

PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA EN LA ARGENTINA. UNA REVISION CRITICA

Nora Clichevsky y Alejandro Rofman

Este artículo presenta un análisis crítico sobre los más recientes intentos de poner en práctica la planificación urbana y regional en la Argentina.

A la luz de las evidentes fallas, carencias y fracasos que se intentan demostrar, se formula finalmente un enfoque alternativo tendente a superar las deficiencias más notorias y a articular los modelos de transformación espaciales con la realidad socioeconómica contemporánea de la Argentina.

El trabajo parte de la hipótesis fundamental de que los procesos de planificación regional y urbano están asociados, por definición, con la ideología dominante en los modelos de desarrollo vigentes al momento que dichos procesos se diseñan y se pretenden implementar.

Se califica, pues, a las políticas de planificación no tanto por los objetivos explícitos a partir del discurso con que se las enuncia sino advirtiendo sobre sus resultados en relación a los objetivos de quienes controlan el poder económico y político de la sociedad.

INTRODUCCION

Este documento se propone presentar un análisis crítico sobre los más recientes intentos de poner en práctica la planificación regional y urbana en la Argentina. A partir de esa evaluación, y a la luz de las evidentes fallas, carencias y fracasos que se intentarán demostrar, se formulará un enfoque alternativo tendente a superar las deficiencias más notorias y a articular los modelos de transformación espaciales con la realidad socioeconómica contemporánea de la Argentina.

El trabajo parte de la hipótesis fundamental de que los procesos de planificación regional y urbano están asociados, por definición con la ideología dominante en los modelos de desarrollo vigentes al momento que dichos procesos se diseñan y

Urban and regional planning in the Argentine: A critical review.

The paper sets out to make a critical survey of the most recent attempts at urban and regional planning undertaken in the Argentine.

In the light of the obvious failures, lacks and mistakes that these projects have demonstrated, the paper ends up by suggesting an alternative overall approach with which it could prove possible to overcome the most glaring deficiencies and so articulate transformational models for groundspace with the present socio-economic reality of the country.

The paper holds as basic the idea that regional and urban planning are by definition tied to the economic dogmas of those who attempt to put them into practise and thus to the time of their elaboration.

It thus judges planning policy not so much in the light of its explicit objectives within each dogma's terms of reference but rather in the light of what these explicit objectives will represent for such as control the economic and political reality of the Argentinian Society.

se pretenden implementar. Ello implica afirmar que es posible reconocer estrechos vasos comunicantes entre los objetivos globales que se pretenden imponer a la sociedad por los sectores dominantes en cada coyuntura histórica y la normativa espacial que acompaña a los respectivos estilos de desarrollo. Al admitirse esta estrecha relación, con conceptos de «éxito» o «fracaso» en la formulación e implementación de planes regionales y urbanos adquieren especial significado. Se trata, entonces, de calificar a las políticas de planificación no tanto por los objetivos explícitos a partir del discurso con que se las enuncia sino en advertir sus resultados en relación a los objetivos de quienes controlan el poder económico y político de la sociedad.

El análisis contemporáneo del caso argentino relativo a la planificación regional y urbana será realizado enmarcado en el citado contexto. Como corolario del análisis crítico, se introducirán algunos lineamientos generales de políticas de plani-

Nora Clichevsky es Arquitecto, y Alejandro Rofman es Economista.

ficación alternativas que avancen en una triple dirección. En primer lugar, que se propongan formular propuestas de cambio de las relaciones sociales en el espacio como síntesis de los objetivos explícitos o implícitos de los sectores populares localizados en las áreas regionales y urbanos de más bajos recursos. En segundo término, que intenten revisar los contenidos teórico-metodológicos tradicionales a fin de formular nuevas vías de acción compatibles con los objetivos previamente enunciados. Finalmente, que tengan presente la profunda crisis económica y social que hoy afronta la Argentina e intente responder a sus más notorias manifestaciones en el espacio regional y urbano.

El trabajo ha sido confeccionado en el seno del Centro de Estudios Urbanos y Regionales donde ambos autores se desempeñan como investigadores titulares y reflejan el estado de avance de estudios que los dos profesionales están efectuando sobre la temática central aludida.

Este documento se divide en tres apartados. El primero cubre la evaluación crítica de los planes regionales de más reciente formulación en la Argentina. El segundo realiza idéntica actividad con referencia a los planes urbanos. El capítulo final avanza en la explicitación de políticas de corte alternativo.

1. LA PLANIFICACION REGIONAL

1.1. Antecedentes recientes

1.1.1. *El desarrollismo y su propuesta de planificación regional 1958-1975*

La experiencia en planificación regional puede afirmarse que marca su inicio cuando en 1958 se afirma el estilo de desarrollo conocido como «desarrollista» en la Argentina. Este modelo de decisiones transita diversas modalidades durante más de quince años, a medida que cambian quienes ocupan el poder político pero sin modificarse en su esencia fundamental.

La estrategia desarrollista surge en la Argentina alentada por dos fenómenos coexistentes, uno de carácter interno y el otro de carácter externo. Por un lado todas las variantes que descansaban en propulsar el crecimiento económico interno en la producción de bienes de consumo no duradero estaban, a esa altura, definitivamente agotadas. Por el otro, las influencias y presiones externas, tanto ideológicas como económico-financieras se acumulaban y daban motivos más que valederos para emprender una nueva estrategia de crecimiento, compatible con dichas demandas. El desarrollismo en la Argentina, entonces, no es una aventura arbitraria o sorpresiva sino que es el resultado de la maduración de un proceso histórico. Su implantación constituye, una vez más, la alternativa indispensable a que echan mano los sectores económicos líderes para no ver detenido ni el proceso de expansión del sistema productivo ni la seguridad

de obtener cuotas sustanciales del producto global generado.

Desechadas las experiencias previas,

«...el estímulo a un acelerado desarrollo debe provenir de satisfacer la integración industrial vertical dentro de las fronteras nacionales, dada la incapacidad para importar y de ampliar el mercado interno, a fin de alentar al crecimiento armónico de toda la economía» (1)

aparece como la opción única a encarar. Sobre este trasfondo, la política de planificación regional intenta dar sus primeros pasos orientada a servir de marco eficiente al acelerado crecimiento industrial propuesto.

Sin embargo, en el período en que tuvo vigencia el estilo «desarrollista», con algún breve interregno donde se pretendieron imponer enfoques de reformismo social (1963-1966), la planificación regional como programa de alcance nacional, estructurado dentro de las esferas del sistema nacional de planificación, nunca se implementó. Por el contrario, se pueden trazar claras líneas de acción en políticas regionales (de promoción industrial, de inversión pública en obras de infraestructura, de vivienda, etc.) pero sin contar con un referente global. Acompañando esas políticas regionales, aparecieron numerosos planes de alcance subnacional, desarticulados entre sí e impulsados, la mayor parte de las ocasiones, por organismos provinciales o interprovinciales.

Un seguimiento de las normas legales o las propuestas nacionales de desarrollo que se vinculan con la política regional debe comenzar con la enunciación del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, formulado durante el breve interregno del reformismo democrático.

Allí se postula como objetivo fundamental «...procurar una participación más equilibrada de las regiones del país en el desarrollo nacional» (2) pero no se instrumentan planes para cumplimentar ese objetivo. Poco después, en 1967, bajo en enfoque autoritario del Gobierno Militar, se instituye el Sistema Nacional de Planeamiento mediante la ley 16964, con expresas definiciones en torno a la planificación regional, pero la misma no se pone en acción. Nuevamente, las políticas regionales dictadas desde el Poder Ejecutivo Nacional, con o sin sanción parlamentaria cubren el espacio vacante. Un par de años más tarde, a fines de la década del 60 nuevamente se prepara un Plan Nacional de Desarrollo con un extenso capítulo acerca de los orígenes de las desigualdades regionales y las estrategias enderezadas a superarlas. Se plantea que tales desigualdades son fruto de un modelo histórico persistente de relaciones centro-periferia y que es preciso revertirlas, intentando alcanzar una nueva situación de equilibrio espacial donde las causas de las desigualdades estructurales apuntadas sean removidas y se logre una «...dis-

(1) ROFMAN, Alejandro: *La política económica y el desarrollo regional*. Ed. Simón Bolívar, Bogotá, 1981, p. 21.

(2) Presidencia de la Nación Argentina: CONADE. *Plan Nacional de Desarrollo 1965-69*, Buenos Aires, 1965, p. 439.

tribución más equitativa de oportunidades, condiciones de vida, riqueza, ingreso y poder entre las distintas regiones del país» (3).

A nivel de discurso, los propósitos oficiales parecen plausibles pero es muy poco lo que se efectiviza en términos compatibles en el área de la planificación espacial. Solamente algunos intentos provinciales o de cuencas hídricas, con extremadamente limitada efectividad en términos de los objetivos enunciados.

Como trasfondo de este renovado interés formal en la planificación y ante la ausencia de acciones planificadoras concretas, el Estado pone en ejecución políticas explícitas o implícitas de alcance regional. De entre ellas, se destaca la legislación promocional de las actividades productivas, en la que se incluyen en forma reiterada cláusulas tendentes a estimular determinadas localizaciones en la periferia del sistema nacional. Estos estímulos, que comienzan a legislarse en 1959 y no cesan de renovarse y/o acentuarse en los años siguientes hasta la finalización de la etapa apuntan a proporcionar incentivos fiscales, crediticios y de reducción de derechos aduaneros a las inversiones en los sectores pesados y semipesados de la industria. Al mismo tiempo, establecen áreas a promover, desalentando nuevas radicaciones productivas en la región Centro-Litoral, altamente industrializada.

Los resultados finales de esta política, al cesar el período «desarrollista» en 1973 muestran serias limitaciones pues la ausencia de planes que sirvan de marco a la política de radicación industrial, impide que varíen las condiciones de atracción relativas de las zonas «centrales» y «periféricas» del país. Gran parte de las nuevas e importantes inversiones industriales se localizan en el área cercana a Buenos Aires, Rosario y Córdoba.

1.1.2. *El monetarismo, la crisis económica y el mercado como mecanismo de ajuste*

Tras el interregno populista de 1973-1976, que produjo su propio Plan Trienal de Desarrollo 1974-77, pero que no pudo trascender de la producción de un discurso transformador sin real efectivización a escala de todo el sistema espacial argentino, nuevamente se instauró, en 1976, un Régimen Militar. El enfoque de las políticas globales —lo que llamamos el estilo de desarrollo— del Régimen difiere sustancialmente de los anteriores. Se basa en la combinación de la filosofía del mercado y de la especulación financiera como espacio y motor del proceso de acumulación con la represión política. En este marco, todo intento de plantear un sistema de planificación nacional y regional es contradictorio con los mismos principios sustentados por la nueva filosofía monetarista-liberal. La planificación ni siquiera llega a nivel del documento oficial o del

discurso político, como en los dos estilos de desarrollo anteriores.

Frente a la ausencia por definición de cualquier intento de planificación global surge como principal elemento de análisis el de las políticas globales y sectoriales que tienen incidencia regional. A ello se suma la legislación de promoción industrial que selecciona algunos recintos geográficos del país para privilegiarlos al tiempo que desde la política económica del gobierno federal se desestimula el crecimiento del sector manufacturero. Queda como único recurso de evaluación de las políticas regionales el modo como el mercado reaccionó frente a los incentivos y desincentivos generados desde el Estado a nivel de dicha promoción diferenciada del espacio. Por otra parte, no se puede identificar a esta política de creación de «santuarios» productivos como una política concertada, con objetivos vinculados a un programa de reordenamiento regional sino más bien con una respuesta a la demanda de intereses locales, nacionales o multinacionales que pretenden obtener del Estado central incrementos significativos en la tasa de ganancia de aquellas actividades que representan o poseen. Finalmente, la regresividad en la distribución del ingreso de resultados del estilo de desarrollo liberal implantado y de la ausencia de formas democráticas de representación popular para enfrentarlo, es el principal elemento referencial para comprender la fuerte mortalidad de empresas y empleo industrial en el período 1976-1983, con el consiguiente impacto espacial negativo en las áreas geográficas más desarrolladas del país.

1.2. **Críticas a las formulaciones teórico-metodológicas de planes y políticas implantados**

Carente el último cuarto de siglo de la historia económico-social argentina de acciones efectivas de planificación regional a escala nacional, el análisis crítico tiene que transitar por la evaluación de tres niveles de expresión y acción: el discurso ideológico de planes y propuestas no efectivizados, los planes de alcance sub-nacional y las políticas regionales. Haremos este análisis crítico respetando la periodización arriba expuesta.

1.2.1. *El enfoque tecnocrático del desarrollismo y sus resultados*

Los elementos centrales del modelo desarrollista en términos de ordenamiento espacial descansaron en valorizar a la generación de economías externas de aglomeración y de urbanización como el vehículo más apropiado para orientar el proceso de localización. Así, durante todo el período desarrollista, el modelo de los «polos de crecimiento» adquirió entidad principal tanto en la formulación político-ideológica como en los diferentes intentos de implementación. El argumento central que sustentaba este enfoque es que, necesitada la estructura económica de reci-

(3) Presidencia de la Nación Argentina: *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad*, 1971-75. Buenos Aires, 1971, p. 74.

bir importantes volúmenes de inversión en actividades intensivas en capital, la concentración de las mismas en puntos seleccionados del espacio aseguraba efectos hacia atrás y hacia adelante sobre el área regional contigua de significativa magnitud. Los «polos de crecimiento» se elevaron a la categoría de soluciones mágicas para resolver las desigualdades regionales y a través de la difusión espacial del impacto de fuertes inversiones públicas y privadas concentradas en un centro irradiador, hacia atrás y hacia adelante, de los efectos multiplicadores del polo. En el discurso oficial, en la literatura especializada y en los planes de alcance sub-nacional se reiteraron formulaciones explícitas favorables a la implantación de dichos polos de crecimiento. La expresión más evidente de esta adhesión irrestricta a una metodología de programación regional lo dio el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-75 que incluyó, entre sus recomendaciones, un listado de centros urbanos ubicados dentro y fuera de la Región Centro-Litoral a los que se designó como futuros polos de crecimiento en el proceso de implementación del Plan. Como esto último no tuvo efecto, esa expresión solamente tuvo efecto declarativo. No es éste el ámbito para discutir en profundidad y suficiente extensión lo inadecuado y desajustado a nuestra realidad espacial que supone descansar en los polos de crecimiento como instrumento eficiente del desarrollo regional. Hace ya tiempo que muy sólidas argumentaciones han descalificado a este instrumento como válido, en el contexto de la debilidad de la trama espacial de relaciones económicas y las secuelas de la concentración del poder político al sistema regional cuando el eventual plan se aplica. Al mismo tiempo, no existen mecanismos de revisión de objetivos, políticas y metas.

Este modelo de planificación, alejado de la cambiante y polifacética realidad, suele estar fuertemente impregnado de «economicismo». La dimensión social a veces aparece como un subproducto de lo económico, centrada habitualmente en los aspectos demográficos, pero los fenómenos del poder económico, del ingreso, de los actores sociales responsables del proceso de acumulación y del marco político acostumbra a estar ausentes. Este sesgo «economicista» es compatible con la ideología del desarrollismo que muy poco atiende a los fenómenos de la estructura social y política. Lo que importa es crecer sin detenerse a pensar sobre sus responsables y sus beneficiarios.

Por otra parte, quienes son los productores de estos planes están ubicados dentro de la tecnocracia del sistema político, aislados de la dinámica social y de los sectores sociales hacia los cuales se pretende dirigir los supuestos resultados del proceso de crecimiento. La visión tecnocrática, que es altamente responsable de la sectorización del modelo, del entronizamiento de las

metas cuantitativas aportando toda consideración cualitativa sobre el entorno socio-político y del modelo cerrado en sí mismo, actúa con objetivos propios. En la medida que opera alejada del fermento creativo de una sociedad que ofrece fuertes carencias y reclama soluciones precisas, su visión del mundo responde más a la modelística «estudiada» que a la realidad circundante.

Este enfoque, por lo demás, es compatible con la ideología del desarrollismo. El plan regional debe instrumentar crecimiento económico, concentración espacial de inversiones y apoyo financiero para los proyectos rentables. Estos principios se ajustan a la ideología dominante que solamente se ocupa del «qué» y no del «cómo» y «para quién». Quedan así relegadas todas las consideraciones sobre origen del capital inversor, efectos de la tecnología importada, acentuamiento de relaciones comerciales propias de una sociedad dependiente, concentración creciente del capital industrial, etc. Todo ello es permitido en aras del desarrollo acelerado.

1.2.2. *Los enfoques anti-planificación y sus efectos espaciales*

En la etapa del monetarismo ortodoxo, el reinado del mercado y el descrédito de la planificación no se verificó, como ya quedó dicho, ninguna experiencia de programación regional a nivel global. A escala subnacional, es posible identificar muy pocas experiencias de planificación provincial o local, realizadas a impulsos de gobiernos de jurisdicciones políticas de desarrollo relativamente atrasado. La experiencia más rica la constituyó el Plan de Desarrollo de la provincia de Misiones (4) que intentó dar una respuesta «modernizadora» al fuerte retroceso socio-económico provincial y a la carencia de actividades dinámicas capaces de revertir el signo negativo del proceso de acumulación. El inexistente apoyo nacional a esta experiencia planificadora impidió que se concretaran las propuestas del plan.

De las tres dimensiones que se relacionan con el ordenamiento espacial sólo tuvo relativa vigencia la vinculada a la promoción regional. Sustituida la Ley 20960, sancionada por el Congreso de la Nación en forma unánime durante el anterior gobierno constitucional, el nuevo instrumento jurídico regulador de la promoción de nuevas inversiones industriales en el interior conservó muy poco de las originales ideas puestas en el documento legal pero nunca instrumentadas de la etapa anterior. El casi único recurso que se mantuvo en la nueva promoción fue el beneficio de la reducción o eliminación de impuestos nacionales. Ello fue en sí mismo insuficiente para alterar el proceso de radicación industrial en el interior. Es por esa razón que, en ciertas provincias (San Juan, San Luis, Catamarca y La Rioja) se establecieron sistemas de excepción por períodos extensos a través de los cuales se concedían ventajas fiscales de magnitud así como

(4) Gobierno de la Provincia de Misiones: Misiones 2.000, Posadas, 1981.

otros beneficios crediticios y de localización. Al mismo tiempo, se dictó una ley estableciendo un régimen especial para la Gobernación de Tierra del Fuego, en el extremo sur del país, a fin de que en ese área se importase libre de gravámenes partes de artefactos electrodomésticos para ser allí armados y luego vendidos como bienes de consumo duradero en el resto del país.

Los «santuarios» privilegiados en relación a otros recintos geográficos atrajeron numerosas inversiones industriales, muchas de ellas concretadas en meros traslados desde otros puntos del territorio nacional y pertenecientes, en especial las de mayor magnitud, a firmas multinacionales o grandes complejos de capital nacional. En síntesis, se trató de un subsidio abierto a la expansión territorial del capital fuertemente concentrado, sin vinculación intersectorial con encadenamientos para atrás y para adelante en la misma zona, de alta repercusión local pero de efecto marginal a escala nacional. Existe, como resultado de estas localizaciones artificiales, el temor fundado de que transcurridos los períodos de gracia fiscal gran parte de los mayores establecimientos, satisfechos los objetivos de alcanzar acentuados niveles de tasas de acumulación, abandonen tales jurisdicciones privilegiadas.

Acompañando este proceso, la crisis económica en la región de la Pampa Húmeda, altamente densificada con actividades industriales orientadas al mercado interno, redujo su rol atractivo para la migración interna. Según los Censos de Población de 1980 y de Actividades Económicas de 1985, por primera vez en 100 años hubo retención de población e incremento relativo de empleo industrial en la mayoría casi absoluta de provincias no pampeanas del país (5). La desconcentración espacial, tan ansiada por el desarrollismo, se alcanzó mediante acciones no planificadas, debido a la fuerte recesión económica y por acciones de promoción local compatibles con los intereses de los sectores económicos dominantes.

1.3. Problemas de implementación

Un aspecto central corresponde apuntar en este apartado que hasta ahora no ha merecido atención de nuestra parte. Se trata de la notoria carencia de participación de los sectores sociales a quienes va dirigido el proceso de planificación en la puesta en marcha de las correspondientes acciones de transformación. La esencia vertical del proceso de diseño de los planes de alcance subnacional se transfirieron de modo casi absoluto a la visión centralizadora y burocratizada de la implementación. En las escasas experiencias que en los planes de desarrollo regional se convirtieron en instrumentos de acción, la participación popular estuvo ausente.

Este concepto de participación tiene directa vinculación con la incidencia de la sociedad re-

gional en el proceso de gestión. No se concibe un plan que desde «arriba hacia abajo» imponga a los sectores sociales de una región decisiones manipuladas desde la burocracia técnica o el poder central. En este sentido, solamente surgieron experiencias de horizontalización del poder en algunos planes, interrumpidos bruscamente cuando las condiciones políticas impidieron avanzar, que tuvieron lugar en el bienio 1973-1974. Los extensos períodos autoritarios o las etapas de democracia limitada o restringida constituyeron marcos altamente represores de un modelo de planificación participativo, en el que las decisiones se implementan con activa presencia y capacidad de decisión de los actores sociales de menor poder, ingreso o riqueza.

En síntesis, los modelos de planificación, más allá de sus limitaciones de cobertura, las políticas regionales y los mecanismos de implementación estuvieron, en los últimos años transcurridos en la Argentina, básicamente determinados por el estilo de desarrollo vigente, los intereses de los sectores sociales dominantes y el predominio casi continuo de formas autoritarias de ejercicio del poder político.

2. LA PLANIFICACION URBANA

2.1. Antecedentes

2.1.1. «Urbanismo» y planificación urbana «desarrollista». 1900-1975

Los antecedentes de planificación urbana en la Argentina se remontan a principios de este siglo, y se hallan vinculados a los rumbos que asume primero el urbanismo y luego la planificación urbana y regional en el contexto mundial, la particular interpretación que se realiza de ellas en nuestra realidad y los objetivos que imponen los sucesivos regímenes políticos. Es decir que en la planificación urbana elaborada y, a veces, implementada, se articula el nivel «técnico» de la planificación, su abordaje teórico-metodológico de la específica realidad que se desea transformar con los objetivos políticos que poseen los gobernantes para esa transformación. Pues, como se comenta anteriormente, la planificación, tanto regional como urbana, se halla permeada por los objetivos globales que, en cada momento histórico, pretenden imponer los sectores dominantes al conjunto de la sociedad. A lo largo de estas páginas, se intentará mostrar las articulaciones más o menos estrechas entre los niveles «técnico» y «político» de la planificación urbana y en problemas de implementación derivados, por un lado, de los conflictos provocados por los desajustes entre ambos niveles, y, por otro, de los objetivos reales, generalmente implícitos, de los instrumentos que se desea implementar.

Desde su constitución, el Estado argentino no ha tenido una política urbana explícita a nivel del territorio nacional; su actuación ha sido fragmen-

(5) Ver: ROFMAN, Alejandro, *Argentina: a mature urbanization pattern Cities*. Londres, february, 1985; y Clichevsky,

Nora, *Proceso de urbanización y problemática urbana en Argentina*, xerox, 1986.

tada y sus consecuencias limitadas. Los primeros instrumentos que se elaboran e implementan se hallan vinculados territorialmente a la Provincia de Buenos Aires y a las ciudades de mayor crecimiento poblacional y de actividades productivas y paralelamente, de problemas urbanos: Buenos Aires y Rosario.

El primer Plan de Urbanismo —directo antecesor de la planificación urbana— para la ciudad de Buenos Aires fue realizado por un especialista francés, Bouvard, en 1909. Los sectores sociales que dirigen la ciudad tienen como modelo cultural a Francia; ésta impone sus pautas en diversas dimensiones de la vida argentina, entre las cuales se halla sus formas de hacer la ciudad. Esta influencia continúa y se expresa en el asesoramiento de especialistas como Forestier, que en la década del 20 trabaja en Rosario y Buenos Aires. El Plan de Estética Edilicia, coordinado por el Arquitecto Noel, que se implementa a partir de 1925 en Buenos Aires, posee muchas propuestas según los modelos franceses de producir y vivir la ciudad. Por primera vez se piensa a Buenos Aires como un todo —incluido el incipiente Gran Buenos Aires— donde vivían distintos sectores sociales a los cuales se les asigna un lugar —hay zonas de la ciudad destinadas a barrios obreros, por ejemplo— y donde es necesario proyectar un sistema vial para unificar los distintos barrios, además de la necesidad de embellecer el área urbana para hacerla más vivible. Existe un trasfondo moral en esta propuesta, que permea al urbanismo y luego se trasmite a la planificación urbana, asociada a una visión «física» del mundo: a través de la modificación de las estructuras físicas se transformará la sociedad; si la ciudad cumple con las normas estéticas imperantes en la época —y luego, a partir del urbanismo moderno, con los requisitos de «funcionalidad»— (6) la sociedad que vive en dicha área urbana será más feliz. Los análisis que vinculan la sociedad y el espacio construido son aún embrionarios a nivel mundial y desconocidos en la sociedad argentina.

Mientras en Buenos Aires existe una preocupación por el funcionamiento de la ciudad como entidad única, con crecientes problemas de circulación, estéticos, de recreación, etc., en el interior —incluso en los partidos que hoy constituyen el Gran Buenos Aires— la creación y crecimiento de ciudades estaba regulada por normas de principios de siglo —en Buenos Aires, por una ley de 1913— las cuales sólo definían dimensiones mínimas de lotes y condiciones generales de topografía y altura, y espacios de uso público. La falta de normas más estrictas sobre áreas a lotear infraestructura necesaria en las nuevas tierras urbanas, ha defini-

do innumerables problemas urbanos objeto de posteriores políticas públicas específicas recién en la década del 60, con escasos resultados, como se verá más abajo.

La capital continúa siendo objeto de estudios y propuestas urbanas y las concepciones del urbanismo moderno se hacen presentes en el plan que elabora Le Corbusier (7) conjuntamente con un grupo de arquitectos argentinos, puesto que los arquitectos-urbanistas aún lideraban las propuestas urbanas.

A partir del análisis de la ciudad, de su crítica al crecimiento descontrolado, a la falta de vivienda en las áreas centrales, a la escasez de asoleamiento, a los tiempos de viaje desmesurados en relación a los utilizados para trabajar y recrearse, realiza la propuesta para «restablecer el equilibrio» (8), «la normalidad», las relaciones exactas entre las diferentes actividades que se desarrollan en el área urbana. La existencia previa de un «modelo» al cual es necesario arribar para que la ciudad funcione adecuadamente y la analogía de las áreas urbanas a organismos vivientes define la propuesta; la misma no considera la ciudad actual, construida, en la cual vive una determinada sociedad, con una particular organización, con sus expectativas y posibilidades, con un Estado que responde a determinados intereses. Según esta concepción, la ciudad es un organismo independiente de la sociedad, al cual se lo puede proyectar desde afuera de ella. Por otra parte, el arquitecto-urbanista se siente el benefactor de la humanidad, proyectando los espacios que ésta necesita para vivir mejor. El concepto de ciudad como producción social y como tal, en proceso constante de reconstrucción y re-utilización de los espacios construidos en otras coyunturas históricas, es aún desconocido.

Los cambios políticos de 1943 implican una mayor participación del Estado en diversos ámbitos de la sociedad argentina, entre ellos el urbano. Pero la planificación urbana a nivel nacional es inexistente: sólo se implementan reglamentaciones sobre algunos aspectos sectoriales. En la provincia de Buenos Aires, la intervención estatal se hace presente en las nuevas regulaciones, también sectoriales, sobre subdivisión y ocupación del suelo. Algunos equipos técnicos —formados todavía sólo por arquitectos— formulan «planes de ordenamiento» o «planes reguladores» para municipios del Gran Buenos Aires —los cuales ya poseían graves problemas urbanos— y para ciudades del interior, a pedido de las autoridades locales; la implementación de los mismos es parcial o nula, debido generalmente a las presiones de sectores económicos involucrados, y al escaso poder real del

(6) En especial a partir de «La Carta de Atenas», concreción del pensamiento de la arquitectura y el urbanismo moderno, expresado en el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna —CIAM— 1933, y de las obras de Le Corbusier sobre la temática.

(7) Le Corbusier elabora, asimismo, planes urbanos para otras ciudades latinoamericanas, entre las que se encuentran Río de Janeiro, Brasil y Bogotá, Colombia. En todas ellas in-

tenta implementar los mismos conceptos que para todas las grandes ciudades mundiales. El concebía a los hombres todos iguales y, por lo tanto, las ciudades también tenían que serlo.

(8) El concepto de «equilibrio» es también utilizado posteriormente en planificación regional. Aún actualmente, hay quienes definen la organización territorial argentina como «desequilibrada», imponiendo una forma ideal de «equilibrio espacial».

municipio (9). Pero aun si fueran implementados, su estrecho enfoque «espacialista» no permitiría la solución de los principales problemas, tales como la segregación, hacinamiento y déficit de equipamiento comunitario (10).

En la ciudad de Buenos Aires, a fines de la década del 40, se constituye el Estudio del Plan de Buenos Aires, para formular el Plan para la Capital, bajo los lineamientos del elaborado por los arquitectos Le Corbusier, Kurchan y Ferrari Har-doy. Por primera vez se organiza un equipo interdisciplinario para la realización de un plan urbano en Argentina, pero el mismo es disuelto en 1950. Cabe consignar que paralelamente a la existencia de este equipo —que volverá a constituirse con mayor fuerza a partir de la etapa «desarrollista» a iniciarse formalmente en 1958—, se elabora e implementa el Código de Edificación en la ciudad de Buenos Aires, el cual norma la actividad privada en materia de subdivisión y especialmente de uso y ocupación del espacio urbano. Este Código, con modificaciones, es el único instrumento de planificación urbana-física hasta 1977, año en el cual se implementa el Código de Planeamiento por parte de las autoridades militares.

El período desarrollista —1958-1973— y los distintos subperíodos marcados por los sucesivos regímenes políticos, implican una mayor intervención del Estado en lo urbano, especialmente a nivel del discurso y a escala local.

A nivel nacional, no existe una preocupación por la planificación urbana, ni siquiera en forma del discurso, articulado a la planificación regional. La preocupación por la problemática de las ciudades, que soportan en esos años significativos crecimientos de población y, en algunos casos, la instalación de grandes establecimientos industriales, tiene lugar en el seno de los municipios. Son las administraciones de los centros urbanos las que, hacia fines de la década del 50, organizan sus oficinas de «plan regulador» o contratan equipos para que elaboren el «plan», es decir, un libro donde, luego de realizar un análisis, un diagnóstico, proyecciones de población y actividades urbanas, se realizaba una propuesta física para la ciudad, la cual se concretaba en un código que definía áreas a subdividir, usos, densidades, tipos de zonas residenciales y de expansión, etc. Es decir un «modelo» físico que la ciudad tenía que asumir para minimizar los problemas ya existentes y/o los posibles emergentes. Como en el caso de la planificación regional, se trataba más de una planificación formal que real.

Si bien algunos de los equipos que trabajaban en los últimos años de la década del 50 y a principios de los años 60 ya estaban constituidos por profesionales de diferentes disciplinas, el «direc-

tor de orquesta» era el arquitecto-urbanista, que era el que efectuaba la propuesta física, a partir de los insumos que le proporcionaban las otras ciencias. Una verdadera integración interdisciplinaria y la planificación como proceso eran aún impensables en la Argentina; pero sobre todo, era una determinada concepción del espacio que estaba definiendo esta forma de intervención sobre las áreas urbanas: el espacio autónomo de la sociedad que lo produce (11).

En la ciudad de Buenos Aires, el Organismo del Plan regulador formula el estudio más completo que se desarrolla en este período (12); aunque fue aprobado en 1962, sólo se implementaron algunas obras públicas importantes.

Interesa señalar que es el primer documento donde se formula una directiva para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Durante la década del 60 se constituye, precisamente, el Organismo de Región Metropolitana dependiente del Consejo Nacional de Desarrollo —CONADE—, cuyo objetivo es la formulación de directrices para la Región. La concreción de las mismas en el Esquema Director para el año 2000, realizado otra vez con asesoramiento técnico francés adolece de las mismas fallas de todos los intentos de planificación urbana hasta ese momento en la Argentina: la «espacialidad», la falta de comprensión del fenómeno urbano, y por tanto, la imposibilidad de actuar sobre él de manera eficaz en relación al «objetivo general» que se explicita en la planificación y que consiste en mejorar las condiciones de vida de la población objeto del plan en cuestión. Por otra parte, la disociación entre la planificación urbana y la regional es total. Si bien la oficina de la Región Metropolitana pertenecía a CONADE, no se integraban sus propósitos a las elaboradas en otras regiones del país.

Cabe preguntarse acerca de las bases con que el desarrollismo imaginaba, en el discurso tecnocrático, a la planificación urbana.

A lo largo de los años sesenta, y más especialmente, a partir de la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento del gobierno militar en 1966 —el cual obligaba a los municipios a organizar una oficina de «planeamiento y desarrollo» y elaborar planes urbanos—, una serie de ciudades argentinas son objeto de estudios y propuestas. A éstos se les ha cambiado el nombre: son planes de desarrollo aunque, en general, los mismos no difieren de los años anteriores, pese a que algunos nuevos conceptos sobre planificación a escala internacional, llegan a nuestro medio. Comienza a hablarse, por ejemplo, de la planificación como proceso, criticando al plan-libro. Al mismo tiempo, hacia fines de los 60, las críticas a las concepciones «espacialistas» definen nuevos rumbos de

(9) Cabe consignar que en muchas oportunidades, las mismas autoridades que encargaban la elaboración de un Plan —Secretaría de Obras Públicas o incipientes direcciones de planeamiento urbano— poseían escaso poder dentro del Municipio.

(10) Generalmente, poseían también un enfoque de la ciu-

dad como ente autónomo dentro de la región, disociada de la misma y del resto de los centros urbanos.

(11) Para este tema, ver: CORAGGIO, José Luis: *Notas sobre el análisis espacial*, Buenos Aires, CEUR, 1972, mimeo.

(12) Imbuído de los conceptos de la planificación inglesa de postguerra.

la investigación urbana que influyen a ciertos equipos que trabajan en planificación (13).

Interesa destacar que la implementación de dichos planes ha sido escasa, en gran medida por la reducida autonomía financiera que posee el municipio para llevar adelante obras de envergadura, como proponían muchos de los planes y el aún menor poder político real para defender la aplicación de normas restrictivas de la actividad privada —particularmente, si los sectores privados eran importantes económicamente—. Por otra parte, todos estos instrumentos de planificación se elaboran e implementan sin participación de los sectores de la comunidad, afectados por el accionar de los sectores dominantes. En algunos casos, las propuestas adolecen de serios problemas, como el ya comentado «espacialismo» y por lo tanto, su implementación hasta hubiera generado efectos «no esperados», agudizando, posiblemente, problemas ya existentes.

El período 1973-1976, como se señala en las páginas referidas a la planificación regional, fue demasiado corto y sobre todo, demasiado convulsionado y contradictorio a nivel político y social como para que éstas aún incipientes ideas pudieran concretarse en acciones de planificación urbana.

2.1.2. *Los últimos diez años*

Si bien a nivel regional —como se explicita en las páginas anteriores— durante el gobierno militar de 1976-83 no se elaboró ni implementó ningún plan, la situación a nivel urbano fue diferente: algunos gobiernos locales encomendaron la realización de planes de ordenamiento, en el interior del país, mientras en la Capital Federal y en la provincia de Buenos Aires la planificación urbana estuvo más presente que en épocas anteriores.

En la Capital se implementa el Código de Planeamiento, en 1977, sobre la base de una propuesta elaborada durante los primeros años de la década del 70, al cual se le realizaron algunas modificaciones, consecuentes con los fines perseguidos por las autoridades municipales durante el período militar. La disminución de los factores de ocupación del suelo —FOT—, la definición de usos del suelo, la eliminación de los patios interiores —todas ellas medidas normativas restrictivas a la construcción—, se articulan las inversiones del estado en autopistas, parques recreativos, escuelas y playas de estacionamiento; a la política de erradicación de villas de emergencia y a la ley nacional de locaciones urbanas.

En la provincia de Buenos Aires se implementa la ley 8912, prohibiendo loteos sin infraestructura, permitiendo y reglamentando usos nuevos, como los clubs de campo, definiendo la necesidad de que cada municipio elabore un plan de ordenamiento de su territorio, en base a lineamientos generales que la ley establecía.

El resultado de estos dos instrumentos fue ne-

gativo para los sectores de menores ingresos. En la Capital se erradicaron las villas miseria, se desalojaron una importante cantidad de «conventillos» y hoteles pensiones y aumentaron los precios relativos a los inmuebles por el alza en las tasas municipales y la disminución de los índices de ocupación, lo cual produjo una verdadera «elitización» de la ciudad. En los municipios del Gran Buenos Aires, la restricción en la oferta de tierra sin infraestructura —la única accesible para los sectores de bajos ingresos— en décadas anteriores produjo nuevas formas de hábitat popular: el loteo clandestino, prácticamente desconocido en Buenos Aires desde la década del 40, las invasiones organizadas en grandes extensiones de tierra y la sublocación de piezas. Es decir que estas políticas urbanas estuvieron ligadas a las políticas globales y sirvieron a sus fines: por un lado, restringir el acceso al espacio urbano, así como a otros bienes, a los sectores populares, y por otros, las inversiones en autopistas, en grandes estacionamientos y otras obras de infraestructura urbana posibilitó la adecuación de grandes empresas constructoras vinculadas al sector financiero.

A nivel nacional, no hubo una política urbana para el conjunto del país, si bien existió, y aún existe, un organismo dedicado a este objetivo. A partir de 1983 se han sucedido diversos proyectos de ley de planificación urbana, los cuales no se han aprobado ni han conseguido aún ser discutidos en las instancias legislativas.

2.2. **Análisis crítico de las concepciones teórico-metodológicas de la planificación urbana**

Cabe preguntarse por qué la planificación urbana en la Argentina ha tenido tantos limitados alcances; por qué no ha existido una planificación urbana a nivel nacional, por qué los planes urbanos, elaborados en el nivel local, han tenido una implementación parcial —cuyos resultados «no esperados» han sido, en algunos casos, negativos para la población más carente— y por qué ha habido tantos planes urbanos que no se han podido implementar.

Son varios los elementos explicativos de esta situación, vinculados a los objetivos de los distintos regímenes políticos y de los planificadores y a las concepciones teórico-metodológicas que han imbuido el quehacer de los mismos.

Obviamente, no puede esperarse que la planificación urbana sea más equitativa que la sociedad que la genera, pero hubo determinados períodos en los cuales se definieron objetivos sociales que no fueron acompañados por instrumentos de planificación urbana que pudieran correlacionarse con esos objetivos. Es el caso de lo acontecido durante los períodos 1963-66 ó 73-76, por ejemplo, donde el país tuvo regímenes constitucionales de corte reformista o populista.

Por el contrario, en el período militar (1976-83), la planificación urbana, por lo menos la implementada en Capital Federal y la provincia de Bue-

(13) En algunos casos, los investigadores son, asimismo, planificadores.

nos Aires, tuvo una correspondencia exacta con los objetivos globales del gobierno. En el resto de los períodos analizados, la implementación fue escasa, los resultados mínimos y la frustración de los planificadores muy grande (14).

Los diferentes sectores que hegemonizan el poder político y económico del país en distintos períodos, pueden prescindir de la planificación urbana a nivel nacional o global para lograr sus objetivos. Cuando los problemas a nivel local se hacen importantes, se intentan soluciones a ese nivel. Es el momento en el cual aparecen los técnicos de los municipios. Si el objetivo explícito de los planificadores al elaborar y desear implementar un plan, es mejorar las condiciones de vida de la población, cabe formularse tres preguntas: 1) ¿a qué sectores de la población se refieren o es que todavía están imbuidos del urbanismo, para lo cual todos los hombres tienen las mismas posibilidades de habitar un área urbana?, 2) ¿los métodos empleados son los correctos para llegar a los objetivos que se desean alcanzar?, y 3) ¿los planificadores conocen los objetivos implícitos de los gobiernos para los cuales trabajan?

Respondiendo a la primera pregunta, la mayoría de los técnicos postulan que el solo hecho de implementar una política urbana, ya es positivo. La postura ideológica de muchos de ellos les hace insensibles a los fenómenos de la desigualdad en las condiciones de vida de la población; y hasta pueden estar de acuerdo con los objetivos implícitos que el gobierno de turno se propone. La ingenuidad y el voluntarismo (15) de otros hace que les resulte imposible realizar un estudio del porqué de los fracasos.

Para ello, es necesario analizar las concepciones sobre el objeto urbano y sobre la intervención que se hace sobre ese objeto.

Hasta la década del 60, los planificadores poseían una concepción física del espacio urbano: la ciudad estaba compuesta por elementos aislados, o los mismos constituían redes o sistemas espaciales (16). Es a fines de los años sesenta y principios de los años setenta cuando desde distintas disciplinas que trabajan en lo urbano, comienza a definirse una nueva concepción del espacio, a partir del proceso de producción social de la ciudad. Se perfilan, así, los comportamientos de los distintos agentes que actúan en la producción y apropiación del espacio urbano así como de sus intereses, necesidades y posibilidades (17). Pero estas concepciones no se emplean en la planificación urbana argentina.

Si abordamos la respuesta a la segunda pregunta debemos decir que el enfoque físico-especialista que se tenía del objeto urbano, se agrega la forma de intervenir sobre él. Si el problema lo tiene

una entidad física, es necesario cambiar esa entidad —con normas o con inversiones públicas.

Si los diagnósticos mostraban carencias de infraestructura y equipamientos colectivos, la propuesta de intervención consistía en realizar inversiones para suplir las deficiencias. Si los mismos mostraban bajas densidades, o condiciones precarias, se proponían normas para aumentar densidades o construir con determinados materiales. Se trataban siempre de intervenciones en la esfera del consumo. Sólo en algunos planes de desarrollo elaborados en los últimos años de la década del 60, se proponían instrumentos en la esfera de la producción especialmente en lo referido a la creación de empleo. La falta de integración de los planes locales con los niveles de planificación regional y nacional, definieron los escasos resultados positivos de los mismos.

Por otra parte, es una planificación, como es señalado asimismo en páginas anteriores, sobre la planificación regional, de «arriba hacia abajo». En toda la historia de la planificación urbana argentina, la población no ha participado en las decisiones que se tomaban —o que se querían tomar— sobre el espacio que ella habitaba; sólo era consultada en la etapa de análisis, sobre su edad, ocupación, ingresos. En muy contadas oportunidades, tenía posibilidad de participar a través de organizaciones profesionales o barriales. Por tanto, el «plan» no era sentido por la población como un elemento positivo para su vida, que tenía que defender. Por otra parte, los sectores económicos de mayor poder, en la medida que algunos de los instrumentos de determinado «plan» podían estar en contra de sus intereses —prohibición de localización industrial o de incorporación de tierras a la ciudad, por ejemplo— usaban su poder frente a las autoridades locales —débiles, ya que no tenían apoyo a nivel nacional— para obtener la derogación del «plan». De cualquier manera, la mayoría de los planes «legalizaba» áreas ya ocupadas por usos comerciales e industriales y «preservaba» áreas residenciales de baja densidad, siendo un instrumento para normar la segregación ecológica de distintos sectores sociales.

No es posible desconocer que, a partir de la década del 60, y frente al fracaso de muchos planes, y a la incorporación de instrumentos de otras ciencias, como los modelos matemáticos y la teoría de sistemas, los análisis se hacen más sofisticados, los equipos están integrados por profesionales de distintas disciplinas, pero prevalece aún la concepción positivista de las ciencias y la interdisciplina sólo existe en la imaginación de los planificadores. Las propuestas son definidas por los urbanistas del equipo materializadas en un «plan-libro», y reglamentadas en un código que define la acción

(14) Los distintos sectores que producen y usan la ciudad, se hallaban indiferentes frente a la problemática, con excepción de los casos en que la implementación podía comprometer posibles beneficios «ganancias rentísticas» a las empresas constructoras. Los otros sectores sociales, incluyendo la población más carenciada, desconocía los alcances de la planificación.

(15) Y hasta el desconocimiento de otras concepciones para analizar la realidad.

(16) Ver CORAGGIO, José Luis: *op. cit.*

(17) Ver BARRIOS, Sonia: *Sobre la construcción social del espacio*, CENDES, Venezuela, 1978; HARDY, David: *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, España, 1980.

del sector privado (18). Por otra parte, las inversiones proyectadas son concretizadas parcialmente, debido a la escasa capacidad de inversión del sector público municipal.

Hacia los años setenta, a las modificaciones en las concepciones teórico-metodológicas sobre el objeto urbano, se agregan los cambios en la concepción de la intervención sobre dicho objeto, a partir de los análisis críticos de la planificación urbana realizados en otros contextos. Comienzan a evaluarse los efectos negativos para ciertos sectores sociales, de aquellos instrumentos como la «renovación urbana», por ejemplo. Al mismo tiempo se postula trabajar sobre la planificación como proceso: la única planificación que se implementa es el «plan» físico, pues sirve exactamente a los intereses de los sectores económicos que hacen uso de sus recomendaciones.

En términos de la respuesta al tercer interrogante, recordemos que la planificación urbana es parte de los procesos socio-políticos que la generan y, por tanto, depende de los objetivos que se plantea cada régimen político. Aunque, por supuesto, no hay que dejar de reconocer cierta autonomía de las técnicas de planificación, vinculadas a un determinado abordaje ideológico de la realidad.

La forma de analizar una realidad urbana depende de la teoría —implícita o explícita— que se emplee; la forma de intervenir sobre la realidad se vincula al diagnóstico que se realiza de ella y a los objetivos políticos de intervención. La coherencia entre ambos niveles, el político y el técnico, son indispensables para arribar a los objetivos planteados. Visiones aparentemente «ingenuas» de los técnicos —de los cuales los políticos se han aprovechado— han llevado a consecuencias nefastas para los sectores sociales más carenciados.

Es imprescindible profundizar en estas cuestiones, que nos llevará a transitar nuevos caminos, más coherentes entre objetivos y medios para conseguirlos, pues la sociedad argentina los necesita con urgencia.

3. ACERCA DE LAS ALTERNATIVAS POSIBLES

Las alternativas de planificación posibles deben, por un lado, superar las críticas teórico-metodológicas presentadas en las páginas anteriores y, por otro, adecuarse a las nuevas condiciones socio-económicas que devienen de la crisis que vive el país.

Sintéticamente, una estrategia alternativa de planificación regional y urbana en la Argentina debería contemplar los siguientes aspectos:

— Los procesos de producción del espacio urbano y regional y los diferentes agentes que inter-

vienen en dichos procesos deben poseer un rol activo en la planificación del territorio que obviamente, se halla asociado al proceso de democratización de la sociedad, a sus objetivos de real participación política y a la redistribución de ingresos y riqueza. Es la única forma de asegurar que los objetivos planteados por la planificación se implementen.

— Esta participación tiene que llevarse adelante a partir de una real descentralización del poder central hacia el poder local. Ello no significa, de ninguna manera, que se planteen estrategias de planificación a nivel local, aisladas de un contexto global, sino que deben hallarse articuladas con éste. Es en esta perspectiva global y de largo plazo en la cual deben insertarse los proyectos locales; de lo contrario, pueden provocar serios problemas de antagonismos, incompatibilidades o contradicciones insuperables.

— La estrategia global debe entender la realidad, con toda la complejidad de los procesos sociales en el territorio, y la planificación ser sentida como un proceso continuo, que exige flexibilidad para adecuarse a las nuevas situaciones generadas (19).

— Esta vinculación entre estrategia global e intervención local significa reflexionar previamente sobre las categorías «regional» y «urbana» y las articulaciones imprescindibles entre la planificación regional y la planificación urbana. Ello requiere reelaboraciones metodológicas, con el fin de superar la actual disociación conceptual entre ambos niveles de planificación.

— En el campo de las prácticas, es preciso implantar modificaciones en el aparato del Estado para flexibilizar estructuras burocráticas de planificación regional y urbana, en especial centralizadas, que no pueden adaptarse a los objetivos actuales de democracia y participación. Es imprescindible la existencia, a todos los niveles de gobierno, de organismos de planificación lo suficientemente dinámicos, integradores y no sectorialistas, críticos y capaces de responder a las necesidades y demandas de la población más carenciada. Por otra parte, el replanteo teórico-metodológico mencionado anteriormente, exige, asimismo, reorganización administrativa de los distintos organismos que actualmente desarrollan tareas en las áreas de planificación urbana y regional.

— Dada la situación de crisis económica, los proyectos de inversión deben ser más pequeños que los planteados en décadas anteriores, cuando los montos de inversión podían ser más altos que en la actualidad. Asimismo, deben ser proyectos de rápida maduración de capital, y que posibiliten un importante incremento de la dotación de equipamientos para los sectores más carenciados.

— Los proyectos a nivel regional y urbano de-

(18) La utilización de normas que no contemplan la realidad de los distintos sectores sociales, asociado a que las intervenciones sólo se realizan en la esfera del consumo, tiene como consecuencia el crecimiento de la ilegalidad tanto de la tierra, como de la vivienda, e, incluso, de pequeños comercios y servicios.

(19) Ver ROFMAN, Alejandro: «Hacia una estrategia de desarrollo regional alternativo para la Argentina», CEUR, xerox, 1986.

ben considerar las posibilidades de generación de empleo, con baja utilización de capital, con el fin de emplear fuerza de trabajo ociosa o semi-ociosa a causa de factores estructurales o a partir del impacto de la crisis actual. Los mismos deben plantearse desde la acción del Estado como a partir de la acción de la población, dada la crisis por la que atraviesa el Estado y las posibilidades de autogestión de sectores populares locales, a través de cooperativas u otro tipo de asociaciones.

— Será necesario reelaborar el cuerpo normativo, especialmente a nivel urbano, dado que ha sido elaborado en función de modelos para otras realidades socioeconómicas y culturales y que resultan obsoletas en el período de aguda crisis por la cual atraviesa el país donde la mayor parte de los sectores populares de las áreas urbanas se encuentra en estado de ilegalidad respecto a la tierra, la vivienda, el empleo, la electricidad, el agua potable, etc. Inclusive, este sistema de ilegalidad afecta a los sectores medios, dado que un alto porcentaje de comercios y de viviendas de dichos sectores, no poseen posibilidades económico-financieras para estabilizar su situación.

Ello implica el replanteo de los criterios metodológicos utilizados por los técnicos de la planificación. Además de articular normas flexibles, reajustables en el tiempo a medida que el proceso de decisiones atendiendo a necesidades y posibilidades vaya transformando la realidad urbana, es imprescindible fijar prioridades que reconozcan la gravedad de la crisis social del sistema urbano argentino. Anteponer lo social a lo físico es de indudable urgencia en el actual panorama de los sectores urbanos carenciados. Planificar el espacio urbano ya es, definitivamente, reconocer la presencia de un marco socialmente producido por actores de diferente poder, ingreso y capacidad de decisión. De allí que las soluciones deban atender a esa neta diferenciación socio-económica y reconocer la coexistencia de subsistemas urbanos fuertemente contrastantes en lo que se refiere a calidad de vida de la población que los habita.

— Utilización de instrumentos no convencionales en lo que se refiere a la tierra urbana tanto en relación a sus aspectos físicos como legales. Utilización de la capacidad de infraestructura urbana

y regional subutilizada lo que permite que escasas inversiones puedan posibilitar la habilitación de servicios indispensables para la población que los requiere.

— Utilización de tecnologías alternativas para la producción del hábitat rural y urbano a partir de reutilizaciones de materiales y de empleo de tecnologías no convencionales que puedan redundar en economías de diverso tipo al tiempo que proveen de empleo a la fuerza de trabajo local a fin de mejorar sustancialmente el hábitat popular de modo compatible con las principales necesidades de los sectores carenciados.

En síntesis. Es preciso enfrentar la ideología del plan cerrado, verticalizado, no participativo y fuertemente tecnocrático en su concepción con un modelo de programación regional y urbano intergrado especialmente, apto para responder efectivamente a las necesidades de los sectores populares más carenciados, compatible con mecanismos normativos que tiendan a asegurar esa respuesta y altamente sensible a las aspiraciones de las sociedades que se intentan transformar.

El reconocimiento que la planificación es un proceso en constante renovación y actualización y que más que una propuesta técnica es un hecho social posibilitará revisar en toda su profundidad la metodología, los objetivos y la normativa actualmente vigente.

El plan aislado es poco operante si no se lo inscribe en la dimensión espacial correspondiente, en un esquema de ordenamiento global de la sociedad nacional con objetivos mayoritariamente compartidos de sustancial mejoramiento de la calidad de vida de la población. Inversiones, generación de empleo, vivienda y equipamiento social, cobertura en salud y recreación, etc., son dimensiones de un proceso que tanto a nivel nacional como regional y urbano deben atender a un estilo de desarrollo que privilegie la situación de quienes menos participan en la distribución del poder, la riqueza y el ingreso. La democratización de la sociedad argentina, la descentralización del Estado y la participación popular son las herramientas más adecuadas para que este modelo de planificación se convierta en una vía de acción alternativa para alcanzar aquellos objetivos.

