha tomado como válida la última versión disponible de cada plan. De los 40 municipios, 24 han elaborado algún tipo de documento de planificación, 13 de los cuales estaban publicados y 11 aún no estaban publicados o terminados a 2014. Por otro lado, todos los planes son diferentes en cuanto a sus calidades, propuestas, enfoques y tiempos de elaboración. Para evaluar la eficacia de dichos planes como instrumentos de anticipación disciplinar en este ámbito regional metropolitano, se ha llevado a cabo una revisión a nivel general y una investigación específica sobre una selección de 14 documentos de municipios. Esta selección estuvo determinada por una condición (la existencia de un plan) y calificada por tres dimensiones: (A) geográfica, (B) temporal y (C) tipológica.

A. La dimensión geográfica refiere a la inserción de los municipios dentro del sistema territorial metropolitano en términos de localización por coronas y corredores. En este sentido, no solo abarca el concepto de unidad geográfica, sino que también entiende otros aspectos que caracterizan la relación entre los municipios y la totalidad del sistema.

B. La dimensión temporal responde al año en el cual los planes fueron elaborados y/o publicados, a fin de establecer períodos significativos que expliquen situaciones y tendencias. Esta variable contextualiza la elaboración de los documentos con determinados sucesos que influenciaron la planificación urbana dentro de la

RMBA entre 1990 y 2014.<sup>6</sup> Tomando en consideración la información relevada, se propone una periodización dividida en cuatro etapas, dos de ellas preceden y contextualizan la década 2003-2014, la de mayor producción de planes para la RMBA, y dos internas a dicha década:

1. Entre 1990 y 1994: etapa determinada por la reforma jurídico-institucional del territorio. Se produjo la división administrativa de los municipios de Esteban Echeverría (en E. Echeverría y Ezeiza), Morón (en Morón, Ituzaingó y Hurlingham), General Sarmiento (en San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz) y Presidente Perón (conformado con partes de Almirante Brown y San Vicente). Asimismo, se aprobó la reforma constitucional que creó la ciudad de Buenos Aires como distrito autónomo.

2. Entre 1995 y 2002: etapa caracterizada por la creación de nuevas instituciones. Se publicó el estudio “El Conurbano Bonaerense. CONAMBA”. Se crearon la Unidad de Pre-Inversión del Ministerio de Economía de la Nación, la Federación Argentina de Municipios, el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR) en Moreno, el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC), la Fundación Metropolitana, y el Instituto del Conurbano. Por otra parte, se aprobó el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el Programa de Financiamiento a Municipios.

3. Entre 2003 y 2008: post crisis y reforma política progresista nacional. A escala nacional, se implementaron el Plan Estratégico Territorial Nacional y el Plan Federal de Viviendas, y se crearon la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). A nivel legislativo, se aprobaron la Ley Basura Cero de la CABA, el Plan Urbano Ambiental

(PUA), y a partir del fallo de la Corte Suprema de la Nación (CSN) por el caso Mendoza, se creó la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). En la provincia de Buenos Aires, se publicaron los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (LERMBA) y el Programa de Gestión Urbano Ambiental Sostenible de la Cuenca del Río Reconquista.

4. Entre 2009 y 2014: etapa de planificación sectorial y municipal. A escala sectorial, provincial y municipal, se elaboraron el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), el Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas, el Estudio del Periurbano, y la Evaluación de Impacto Ambiental y Social Global (EIA SG) de la Cuenca del Río Reconquista. Asimismo, comenzaron a elaborarse la mayor parte de los planes municipales (Lanús, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Florencio Varela y La Matanza, entre otros). A nivel del legislativo provincial se cuenta la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

C. La dimensión tipológica. Debido a la gran variedad de enfoques en los planes municipales, esta dimensión ha sido definida a través de una serie de categorías que refieren específicamente al tipo de documento, sin responder al nombre con el que sus autores lo denominan en tanto que varios casos conllevan cierta ambigüedad, ni la metodología empleada ya que en varios documentos la misma no se presenta de forma explícita. Se entiende en general por plan a un documento escrito o modelo sistemático de diagnóstico y proyección para establecer una actuación anticipada, dirigirla y encauzarla, tanto en el ámbito público como privado. El propósito de un plan es superar cierta inercia y cambiar la dirección de un proceso determinado, aun cuando no tenga estatus legal. La categorización tipológica de los planes que se propone en este trabajo refiere a

6. A tal efecto se han incluido los siguientes elementos y eventos: (a) Documentos de planificación, como planes y Atlas en sus diversas escalas: nacionales, provinciales, regionales y sectoriales; (b) Recursos financieros para la elaboración de planes; (c) Normativa urbana o leyes y decretos que influyen directamente la planificación del territorio; (d) Instituciones: oficinas ejecutivas a nivel nacional y provincial, entidades autárquicas, fundaciones, federaciones y consejos directamente relacionados con la planificación urbana y territorial; (e) Publicaciones: revistas, semanarios, ediciones digitales específicamente vinculadas con el urbanismo y la planificación urbana; (f) Entidades e instituciones académicas; (g) Periodos políticos de la administración nacional y provincial a fin de detectar continuidades en la gestión ejecutiva.

la caracterización del documento como instrumento técnico para la gestión local y, en consecuencia, depende del tipo de aproximación al territorio que presenta. En este marco, se han clasificado los documentos en tres grandes grupos:

**Plan Estratégico:** documentos institucionales orientados políticamente, en cuya elaboración se incluye la concertación y participación local. Proponen un sistema de acciones deliberadas a través de la definición de una imagen prospectiva -visión- y la determinación de una trayectoria (acciones y proyectos encadenados temporalmente). (Campana, Escobar, Pilar, San Martín)

**Plan Urbano:** conjunto de estrategias de gestión territorial articuladas, que definen un proyecto o modelo de ciudad e implican una guía del proceso de transformación, para coordinar la acción pública y promover la inversión privada. Estas estrategias y objetivos se plasman en programas, proyectos y normas reglamentarias de gestión urbana, productiva y ambiental que puedan promover el desarrollo de las funciones sociales económicas y culturales de la ciudad y el suelo urbano. (San Fernando, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Ituzaingó, La Matanza, Florencio Varela, Avellaneda, Lanús, Almirante Brown, Ensenada, Esteban Echeverría, Morón, Moreno, Brandsen, CABA)

**Planes Específicos:** incluye a los planes sectoriales, los proyectos urbanos de gran escala, los planes de manejo, los proyectos en construcción y documentos elaborados para un fin específico. (Tigre, Luján, Quilmes, San Isidro, Vicente López)

A fin de establecer cuáles son los documentos representativos de la complejidad de casos para la investigación específica, se han superpuesto las tres variables, geográfica, temporal y tipológica en una grilla y en la cartografía. En base al cruce de estas variables se han seleccionado los documentos que corresponden a los siguientes 14 municipios: Almirante Brown (2011), Brandsen (2007),

Campana (1999), Ensenada (2010), Florencio Varela (2013), General San Martín (2004), La Matanza (2014), Lanús (2012), Luján (2004), Malvinas Argentinas (2005), Moreno (2000), Morón (2005), Pilar (2010) y Tigre (2013).<sup>7</sup>

## LOS PLANES COMO INSTRUMENTOS DE ANTICIPACIÓN DISCIPLINAR

El objetivo de este escrito no es brindar una evaluación y una propuesta acerca de qué tipo de plan los municipios deberían desarrollar. En este sentido, cada localidad decide cómo desea encarar su futuro y desarrollar una planificación acorde. Sin embargo, proponer sólo una mirada prospectiva sobre el futuro no alcanza para planificar el desarrollo. En ese sentido, este apartado reflexiona sobre las capacidades de los 14 planes urbanos municipales estudiados en profundidad, para funcionar como herramientas de anticipación disciplinar. Como tales, deberían tener esbozado no sólo un horizonte de futuro, sino que a la vez deberían ser capaces de orientar la gestión pública y conducir el crecimiento territorial y urbano. Esta reflexión permite re-agrupar los planes en una tipología en función de estas cuestiones, así como esbozar algunas consideraciones sobre su calidad y posible efectividad.

En este contexto resulta pertinente preguntarse qué es un buen plan. Según Matus (1972), en los países occidentales como los Latinoamericanos (se diferencia de los regímenes socialistas), donde las condiciones favorables son fluctuantes o coyunturales, la planificación resulta una condición vital para imprimir una velocidad y una dirección determinada al proceso de desarrollo. El propósito de un plan es superar cierta inercia y cambiar la dirección de un proceso determinado. La planificación es producto de un proceso social y se inserta en la administración pública, siendo fruto de la relación entre el político, los técnicos y los burócratas.

Reese (2003) describe al Plan Urbano específicamente como un conjunto de estrategias de gestión articuladas, que definen un proyecto o modelo de ciudad e implican una guía del proceso de

7. Los años refieren a la fecha de publicación, y en caso de no estar publicado, de elaboración.

transformación, para coordinar la acción pública y promover la inversión privada. Estas estrategias y objetivos deben plasmarse en programas, proyectos y normas reglamentarias de gestión urbana, productiva y ambiental que puedan promover el desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad. Las directrices quedan generalmente representadas en una estrategia a mediano y largo plazo, que deberá plasmar los objetivos principales en base a los problemas, necesidades y oportunidades de la ciudad. Estos se desarrollan mediante instrumentos específicos de implementación práctica, que abarcan herramientas generales y particulares, generalmente vinculadas con acciones operativas de corto plazo y proyectos con incidencia real sobre el territorio y su población. En este sentido, el plan debe proponer ideas y proyectos físicos que modelen la configuración espacial propuesta. Siguiendo a Reese, los proyectos urbanos son un componente fundamental que deben contemplar la programación, costos, financiación, etc. Por lo general, las estrategias también derivan en un plano normativo, implicando la elaboración de documentos, como Códigos de Ordenamiento Urbano y/o Edificación para regular la actividad privada y pública.

De acuerdo con el Plan Urbano de Rosario (2007), el único dentro de la literatura revisada que define las condiciones que debe reunir un plan, los objetivos del mismo abarcan una agenda amplia de cuestiones como la gestión de áreas metropolitanas, el ordenamiento del suelo, temas de transporte y movilidad, vivienda, servicios, patrimonio urbano y ambiental, tratamiento de espacios públicos o las instalaciones productivas. Estas agendas permiten abordar nuevos desafíos de la gestión local, los procesos de concertación público-privado y los modelos de captación e inducción de la inversión para el financiamiento del desarrollo urbano. Todos estos elementos definen el modelo de ocupación y utilización del suelo y los elementos fundamentales de la estructura urbana de una ciudad o municipio.

Para Borja y Castells (1998), la meta del Plan es traducirse en normas y medidas administrativas, iniciativas políticas y fundamentalmente en un contrato político entre las diferentes instituciones y actores sociales de una ciudad. Consecuentemente, para los autores, los procesos participati-

vos inclusivos son prioritarios. De ellos dependerán la definición de los contenidos así como la viabilidad de los objetivos y actuaciones. Los autores también remarcan que los procesos posteriores a la elaboración del plan, es decir, el seguimiento e implementación de las medidas es tanto o más importante que el diseño y consensos.

Por último y retomando a Matus (1972), la concepción estratégica se opone al procedimiento tradicional de la planificación que cuenta con un carácter más normativo. El concepto de estrategia en la planificación surge de la síntesis entre los modelos técnico y político. El modo estratégico propone un sistema de acciones deliberadas donde la norma es el punto hacia donde se pretende encauzar el sistema pero la trayectoria no es lineal, por el contrario, es susceptible de ajustes constantes y se basa en el conocimiento específico del funcionamiento del sistema, más que en los objetivos fijados a priori. El concepto de estrategia propone una actitud analítica, implica un resultado, una conclusión y una posición que encauzan la realidad hacia un rumbo de desarrollo en una dirección determinada. De la estrategia surgen los grandes lineamientos sobre los que se construye el plan. Es así como la planificación estratégica está integrada por metas y objetivos concretos, definidos en diversas etapas de una trayectoria que conduce hacia un rumbo deseado. Para Matus, toda estrategia se basa en dos elementos básicos: la definición de una imagen prospectiva y la determinación de una trayectoria (acciones y proyectos encadenados temporalmente).

En base a la bibliografía, es posible entonces estipular las características que debería reunir un Plan cuyo destino sea gestionar el territorio municipal: (1) una visión o imagen a futuro, plasmada en uno más modelos o ideas o escenarios para el municipio; (2) un análisis del presente del municipio que diagnostique sus problemas, oportunidades y tendencias; (3) una serie de directrices representadas en estrategias a mediano y largo plazo; (4) programas, proyectos y normas reglamentarias de gestión urbana, productiva y ambiental para llevar a cabo dichas estrategias; (5) instrumentos específicos de implementación práctica con acciones operativas de corto plazo, y proyectos con incidencia real que contemplen programación, costos, financiación y la concertación público-privado; (6)



procesos participativos inclusivos; (7) una agenda para que la gestión local pueda identificar una serie de prioridades en cuanto a importancia y urgencia de las acciones que el plan propone; (8) documentos especializados ad-hoc, como ser Códigos de Ordenamiento Urbano y/o Edificación, Plan Ambiental, Plan de Movilidad y Accesibilidad Urbana, Plan de Desarrollo de Suelo Industrial, Plan Integral de Infraestructura y Servicios, Plan de Vivienda, Estudios de Detalle, Catálogos e Inventarios; y (9) el seguimiento e implementación de las medidas.

Revisando los 14 planes analizados en función de su capacidad para funcionar como instrumentos disciplinares de anticipación, se puede destacar cuatro grupos principales. Un primer grupo estaría compuesto por los planes que contienen anticipaciones relacionadas con el deseo y la idea de visión, que denominados ‘visiones’ a efectos de este trabajo. Los mismos son documentos políticos y de participación ciudadana, y su objetivo es concertar opiniones y expectativas entre diferentes actores de la sociedad y funcionar como mecanismos de comunicación y difusión. Aquí encontramos a los planes de Morón (2005), Pilar (2010) y San Martín (2004). Un segundo grupo estaría conformado por los planes que plantean una mirada descriptiva/normativa sobre el futuro, a través de la elaboración de acciones de política pública basadas en premisas voluntaristas ampliamente aceptadas como buenas prácticas dentro de la disciplina técnico-académica. Se encuentran en este grupo planes como los de Ensenada (2010), Brandsen (2007) y Lanús (2012). En un tercer lugar se agrupan los planes que invocan una vocación proyectual. Son documentos técnicos con influencia política que se basan en la gestión del crecimiento y desarrollo como objetivo primordial. Los planes de Almirante Brown (2011), Florencio Varela (2013), La Matanza (2014), Tigre (2013), Luján (2004), Malvinas Argentinas (2005) y Campana (1999) utilizan estas herramientas como mecanismos de anticipación de uno o varios futuros posibles. Por último, un cuarto grupo está compuesto por documentos instrumentales que no se constituyen como planes pero definen algunos aspectos de la planificación municipal, como en el caso de Moreno (2000).

En el primer grupo, el de las ‘visiones’, se encuentran los planes autodenominados estratégi-

cos, como Pilar (2010) o San Martín (2004) que también incluye procesos participativos; y los documentos específicamente de difusión, como el de Morón (2005). La calidad y el contenido de estos planes varían notablemente. Los documentos de Pilar y San Martín, no proponen ninguna estrategia de ordenamiento territorial específica, en tanto se presentan como espacios de consenso político y concertación de la sociedad alrededor de una visión. En estos planes, **la idea de futuro está fuertemente ligada a una expresión de deseo**. Si bien los dos planes son diferentes, ya que el Plan de San Martín se basa en un mecanismo participativo y el de Pilar se ocupa mayormente de la divulgación de la agenda municipal, ninguno hace referencia a herramientas técnicas de planificación urbana.

La ‘visión’ del plan de San Martín, se basa en un municipio con un “modelo *aggiornado* integral de comunidad política” que perfila la modernización de la gestión de gobierno (PESM, 2004 p.27). Los ‘valores’ responden al objetivo de afianzar la identidad local a través del proceso de planificación. Básicamente, el plan de San Martín consiste en la publicación y divulgación de un proceso participativo de dos años. Se presenta como un documento que plasma el desarrollo de un proceso de planificación estratégica basado en talleres participativos con diversos sectores de la comunidad local. El documento presenta los resultados de los múltiples talleres organizados en torno a cinco líneas: institucional, cultural educativa, productiva, social y salud, y urbano ambiental. Las propuestas a futuro se presentan como líneas estratégicas y acciones que derivan de las instancias participativas y se organizan en torno a las mencionadas líneas.

Si bien el plan de Pilar sí propone obra pública y proyectos concretos, ninguno de los ejes estratégicos (Pilar Educadora, Sustentable, Digital, Productiva, Cohesionada y Descentralizada) posee una reflexión sobre el ordenamiento del territorio ni una propuesta que articule a las intervenciones físicas y sectoriales dentro de una estrategia mayor. El documento se focaliza en reorganizar las obras públicas que el municipio ha llevado a cabo en los últimos años y proponer otras intervenciones específicas alrededor de líneas programáticas, que no son ni urbanas ni territoriales. En

este sentido, el documento tampoco analiza una realidad actual o pretende cambiar la dirección de sus tendencias, por el contrario, se focaliza en imaginar un futuro y ajustar la presentación de la gestión municipal a esa narrativa.

El Plan Estratégico de Morón 2020 se difundió anualmente desde 2006 en forma de revista denominada *Dosmilzo, Publicación del Plan Estratégico de Morón*. Contaba a 2014 con nueve años de continuidad, y publica una gran variedad de artículos, que van desde el seguimiento de la agenda de la gestión urbana municipal, hasta artículos de apoyo para discusión cívica. Por ejemplo, en la edición número 3, titulada *El Espacio Público* (2008), se discute la necesidad de renovación del centro urbano de Morón, lo que implica el traslado del Estadio del Club Deportivo Morón y una fuerte inversión presupuestaria en el espacio público. En el mismo número, diferentes expertos explican el proyecto, la relevancia del deporte en Morón, la necesaria protección patrimonial, como manera de informar al ciudadano de todas las variables intervinientes en el proyecto. Según las palabras del entonces intendente Martín Sabbatella en la editorial del Número 1 (2006, p. 3), el sentido de la publicación es reflejar cada una de las ideas y proyectos que son parte de la planificación y que contribuyan a esos objetivos. Puede interpretarse que, al igual que el *Plan Pilar 2020*, la revista es una herramienta de difusión a fin de consensuar distintos sectores del comercio, la industria, la cultura, la educación, las entidades intermedias y los vecinos en general. “La edición que usted tiene en sus manos es, a la vez, un balance y una proyección. Una foto de dónde estamos y hacia dónde vamos; que, como todo recorte, incluye algunos elementos y deja afuera a otros, no poco importantes, pero que ceden su lugar ante los más destacados.” (*Dosmilzo. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón*, Año 7 Número 7, p. 2). En este sentido, el plan es entendido como parte integral de la gestión de gobierno y el futuro es el resultado de la planificación, establecida en un compromiso y resultado de la acción política.

Es llamativo, que estos tres planes se auto denominan *planes estratégicos*, reflejando una clara voluntad de alejarse de la planificación tradicional, que según Matus (1972), se opone al procedimiento tradicional de la planificación que cuenta

con un carácter más normativo. Si bien ninguno de los documentos posee los componentes necesarios para conformarse como un plan, su calidad varía notablemente. Es posible identificar al de San Martín como un proceso participativo dentro de un proceso de planificación inconcluso, al de Pilar como una simple herramienta puntual de divulgación y publicidad, y al de Morón como una herramienta de síntesis de los modelos técnico y político, que se ocupa con una continuidad de casi una década de su seguimiento y divulgación, pero también de la formación y participación ciudadana. Mientras los planes de San Martín y Pilar presentan una serie de proposiciones pero no desarrollan ningún componente con metas u objetivos concretos para conducir el deseo hacia un rumbo deseado, el Plan de Morón es el producto de un proceso de planificación efectiva que desea legitimarse con la comunidad local.

En el segundo grupo, formado por los planes ‘normativos’, la idea de futuro se expresa en una **aproximación voluntarista, fuertemente relacionada con aspiraciones disciplinares y “buenas prácticas” de la planificación urbana**. La retórica de estos planes es similar, y todos se apoyan en nociones de sustentabilidad, calidad y equidad de manera similar. Por ejemplo, el Plan de Brandsen (2007) tiene como uno de sus principales objetivos “Desarrollar un modelo de municipio ambientalmente sustentable y de calidad, integrando y equilibrando internamente sus barrios y localidades; y externamente con sus entornos territoriales, a través de un sistema de infraestructuras modernas y eficientes” (pg.7). Por su parte el Plan de Lanús (2012) se propone: “Generar espacio público de calidad y recuperar el existente teniendo en cuenta su rol recreativo de sociabilidad y ambiental y (...) formalizar programas de desarrollo de redes de infraestructura tendientes a lograr la equidad social en el territorio.” (PEUTLanús pp. 178-188). Es de destacar que, en el caso de Lanús, hay también una fuerte presencia del carácter histórico, y su visión a futuro está ligada al pasado más que al presente del municipio, ya que las propuestas programáticas se proponen recuperar las capacidades perdidas y la posición que el municipio tenía dentro de la RMBA 40 años atrás.

El plan de Brandsen (2007) cuenta con un detallado análisis de la situación actual y también eva-

lúa ciertas tendencias, pero en este plan la idea de futuro se expresa de una manera general. Se destacan algunos dilemas respecto del futuro del Partido en el contexto del RMBA y el gran La Plata, pero la idea de futuro queda determinada por un Modelo Territorial que simplemente se dedica a enumerar ciertas acciones de manera muy general. Este listado de acciones constituye objetivos más que herramientas de gestión urbana, es decir, que no establecen cuando o donde esos objetivos deberían ser implementados. Es este uno de los casos que demuestran cómo, muchas veces, los planes no llegan a definir una idea de futuro específica o clara. La última frase del Plan es ilustrativa de esta indefinición: “La concreción de este conjunto de acciones e intervenciones territoriales estratégicas resultará en la transformación de la configuración territorial actual en el Modelo Futuro de estructuración del territorio, como expresión concreta de la implementación de la Estrategia de Desarrollo Territorial del Plan Director Urbano Regional del Partido de Brandsen.” (PDURB, pg. 97).

Es de destacar que, en general, estos **planes no incorporan en su mirada y propuestas a futuro escenarios desfavorables**, de crisis socioeconómicas o riesgos ambientales. Por ejemplo, el plan de Lanús (2012), quizás un ejemplo de la máxima expresión de esta falencia, propone trabajar sobre cuatro supuestos críticos. En el orden social, un escenario de progresiva inclusión de los sectores postergados. En el orden económico, un escenario de crecimiento sostenido para los próximos años. En el orden político económico, un escenario de mantenimiento del modelo de economía mixta con intervenciones de un estado regulador. En el orden político institucional, un escenario con colaboración de nivel nacional y provincial y de otras instituciones como ACUMAR, municipios vecinos, etc. (PEUT Lanús p. 195). Estos supuestos implican condiciones de contexto que deben cumplirse a fin de llevar a cabo el plan, si así no lo fuera, el plan no da respuesta. Queda expuesto con este ejemplo que, en muchos casos, los planes no consideran la implementación de políticas, y programas bajo contextos desfavorables desde el punto de vista económico, social y ambiental, y de tensiones o riesgos que puedan surgir en diferentes coyunturas políticas.

Asimismo, es interesante destacar cómo estos documentos se aproximan a la versión más tradi-

cional de la idea de plan, ya que desarrollan un diagnóstico, lineamientos estratégicos y propuestas de políticas públicas. Sin embargo, **no consiguen formular una agenda de gestión, es decir jerarquizar sus propuestas** en relación a una lógica en particular y ofrecer productos proyectuales que contengan noción de diseño, implementación y financiación (Reese, 2001). Si bien las propuestas representan una articulación de intervenciones físicas sobre el territorio y objetivos multi-sectoriales, no logran proponer cómo se puede superar cierta inercia y cambiar la dirección de un proceso determinado en base a acciones concretas y jerarquizadas temporalmente y en cuanto a escalas (de inversión, de recursos humanos, física, etc.)

Por ejemplo, el Plan de Ensenada (2010) propone, como se ha mencionado, una serie de nuevas funciones y oficinas municipales para el desarrollo del Plan. La creación del Gabinete del Plan, de una Dirección General de Planificación, de una Subdirección de Gestión Estratégica (DGE), de un Grupo de Trabajo del Plan y la Formación de los Consejos Promotores del Plan. La gran cantidad de nuevas instancias institucionales para un municipio de la escala de Ensenada lleva a cuestionar si el Plan realmente toma en cuenta la escala municipal, la escala de la administración pública de municipios como este, y si realmente el municipio es capaz de solventar y sostener una ampliación tan grande de su estructura con el objetivo de llevar adelante el Plan. Esta idea se refuerza al observar que el plan no estudia la estructura municipal y propone nuevos mecanismos de gestión que si bien parecieran ser efectivos bajo una mirada de “buenas prácticas” pueden ser desacertados para este contexto local.

El tercer grupo denominado ‘proyectuales’, como los planes de Almirante Brown (2011), Florencio Varela (2013) y Campana (1999) son documentos que poseen como objetivo o meta la elaboración de programas y proyectos, como herramientas efectivas de gestión. **Convergen en ellos la lógica técnica con la lógica política**. Los mismos utilizan técnicas de proyección como mecanismos de anticipación de uno o varios futuros posibles o trabajan sobre una temática específica relacionada con los problemas de crecimiento de los municipios. Si bien todos estos planes proponen una mirada normativa sobre el futuro al igual que los planes

‘normativos’, avanzan más allá y elaboran planes de acción (Florencio Varela, Campana), o desarrollan carpetas de proyectos físicos o normativos (Almirante Brown, Luján, La Matanza).

Dentro de esta categoría las propuestas para el futuro varían en forma y contenido. Por ejemplo, en plan para La Matanza (2014) el futuro se plasma en una mirada específicamente proyectual expresada en las carpetas de intervenciones sectoriales que estudian detalladamente el sistema de transporte o la industria, proponen intervenciones físicas a nivel de croquis preliminares y avanzan en un estudio de pre factibilidad. Estas propuestas a futuro pueden interpretarse como **una herramienta tecno-política** donde la *expertise* técnica se adapta a la visión política del intendente y propone acciones específicas en formato de un producto, como ser las carpetas de proyectos prioritarios con una explícita relación entre sí.

La convergencia técnico-política también aparece en los planes de Tigre (2013), Campana (1999) y Almirante Brown (2011). Todos estos planes fueron elaborados para dar respuestas a conflictos de crecimiento. El plan de Almirante Brown surgió en torno a la conflictiva transformación del centro de Adrogué; y en el caso de Tigre, el crecimiento exponencial de las islas del delta como destino de micro turismo y segundas residencias de los últimos diez años también presentó conflictos. Campana elaboró su plan ante el desafío del crecimiento industrial en el corredor Norte de la RMBA. Si bien el plan de Luján es el menos elaborado de todo el grupo -de hecho, parece ser un diagnóstico interrumpido-, su objetivo fue el de elaborar un Código de Ordenamiento Urbano para el municipio frente al crecimiento urbano que la localidad comenzó a experimentar desde mediados de la década de 1980.

El Plan de Florencio Varela (2013) pareciera estar más desconectado de un objetivo político, pero es el único que plantea una serie de escenarios disímiles y un Plan de Acción donde jerarquiza los mismos en relación a las acciones que el municipio debe tomar para sostenerse en alguno o llegar a un escenario deseado. También es el **único plan que plantea un escenario no deseado** como una posible perspectiva a futuro, producto de la caída de ciertas políticas vigentes al momento de la elaboración del plan.

Por su parte, dentro de esta categoría encontramos los planes con **mayor nivel de innovación**. El plan de Tigre innovó respecto de los mecanismos participativos, incorporando el sistema de encuestas digitales y participación a través de una página web. El plan de Campana (1999) fue modelo para la Región Metropolitana de Buenos Aires, teniendo en cuenta que fue el primer plan de la región que abarca cuestión de desarrollo estratégico y urbano.

Podemos afirmar que este grupo de planes sí presenta herramientas efectivas de planificación, como un conjunto de estrategias de gestión articuladas, definidas en proyectos que definen pautas de implementación y factibilidad, aunque los documentos no siempre posean rigurosamente todos los componentes necesarios. Estos documentos se basan principalmente en proyectos físicos y su programación, costos, financiación, etc. Muchas de estas estrategias también derivan en un plano normativo, implicando la elaboración de documentos, como Códigos de Ordenamiento Urbano y/o Edificación. Por ejemplo, el Plan de La Matanza (2014) desarrolla dos fases y 16 documentos. La primera es el diagnóstico urbano y la segunda un Banco de Proyectos que incluye un proyecto de Reordenamiento Vial, la implementación de un BRT, un anteproyecto de Nueva Centralidad en Tapiales y la Propuesta para la implementación de dos Parques Regionales, entre otros. En el caso de Almirante Brown, posteriormente al diagnóstico y el Atlas se realizaron una serie de planes sectoriales y proyectos. Por un lado, se elaboró un documento base para la creación de una Agencia de Desarrollo Urbano capaz de llevar adelante lo propuesto por el plan y la gestión urbana del municipio en general. También se realizó un inventario del patrimonio urbano municipal del cual derivaron ordenanzas de protección urbana patrimonial y una reforma del Código de Planeamiento. Por último, el documento cuenta con el desarrollo de un plan de sector para la creación de un parque rural y cinco carpetas de proyectos urbanos para la creación de nuevos barrios y extensión del tejido urbano.

El documento de Campana (1999) está dividido en ocho capítulos: en la primera parte (Capítulo I), se desarrolla la caracterización del municipio mediante un análisis sucinto de las dimensiones:

social, económica, ambiental, urbana y regional. El Capítulo II, identifica y fundamenta los temas críticos estructurales. En el Capítulo III, se abordan y analizan las tendencias globales más importantes que tienen impactos sobre Campana. En el Capítulo IV, se expresan los propósitos básicos centrales y las estrategias o grandes caminos de acción que permitirán concretarlos. El Capítulo V, resume las propuestas de actuación (expresadas como programas y proyectos). En los últimos tres capítulos, se sintetiza la metodología utilizada, las personas e instituciones que aportaron un abanico de gran riqueza de opiniones e ideas en las distintas instancias de participación que tuvo la elaboración del Plan y las fuentes de información utilizadas.

El último caso es Moreno (2000), municipio que desde 1990 en adelante ha otorgado gran importancia a la planificación y a la gestión del territorio, pero no desarrolló un documento plan. La administración local planificó sus políticas territoriales teniendo en cuenta el modo que afectaban fuertemente al territorio y sus habitantes, específicamente sobre la cuestión de la tierra. Por iniciativa del Departamento Ejecutivo y mediante una ordenanza, se integró en el IDUAR todas las incumbencias relacionadas con la Gestión Urbana Ambiental y Regional. Según Aguilar y Oporto “[..] fue a partir de la comprensión del <ciclo de la tierra> que el municipio logró generar una efectiva política de movilización de suelo urbano, la cual junto con la promoción de nuevos proyectos urbanos caracterizaron las principales líneas de trabajo del Instituto hasta la actualidad” (2012, p.137). A la vez las autoras resaltan que “[..] el IDUAR de Moreno, pone en evidencia que es posible **planificar sin plan** y que no es condición si en qua non crear nuevas normativas sino que a veces se trata de poner en valor y uso, los instrumentos disponibles en la normativa vigente.” (2012, p.122)

## ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN LA RMBA

A partir del análisis comparado entre los 14 planes como herramientas de anticipación disciplinar, pueden delinearse algunas reflexiones acerca del ejercicio de la planificación en la RMBA.

➤ La primera reflexión destaca que la capacidad analítica y anticipatoria de los planes no siempre tiene correlación con la calidad de la agenda tecno-política y la efectividad de los planes en términos de implementación, tanto en el plano legislativo como ejecutivo. Por ejemplo, el plan de Almirante Brown (2011) plantea un análisis más acotado respecto de la problemática del municipio y no analiza un diagnóstico con la misma profundidad que los planes de Florencio Varela (2013) o Lanús (2012), pero es uno de los planes que mayor grado de implementación presenta, reflejando una mayor continuidad entre el documento y las políticas públicas municipales. Desde la elaboración del plan, el municipio de Almirante Brown (2011), modificó su legislación patrimonial, realizó un código de ordenamiento urbano, comenzó a trabajar en la creación de un parque rural y la expansión del parque industrial. Cabe destacar que todas estas ideas ya estaban en la agenda del intendente y los consultores técnicos estuvieron encargados de desarrollarlas y transformarlas en proyectos. Pareciera haber mayor correlación entre la voluntad política del intendente en conducir su propio proceso de planificación -invirtiendo recursos propios en la elaboración de un plan, como es el caso de Almirante Brown- y los resultados obtenidos, que entre estos y la calidad de elaboración del documento plan.

➤ En la misma línea, el análisis comparado de los planes destaca una segunda reflexión acerca de su capacidad para producir miradas anticipatorias sobre el futuro, su habilidad para influir en la política pública urbana y su capacidad para funcionar como herramienta de gestión. Todos los documentos plantean en mayor o menor medida políticas, normativas, herramientas de gestión y control pero no todos guían al municipio respecto de su agenda, es decir, cuál sería la secuencia de implementación de acciones y políticas propuestas. El único plan que propone una sucesión de acciones es Florencio Varela (2013), que desarrolla una secuencia lógica en el Plan de Acción. En general, los equipos técnicos no proponen una agenda destacando qué políticas debieran implementarse primero, cuáles son las principales, las urgentes, y cuáles son los costos de oportunidad y las ventajas comparativas de determinados rumbos sobre otros. Se ha observado también que los planes **tampoco son capaces de generar una**

**mirada prospectiva sobre futuros no deseados** ni proponer acciones para escenarios de crisis ambiental o recesión económica y que todos se apoyan sobre supuestos de continuidad política.

➤ En tercer lugar se destaca la dificultad que presentan algunos planes en **proponer innovaciones**, tanto en el resultado del plan mismo así como en las herramientas de planificación propuestas. El plan de Tigre (2013) innovó respecto de los mecanismos participativos, incorporando el sistema de encuestas digitales y participación a través de una página web. El plan de Campana (1999) fue modelo para la Región Metropolitana de Buenos Aires, teniendo en cuenta que fue el primer plan de la Región que abarca cuestión de desarrollo estratégico y urbano. San Martín propuso un sistema participativo hacia el 2003, que también puede considerarse innovador para la época. Florencio Varela (2013) desarrolló la idea de escenarios propuestos por el LERMA (2008). La formación del IDUAR en Moreno en el 2000 significó una importante innovación a nivel institucional así como la gestión de tierras dentro del municipio, que aún sigue siendo un caso modelo. Morón (2005) también innovó respecto de la metodología empleada. Aun así, estas innovaciones responden a la implementación de metodologías ya reconocidas fuera de Argentina, y no metodologías propias. Por fuera de estos casos, la planificación está ligada a prácticas más tradicionales.

Es interesante destacar que Moreno y Morón son algunos de los partidos con mayor tradición y reconocimiento de la academia respecto de la planificación urbana, pero no cuentan con un Plan tradicional. Se recalca que la política del IDUAR, si bien estuvo implementada e ideada por consultores externos, contó con el apoyo fundamental del intendente Marino West, quien la colocó en el núcleo de su agenda política. Cabe preguntarse si algunos de esos documentos planes son realmente necesarios para llevar a cabo una política de planificación urbana exitosa, principalmente en municipios con pocos recursos. Tanto el caso de Moreno como el de Morón exponen la función política de la planificación urbana y cuestionan si existen otros mecanismos para obtener resultados positivos o si este tipo de documentos planes son siquiera necesarios.

➤ En cuarto lugar, las observaciones precedentes llevan a preguntarse **para qué los municipios piden y usan los planes**, cuáles son los verdaderos fines y por qué muchas veces prefieren no usar estos documentos, en los que invirtieron recursos humanos y financieros propios. Podrían enumerarse una serie de hipótesis por las cuales los municipios deciden encarar la elaboración de un plan. Algunas están relacionadas con la legitimidad, a través de la divulgación (Pilar 2010), la concertación (San Martín 2004) y la construcción cívica (Morón 2005). Otros están relacionados con la necesidad entender y analizar las dinámicas actuales más que planificar el futuro (Ensenada 2010, Brandsen 2007), o son entendidos como herramientas para canalizar recursos externos (Lanús 2012, Florencio Varela 2013). Algunos planes surgen como herramientas para resolver un problema de crecimiento latente (Tigre 2013, Almirante Brown 2011, La Matanza 2014). Y también se encuentran aquellos planes que reflejan un proyecto político fuertemente ligado a la idea de desarrollo productivo (Campana 1999)

➤ Por último, en quinto lugar cabe preguntarse **cuáles son las consecuencias de no tener un plan de este tipo**. Siguiendo a Reese (2013), los planes y los códigos son necesarios ya que no hay ciudad posible sin una estrategia de desarrollo, sobre todo para la regularización y manejo del suelo urbano. Según Wagner (2009) a más de diez años de promoción del desarrollo local y planificación estratégica los gobiernos locales aún se encuentran envueltos en procesos territoriales muy complejos, e incluso extremadamente críticos en muchos casos. Para el autor, las debilidades de la planificación urbana local no son casuales. La función social de la propiedad, o la colisión de derechos en las problemáticas territoriales, no fueron temas centrales en las agendas de los municipios hasta 1999. Es más, en general, el ejercicio de la planificación en RMBA queda del lado retórico más que del lado instrumental (Reboratti 2013). En este sentido, el escenario actual de la planificación en la RMBA expone una falencia general de la disciplina y su capacidad de transformar la anticipación en planificación efectiva, capaz de incidir en las políticas de los gobiernos locales. La anticipación disciplinar no implica sólo buena voluntad, objetivos y visiones de futuro, sino la correcta aplicación de las reglas del arte en un

contexto dado, con instrumentos orientados a la inclusión y a la eficacia, y capacidad de los técnicos para dar repuesta con fundamento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abba, A. P. (2009). Periferias internas en el AMBA. *Las cercanas ciudades ocultas intrametropolitanas*, café de las ciudades, (85)
- Aguilar, M. y Oporto, G. (2012). Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina, Buenos Aires: *Programa de Fortalecimiento Institucional*, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
- Aramburú, J. Q., & Cadelli, E. (2012). *Hacia una clasificación de los municipios bonaerenses*.
- Badía, G.(2001). La Región Metropolitana de Buenos Aires como Sistema Político. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Borja, J., Castells, M., Belil, M., & Benner, C. (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Bozzano, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles*: aportes para una teoría territorial del ambiente. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Catenazzi, A., y Reese, E. (2001). *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas*. Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Planes y Programas Participativos.
- Cerrutti, M., y Grimson, A. (2004). Buenos Aires, neoliberalismo y después. *Cambios socioeconómicos y respuestas populares*. Cuadernos del IDES, 5, 3-63.
- Ciccolella, P., y Mignaqui, I. (2009). *Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. Otro desarrollo urbano*: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática. Buenos Aires: CLACSO.
- De Mattos, C. A. (2011). *De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana*. Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD, (107), 9-23.
- El Tribuno (2013). En Argentina la planificación urbana es una cuestión retórica? *Entrevista a Carlos Reboratti, geógrafo e investigador del Centro de Estudios Urbanos de Buenos Aires*. <http://www.eltribuno.info/en-argentina-la-planificacion-urbana-es-una-cuestion-retorica-n268372>
- Fernández L. (2010). *Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández Castro, J. *Teoría de la Periferia*, s/f, Documento preparado para el plan del municipio de Malvinas Argentinas.
- Garay, A. (1994). *Repensando el proyecto*, en Revista ARQUIS n.1. Buenos Aires. Argentina.
- Garay, A. et al (2007). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Provincia de Buenos Aires: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano Territorial.
- Garay, A. (2001) *Dimensión territorial de lo local*. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Kullock, D. (2010). *Planificación Urbana y Gestión Social: Reconstruyendo Paradigmas para la Actuación Profesional*. Cuaderno urbano, 9(9), 0-0.
- Matus, C. (1982). *Política y plan* (No. E14 M445). Instituto Venezolano de Planificación, Caracas (Venezuela)
- Mieli, A. (2005). *Una Experiencia de Gestión Local del Territorio en el Municipio de Moreno*. Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), en Krasuk, O., Borthagaray J. M., Igarzabal de Nistal, M., Hacia la Gestión de un Habitat Sostenible, Buenos Aires: Nobuko, 2005 (pp.545-569)
- Mignaqui, I. Planes y proyectos territoriales: escenarios de la metrópolis planificada. Revista Iberoamericana de Urbanismo, (8), 121-137.
- Pérez, P. (1999). *Buenos Aires o la expansión metropolitana sin gobierno*. Memoria de la Conferencia internacional sobre control de la expansión urbana. Organización para la Cooperación y El Desarrollo Económico, México.
- Pérez, P. (2005). *Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad*. Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 20, núm. 3, septiembre-diciembre, 2005, pp. 423-447 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.
- Pérez, P. (2006). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires Economía, Sociedad y Territorio,

vol. VI, núm. 21, mayo-agosto, 2006, pp. 31-54 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México.

Poggiere, H. (2004). *Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro*. Torres Ribeiro, A. El Rostro Urbano de América Latina. O Rostro urbano de América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Pugliese, L. (1997) *Crisis e Intervención Estatal en el Mercado de Lotes Populares (1981-199 ?)*. Maestría de Administración Pública. Curso “Estado y Sociedad”

Reese, E. (2001). *Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes*: Buenos Aires, Argentina. CEPAL.

Reese, E. (2003). *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Lincoln Institute of Land Policy.

Reese, E. (2006). *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina*. Medio Ambiente y Desarrollo, Revista del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED-América Latina, No. 65.

Reese, E. (2013). *La Agenda de las cuestiones urbanas*, el mercado del suelo y las políticas públicas territoriales. Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Roca, L. J. D. (2005). *Planes urbanos y transporte en la Ciudad de Buenos Aires*. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 9.

Rodríguez, A., y Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. CEPAL.

Roitman, S. (2008). *Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas*. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, (12), 50.

Saavedra, T. (2006). *Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe*: acceso al suelo urbano para los pobres.

Wagner, R. (2009). *La administración de una ciudad más justa e inclusiva*. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano.

### Listado de Planes municipales (cronológico)

(2000) Plan de Desarrollo Estratégico de Campana. “Soñar Campana” -- Publicado (Plan aprobado en 1999)

(2000) Reporte Proyecto: Mejoramiento de la Capacidad de Gestión de la Municipalidad de Moreno en relación al Suelo Urbano. Municipalidad de Moreno -- Publicado

(2004) Plan Estratégico San Martín 2010. Documento Preliminar -- Publicado

(2004) Plan de Desarrollo Urbanístico del Partido de Luján

(2006 a 2014) Dosmil20, Publicación del Plan Estratégico de Morón -- Publicado. (Plan presentado en 2005)

(2007) Instituto Municipal de Desarrollo Urbano y Vivienda, Normativa Urbanística Municipal de Malvinas Argentinas. Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano 2005/2015 y Código Urbano del municipio de Malvinas Argentinas (PODUMA), Código Urbano y Normativa Complementaria, Provincia de Buenos Aires: Municipalidad de Malvinas Argentinas. -- Publicado (Master Plan de Nueva Centralidad: 2003; Redacción de Normas Definitivas: 2005)

(2007) Plan Director Urbano Regional para el Partido de Brandsen.

(2010) Pilar 2020, Gestión Estratégica -- Publicado.

(2010) Plan de Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de Ensenada.

(2011) Rosario, P. U. Rosario 2007-2017 -- Publicado.

(2011) Programa de Fortalecimiento Institucional para el Municipio de Almirante Brown.

(2011) Planes de Gobierno. IDUAR, Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional desde 2001 -- Publicado.

(2012) Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano del municipio de Lanús-- Publicado.

(2013) Proyecto de Desarrollo Estratégico Local, “Un Camino Hacia el Futuro: Estrategias de Desarrollo para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires: Florencio Varela”

(2013) Plan de Manejo Islas del Delta / Tigre -- Publicado.

(2014) Plan de Desarrollo Urbano Territorial para La Matanza