

Paper

Complementariedad y Reciprocidad Escalar en la Planificación Urbana: Modelos e instrumentos

Luna, María Noel; Szajnberg, Daniela; Carolina, Antolín; Gil Palacios, Jimena

argmarianoelluna@gmail.com; danielaszajnberg@gmail.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Instituto de la Espacialidad Humana (IEH), Cátedra Szajnberg "Teoría y Gestión Urbana Contemporánea". Buenos Aires, Argentina.

Línea temática 1. Escalas, diagnósticos y representaciones

Palabras clave

Alcances, Complementariedad, Escalas, Instrumentos, Planificación.

Resumen

La mirada inter y multi escalar es uno de los componentes de la complejidad que define a la planificación urbana. Esta mirada delimita actuaciones y alcances instrumentales, como también sugiere complementariedades y reciprocidades entre lo global, lo regional y lo local. Si bien la inter y multi-escalaridad se hacen presentes en todo el proceso de la planificación: diagnóstico, propuesta e implementación; es en esta última fase donde se ajusta la delimitación escalar. No obstante ello, la factibilidad de concreción de lo pensado queda sujeto a externalidades que operan desde escalas mayores o bien a cuestiones endógenas que emergen desde la escala local.

El presente escrito intentará hacer referencia a estas sujeciones inter y multi-escalares que operan en la instrumentación de la planificación.

Entendiendo a este campo como una política pública, que dependiendo el Modelo de Desarrollo en el que ha estado inserta, ha respondido con alcances diversos en términos de escalas. Tal abordaje se propone desde una perspectiva histórica de acuerdo a distintos modelos de desarrollo clasificados en 4 cortes epocales: Desarrollista, Neoliberal, Neodesarrollista y un último periodo en definición, junto a la revisión de las lógicas de actuación que determinaron alcances de los instrumentos aplicados para la implementación tales como: los Códigos de Ordenamiento Territorial, los planes, los Programas Sectoriales y los Proyectos Urbanos. Con el fin de consolidar una cartera de instrumentos constituida por las contribuciones instrumentales de cada uno de estos períodos.

Como aporte empírico se presentará el caso de la ciudad de Buenos Aires, en donde se articulan herramientas de planificación en complementariedad y reciprocidad, tales como: El Plan Urbano Ambiental (PUA), El Código Urbanístico (CU) y los Planes de Comuna. Los instrumentos presentados han sido trabajados desde su análisis en el marco de la cátedra Szajnberg de la materia Teoría y Gestión Urbana Contemporánea (Tyguc), y en sucesivos proyectos de investigación Ubacyt y proyectos PIA. Pudiéndose arribar a la conclusión de que cada período en cuestión ha contado con un claro alcance escalar desde sus instrumentos, para luego, progresivamente, a lo largo de la historia proponer vinculaciones e imbricaciones entre ellos convirtiendo a los procesos de planificación en caminos que pueden abordarse de lo general a lo particular o bien de forma inversa.

Introducción

Los instrumentos urbanísticos son aquellas herramientas capaces de gestionar los territorios, ya sea mediante procesos que tengan que ver con las cuestiones ordinarias y diarias, y también con procesos que se asocien a situaciones extraordinarias o de planificación. Es requerido desde la planificación el conocimiento del alcance operativo de estas herramientas con el fin de poder planificar propuestas factibles de concreción mediante estos instrumentos. Y en

el caso de requerir de nuevas, ser previsor a la hora de diseñar dispositivos que sean complementarios en su actuación con los instrumentos ya vigentes. A lo largo de la historia, y desde que la planificación urbana es asumida como una política pública, los instrumentos urbanísticos han operado diversas intervenciones. Desde una primera mirada ordenadora-normativa del suelo hasta aplicaciones más actuales en marcos participativos e inclusivos para el desarrollo urbano sostenible.

Cabe aclarar que no siempre el ámbito de planificación ha estado próximo al ámbito de la gestión urbana, esta distancia en muchas ocasiones propició que algunos planes no lleguen a implementarse por las interferencias que se generan desde el campo instrumental. Parte importante de reconocer la capacidad de gestión de un plan mediante la instrumentación conlleva un conocimiento de los recursos con los que se cuentan para tal fin. Formular un plan o una intervención sin capacidad ejecutiva instrumental puede conducir al fracaso, o bien puede forzar tácticas discrecionales de actuación que dicen aludir a los lineamientos de un plan sin ninguna previsión operativa desde el documento marco (plan). Por lo tanto reforzar las habilidades en el conocimiento del bagaje instrumental es una acción importante a la hora de planificar.

Como punto de partida se entiende al Modelo de Desarrollo como aquel esquema a seguir a fin de promover el progreso de un pueblo, funcionando como marco de referencia para los encargados de elaborar las políticas públicas de un país. En la actualidad existen ciertos consensos en torno a las visiones del desarrollo a escala global y los instrumentos en muchos casos responden y complementan estos horizontes (Castro Álvarez; 2007, pp 75). Desde la perspectiva histórica que indaga sobre los efectos de la planificación como política pública se identifican cuatro cortes epocales que responden a distintos modelos de desarrollo, los cuales se han caracterizado mediante lógicas de actuación instrumentales específicas. Esta periodización permite, antes de entrar en los instrumentos propiamente dichos, poner en contexto los pensamientos de cada época e identificar los agentes que intervienen con capacidad de gestión en distintos territorios y escalas, y con qué temáticas.

Periodos históricos: Contextualización de los Modelos de Desarrollo

Modelo Desarrollista:

Período que emerge con la segunda guerra mundial en Europa, se consolida con el Fordismo y Taylorismo en América del Norte y llega a mediados del siglo XX a América Latina. En términos de generación de excedentes el modelo desarrollista fijó sus metas en la producción industrial. La economía se sustentaba sobre estructuras industriales, que desde el enfoque urbano estaban muy relacionadas con el espacio de producción y el circuito que seguían luego las mercancías para su comercialización. El estado era un actor muy presente en la toma de decisiones sobre aspectos de planificación y los plazos que manejaban sus propuestas e intervenciones eran largos. Las

grandes obras se financiaban con recursos públicos y se orientaban todos los esfuerzos a las grandes obras de infraestructura, sobre todo aquellas que sean articuladoras en el territorio. Transporte, energía y servicios de saneamiento fueron las preocupaciones de la época junto a la reconstrucción de áreas destruidas en los conflictos bélicos. Estas intervenciones articularon los grandes centros urbanos con sus incipientes periferias industriales. A este periodo se le atribuye la modalidad de planificación tradicional o tecnocrática, en donde el instrumento destacado era el ordenamiento territorial, pensado y aplicado desde escalas locales hasta las nacionales. Regular el uso del suelo, fue una de las grandes preocupaciones, como también las expectativas de crecimiento de las ciudades sobre sus entornos más próximos dentro de límites prefijados.

Por lo tanto en este periodo fueron intensas las intervenciones desde la normativa de usos del suelo, la obra pública de infraestructura, la vivienda destinada al proletariado y la consolidación de intervenciones sectoriales en polígonos delimitados.

En este modelo de desarrollo se dieron procesos de crecimiento y procesos de reconversión urbana, sustentados por el concepto de “transformación urbana”, noción que conformó su cuerpo teórico de forma progresiva gracias a los aportes empíricos. A grandes rasgos las transformaciones urbanas pueden clasificarse en dos grupos: Un grupo relacionado a los procesos de crecimiento en extensión de la ciudad proyectándose hacia su periferia; y otro grupo relacionado a procesos de reconversión actuando de forma endógena y adecuando a la ciudad existente a nuevas necesidades.

En los años 50' se comprendía a las transformaciones urbanas en el marco de la “Reconstrucción Urbana”, siendo esta una acción derivada de un hecho histórico. Las ciudades Europeas demandaban de grandes reconstrucciones de la estructura urbana, debido a las destrucciones ocasionadas por la segunda guerra mundial. En la actualidad este concepto se puede asociar a otras problemáticas, como los desastres naturales, o bien, por la entrada en obsolescencia de grandes sectores industriales. En este campo es fundamental la dimensión física, arquitectónica y urbanística de la actuación, más que la social o económica de la transformación. Puntualmente este proceso no es un método que se utilice para proyectar un crecimiento planificado de la ciudad, sino que responde a una falencia o a un deterioro de un sector dentro de la trama urbana consolidada.

En los años 60' se inician los procesos de “Revitalización Urbana”, frente a los procesos de sub-urbanización y conformación de áreas o regiones metropolitanas, las áreas centrales de la ciudad y los cascos urbanos de las áreas periféricas debían afrontar la pérdida de competitividad ante el surgimiento de nuevos centros. Por lo tanto atraer nuevos residentes, nuevas actividades y nuevas funciones era primordial para estos núcleos que debían actualizarse ante un escenario micro-regional nuevo. En este concepto la dimensión social y económica es básica. Dependiendo de la necesidad de cada ciudad y sus suburbios se adapta el proceso, por ejemplo, en el norte de Europa este proceso se inclinó por dar vida a los barrios del suburbio residencial, en cambio en el sur de Europa se decidió tratar los barrios marginales dentro de las ciudades. Este proceso responde a cuestiones tanto

de crecimiento como de renovación interna, comenzando a practicar el asociacionismo público-privado por primera vez, propiciando la articulación de varios actores sociales con capacidad de gestión para impulsar la revitalización.¹ A este concepto se le asocia uno de carácter similar que se conocido como “Re-dinamización”.

El proceso de “Renovación Urbana o *Renewal*” da inicio en la década de los 70’ en Europa, una vez que las ciudades ya se encuentran consolidadas pero con necesidad de intervenir en la estructura urbana existente reponiendo o renovando elementos, valiéndose de la dimensión física y social para lograrlo. Si bien ambas dimensiones se combinan en este tipo de proceso se privilegia a una de ellas por sobre la otra.² Este proceso se relaciona con el grupo de transformaciones que se dirigen a la reconversión de un área.

Modelo Neoliberal:

El fenómeno de la globalización genera impactos en los modelos de producción de excedente emergiendo como modalidad competitiva al modelo industrial el modelo financiero, el cual en su proceso de generación de excedente mediante transacciones financieras plantea un fenómeno de desterritorialización de la producción. La economía terciaria crece en las ciudades sostenida por el incremento y modernización de los procesos financieros. Las áreas centrales urbanas eran ahora los centros financieros. Este periodo se consolida en la década de los ochenta del siglo XX, pero dependiendo el país, o más bien de la ciudad, puede haber contado con intervenciones anteriores.

El foco estaba puesto en las ciudades y no en los países, y el movimiento del capital financiero capitaneado por el inversor privado introduce nuevos actores en la gestión urbana. El estado reconoce nuevas problemáticas en sus ciudades cabeceras con grandes superficies obsoletas como fruto de los procesos de relocalización industrial en áreas periféricas. En cuanto a los recursos económicos los estados se encontraban ajustados para poder intervenir y renovar sectores centrales de ciudad. Es así como surge la asociación público privada para intervenir y renovar sectores en obsolescencia mediante la figura del Proyecto Urbano (PU).

Las administraciones locales tuvieron que modificar o adecuar sus procesos burocráticos y administrativos para estar a tono con las nuevas demandas de gestión que surgían: nuevos loteos urbanos en el mercado, incorporación de mejoras urbanas y creación de nuevos espacios públicos. Ante estas exigencias surgieron las Corporaciones de Desarrollo Urbano que vinculaban potestades públicas con intereses económicos de inversores y desarrolladores. Grandes Proyectos Urbanos se realizaron en muchas ciudades siendo esta la punta de lanza de una red de ciudades globales que mostrarían al mundo su jerarquía mediante sus *skylines*.

Los cambios de visión sobre las competencias del estado se fueron modificando y retrayendo en este periodo, los servicios de telecomunicaciones, de energía o de transporte se privatizaron en sus operaciones, dejando al actor

¹ Caso de la Ciudad de Glasgow, citada por CECODAYS.

² Los programas de renovación de la Comisión europea URBAN son referentes de este tipo de experiencias en toda Europa.

público como un facilitador y regulador de las actividades. Con estos cambios también se asocia una gran disrupción en el campo de la planificación, ya que el modelo de la planificación tradicional o tecnocrática se reemplaza por el modelo de la planificación estratégica. En donde mediante un análisis estratégico basado en criterios empresariales se identifican las oportunidades y riesgos, instalando una mirada selectiva en función del grado de oportunidad que ofrece. A su vez el mercado inmobiliario opera como motor de reproducción del suelo urbano y de procesos de densificación de algunas áreas de la ciudad. Estas intervenciones sectoriales de desarrollo urbano conocidas como Proyectos Urbanos (PU) generaron en algunas ciudades procesos de consolidación urbana muy asimétricos, ya que algunas áreas se destacaron como atractoras de inversión y otras quedaron relegadas por falta de oportunidad.

En cuanto a las tipología de transformación urbana que se instala en esta época se encuentran a partir de la década de los 80' los procesos de "*Redevelopment*" en Inglaterra o de "Mejora Urbana" en España³, los de Regeneración Urbana y los de Reforma Urbana. Estas transformaciones se relacionan con las mejoras de los servicios básicos públicos y de transporte de la ciudad. Los conceptos clásicos de fines del siglo XIX correspondientes a la mejora en la salubridad (higiene), el del ornato público (paisaje urbano) y la seguridad en las construcciones (estabilidad), se reversionan a la luz de las nuevas necesidades. Es clave para este proceso la consideración de las dimensiones físicas, sociales, culturales, económicas y todas aquellas que se tomen como complementarias.

Los procesos de "Regeneración Urbana" han acompañado a los anteriores, y se dirigen puntualmente a la recuperación o puesta en valor de elementos o componentes existentes. Este proceso se apoya más en lo preexistente, que en la nueva intervención.⁴ A este tipo se lo incluye en el grupo de las transformaciones de renovación.

De los años 80' en adelante con los inicios de la era global se conllevan procesos de "Reforma Urbana", en donde la expansión se articula con la necesidad de nuevos espacios urbanos que den sitio a nuevas actividades, y a nuevas lógicas de reproducción urbana. Destacándose este proceso por focalizar su atención en aquellas áreas que son patrimonio histórico, las cuales requieren de adecuaciones para actualizar y modernizar sus prestaciones. En este tipo se encuadran las reformas de los Cascos Históricos Europeos. En complementariedad surgen los procesos de "Rehabilitación Urbana" que se dan por primera vez en 1983 en Europa del Sur, impulsados por la legislación estatal, cuando se supone que algunos edificios o áreas urbanas históricas debían de ponerse en valor para recuperar su habitabilidad.⁵

Como primer impacto o efecto resultante a los procesos de renovación urbana mencionados se encuentra la "Gentrificación"⁶, fenómeno que una vez

³ La legislación Catalana posee los Planes Especiales PERIS de reforma interior.

⁴ Programa Europea URBACT.

⁵ En España se ponen en marcha los Programas ARI o Áreas de Rehabilitación Integral, siendo estos procesos una clave de la urbanística española.

⁶ Desde el observatorio Metropolitano de Madrid Oscar Muñoz Carrera, en el artículo: "Gentrificación y Reestructuración del espacio social de Madrid", conceptualiza la noción de Gentrificación encontrando su primera utilización por una socióloga británica llamada Ruth Glass en 1964, para describir el proceso de "vuelta al centro" protagonizado por las clases pudientes y la vieja aristocracia londinense en los años 60. Desde entonces, los estudios

transcurridas las transformaciones modifica la calidad socio-espacial de un fragmento urbano, pasando de un estado de calidad baja a uno de mejor standard social y física. Efecto que en el siglo XXI ha recibido críticas y del cual las intervenciones del tipo de Proyecto urbano sectorial no pueden disociarse.⁷ Las críticas radican en la expulsión de población originaria de un sector, que este proceso suele ocasionar, a veces como fin último de manera intencional y otras como efecto no deseado o imprevisto, para ser reemplazada por nuevos residentes que puedan solventar un valor de suelo y costo inmobiliario mayor. Tal como señala Peter Hall (1996), por motivos vinculados al proceso de globalización, en este recorte temporal los promotores y desarrolladores comenzaron a interesarse por la regeneración del espacio urbano mediante la implementación de proyectos espectaculares que transformarían la imagen de las áreas urbanas deprimidas⁸, en muchas ocasiones a expensas de áreas populares. Experiencias paradigmáticas como los Docklands en Londres a fines de los ochenta hasta la Barcelona Olímpica de comienzos de los noventa, o el frente costero de Bilbao, dieron lugar a la aparición de nuevos temas urbanísticos y a la promoción de emprendimientos que generaron nuevas lógicas y reglas de juego entre el sector público y el privado, relegando en gran medida la preocupación por la calidad ambiental y la equidad socio-espacial en pro de la aceleración y amplificación de la realización de las inversiones inmobiliarias que movilizaba el capital global⁹.

Entrando en el nuevo milenio, los impactos de la globalización se agudizaron. La dimensión ambiental cobró fuerza y logró permear en los ámbitos de la gestión y planificación, siendo tema de consensos globales, y siendo un tema muy relacionado al grado de industrialización que ha alcanzado cada país. Ya que los países con más altos grados de industrialización cuentan con mayores restricciones de impacto ambiental que los países que no han alcanzado ese rango de industrialización.

Modelo Neodesarrollista:

La inflexión de siglos da origen a un nuevo periodo, el paso del siglo XX al XXI, comprende una fase de transición de un quindenio (periodo de 15 años) en donde innovaciones de todo aspecto se intentaron aplicar. En el contexto latinoamericano, a pesar de las iniciativas inversoras de la globalización, se detectan en este periodo las limitaciones que el modelo anterior poseía sobre todo en lo relativo al crecimiento espontáneo e informalidad urbana y su relación con los procesos de segregación y nociones de sustentabilidad urbana. En la etapa anterior de acuerdo a informes aportados por la CEPAL se

sobre las estrategias residenciales de dicha clase y sobre rehabilitación urbana (sea pública o privada) han retomado la noción para describir el proceso de sustitución de las clases obreras por clases medias-altas en zonas degradadas y abandonadas de la ciudad, mismo proceso que se halló muy ligado a políticas públicas de rehabilitación urbana en los años 70 y 80. Dependiendo del autor pueden encontrarse otros nombres para este fenómeno, como aburguesamiento o elitización.

⁷ El primer caso es la transformación del Barrio Crawford-Roberts de la ciudad de Pittsburgh, donde en un área central deteriorada se conforma un asentamiento para Yuppies que vuelven al centro.

⁸ Dando importancia a la apariencia, al aspecto decorativo y escenográfico de las ciudades, al cuidado de los grandes espacios públicos centrales, entre otros aspectos.

⁹ No obstante, Fernando Murillo (2004) hace referencia a algunas experiencias internacionales en las que se han impulsado algunas acciones relativas a la inclusión social. Por ejemplo en La Haya y en Rotterdam.

asumía que estas problemáticas se solucionarían con el devenir de la actuación del mercado, pero transitados los veinte años del modelo neoliberal (1980-2000) los gobiernos asumen que la informalidad no solo no se estaba superando sino que se acrecentaba en densidad y extensión en áreas próximas a las ciudades cabeceras. Esta preocupación instala en agenda el debate y como materia de intervención a los sectores informales, es así como instrumentos de desarrollo urbano y de financiación comienzan a gestionarse con visiones fuera del marco de las visiones instituidas, presentando reversiones de instrumentos de los modelos anteriores. De este modo el Proyecto Urbano se reversiona con la figura del Proyecto Urbano Integral, y el financiamiento internacional y local ahora orienta su mirada hacia estas áreas de ciudad.

La consolidación del cambio climático en agenda y sus efectos globales junto a la afirmación de la cuestión social como tema a abordar, afianzan prácticas de mecanismos de participación, los cuales fueron muy selectivos en el modelo anterior. Si bien la planificación presenta aperturas a nuevos agentes de desarrollo en el modelo neoliberal en el modelo neodesarrollista hay conquistas sociales que instalan al desarrollo sostenible como meta del nuevo milenio. Ambiente, sociedad y economía se articulan en este concepto de desarrollo. Es así como los instrumentos de participación se difunden y comienzan a ser parte de todas las instancias del proceso de la planificación, desde etapas tempranas en la fase de diagnóstico hasta inclusión en las fases de implementación y construcción de las propuestas. La autogestión también se afianza bajo estos criterios.

En este periodo se muestran claros esfuerzos por reemplazar el modelo de ciudad densa por un modelo de ciudad compacta, ya conociendo los efectos negativos de la técnica del zonning y rescatando la idea de proximidad del empleo y la residencia. Las buenas prácticas ya instaladas desde el enfoque de la sustentabilidad urbana apelan a este reemplazo, rescatando las áreas centrales degradadas, rehabilitando y refuncionalizando a estos sectores de ciudad.

Ya a finales de los años 90 los esfuerzos de los procesos de transformación urbana estaban orientados a la “Reestructuración Urbana”, en donde se reversionan los procesos de Mejora Urbana o de *Redevelopment* iniciales y se trabaja sobre la modernización de algunos componentes de la estructura urbana de rol clave. Como lo son los ejes viarios o de piezas de gran valor estructural.¹⁰ Son de tipo sectorial y pretenden mejorar las condiciones de calidad urbana micro-regional. Optimizando el funcionamiento del área metropolitana. Y ampliando las capacidades de las ciudades “cabecera”¹¹ de recibir población transitoria durante el horario laboral.

La planificación urbana, entrado el nuevo siglo, incorpora ajustes a la modalidad estratégica implementada a fines de siglo, rescatando los principios del Nuevo Urbanismo como ideas fuerza que preparan al planificador para

¹⁰ La gran Vía es un ejemplo de este tipo de transformación.

¹¹ Los Institutos Geográficos Militares Nacionales entienden a esta unidad territorial como componente organizador del territorio y tomando una definición del Instituto Geográfico de Colombia se la define como: El área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal. A su vez corresponde al lugar donde se ubica la sede administrativa de un Municipio.

hacerle frente a escenarios de incertidumbre y falta de recursos. Siendo las más destacadas las siguientes:

- Del Predominio del Producto se pasa a dar importancia al Proceso.
- De las intervenciones sectoriales se intenta pensar la ciudad de forma integrada y coordinada.
- El ordenamiento territorial actual no es exclusivamente normativo, se comienza a evaluar la normativa de los suelos en función de las estrategias de desarrollo.
- Las intervenciones que estaban orientadas al cumplimiento de Objetivos, hoy se orientan a la relación de costo-beneficio para el logro de las metas propuestas.
- Las transformaciones urbanas que se orientaban en función de la oferta urbana, hoy se reorientan por su contra-cara a la demanda urbana.
- Tradicionalmente no existían intervenciones multi-jurisdiccionales, hoy la superación de límites administrativos es condición al abordar algunas problemáticas, sobre todo las de carácter ambiental.
- La participación es una cuestión que no estaba incorporada desde su etapa de diagnosis en la planificación tradicional, hoy se incorpora en la definición de problemáticas.

Modelo Neoliberal de segunda generación:

Ya transitado el primer quindenio del siglo XXI (primeros quince años) se inicia un nuevo periodo en definición el cual todavía no posee la perspectiva temporal necesaria para delimitarlo y definirlo. No obstante, hay cuestiones que si se detectan, sobre todo aquellas que están relacionadas a la temática del ambiente, el hábitat, la informalidad urbana y laboral.

En lo respectivo al ambiente los efectos globales del cambio climático ya no solo afectan a aquellas poblaciones que se encuentran en un estado aparente de vulnerabilidad, ya sea por vivir en ámbitos precarios o sitios de riesgo ambiental, sino que los efectos alcanzan sin mayores previsiones a todo tipo de población y clase social.

El modelo de producción de excedente, ya sea el propuesto por la industrialización o por las finanzas comienza a denotar limitaciones mediante el comportamiento de los mercados, los mercados de consumo son no se mantienen del todo estables y las finanzas deben hacer frente a nuevos escenarios de alta incertidumbre.

En relación al mercado del suelo, el suelo urbano es de muy alto costo y el acceso a la vivienda ya no se encuentra asociado a políticas públicas de empleo que permitan sostener mecanismos de financiación para la adquisición de viviendas. A las nuevas generaciones podría costarles enmarcarse en políticas públicas de planificación que no reconocen las limitaciones de los alcances que ellas mismas poseen.

Cabe destacar que a lo largo de todos los periodos se implementó, dependiendo la lógica recaudatoria de cada país, instrumentos de captación de plusvalías que al día de hoy se fueron complejizando y alcanzan desde el clásico impuesto predial e inmobiliario hasta los servicios públicos que se

prestan, también lo tributario alcanza a gravar las transacciones de mercado que se operen, ya sea la compra de bienes y servicios o transacciones en el mercado bursátil. Dicha acción se basa en la idea de resguardar la captación de plusvalía del agente público, y evitar que la misma quede en manos del privado.

Desde la mirada de la planificación, en este periodo la misma está en revisión constante y muestra una tendencia a dejar de ser tan rígida como la clásica mirada del ordenamiento urbano del desarrollismo. Presentando códigos de ordenamiento con puntos de negociación en términos de destino de usos futuros del suelo, dejando sujetos a convenios urbanísticos algunos sectores estratégicos de los territorios.

Un aspecto importante que influye en la forma en que los territorios se han estado habitando en los últimos tiempos son las tecnologías de la información que en la actualidad son útiles en diversos campos y permiten que cada individuo posea un rango de selección más amplio para definir en donde vive y trabaja. Por lo tanto algunas ideas del periodo anterior sobre modelos de ciudad representadas en el debate entre lo denso y lo compacta hoy, conviven con ciudades difusas que se expanden en búsqueda de otras opciones del hábitat. Ya sea por la búsqueda de calidad ambiental o por el grado de acceso que ofrezca el mercado inmobiliario.

El avance tecnológico junto al alto grado de incertidumbre permite que a medida que pasa el tiempo los cambios se den con mayor celeridad y falta de previsión, esto en gran parte es fundamento de la duración temporal que han tenido los modelos de desarrollo antes expuestos. Iniciando con un modelo que podía sostenerse en el tiempo por 40 años, siendo posible en el enmarcar propuestas a un largo plazo (20 años) arribando a un modelo de desarrollo que posiblemente pueda sostenerse con horizonte temporal de 10 años. Esto obliga a pensar en propuestas que manejen plazos más cortos y tengan mayor capacidad de gestión.

La anterior contextualización de cada época permite un mejor abordaje de estas herramientas. Las cuales, por su complejidad, con el fin de clasificarse pueden tener una doble lectura. Por un lado una primera clasificación en categorías temáticas y por otro una segunda clasificación en categorías conceptuales que profundizan la reflexión sobre los alcances y las limitaciones de los efectos de los instrumentos.

Complementariedad y Reciprocidad Instrumental: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Transcurridos los periodos anteriores mencionados se puede afirmar que en la actualidad contamos con una cartera de instrumentos completa que da cobertura a todas las escalas posibles de actuación, desde la multi-escalaridad hasta la escala local. Por lo tanto existen distintos tipos de alcances escalares de los instrumentos urbanísticos, los hay de alcance supranacional que abarca una escala global, los hay de alcance nacional que abarca una escala regional y los hay de alcance local que abarcan una escala municipal. Debido a esto se asume que dentro de un mismo territorio aplican para su planificación,

ordenamiento o desarrollo urbano distintos instrumentos con distintas escalas de alcances, pero que se complementan entre sí.

A escala global se puede hablar de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) los cuales constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas (UN) aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzar los Objetivos en 15 años. Este instrumento fija metas globales asociadas al desarrollo sostenible y establece los criterios que definen a este tipo de desarrollo. Así mismo puede ser determinante al momento de solicitar financiamiento internacional o nacional para concretar algún tipo de intervención urbana, no es jurídicamente vinculante pero sí genera consensos globales sobre lo que se entiende por desarrollo sostenible y establece agenda al 2030. Gran parte de sus horizontes comunes globales se incorporan en los lineamientos de sostenibilidad de los planes urbanos actuales.

A escala regional supranacional puede haber instrumentos que se diseñen con algún fin específico relacionado a algún campo temático, un ejemplo en el caso de América del Sur es el MERCOSUR como herramienta para crear un mercado común internacional entre los países miembro, fijando ciertos acuerdos relacionados al comercio exterior. Otro ejemplo y en relación a los ODS antes mencionados Naciones Unidas cuenta con una Agencia para el Desarrollo que ayuda a los países miembros a alcanzar dichos objetivos. América Latina y el Caribe cuentan con un Programa Regional para el desarrollo (PNUD).

A escala Nacional y entrando en el caso argentino, existe un instrumento de planificación de alcance nacional: El Plan Estratégico Nacional Argentina (PET). Desde su génesis en 2008, se concibió como un proceso continuo, en constante retroalimentación, donde el impacto de las intervenciones territoriales renueva permanentemente al Plan. En los sucesivos avances del plan, se incorporaron nuevas herramientas, como el uso de indicadores y estudios pormenorizados que posibilitaron conocer mejor el territorio, y en consecuencia, permitieron diseñar políticas más acordes a las necesidades. El PET Avance IV 2018, es el instrumento de planificación para guiar el despliegue de la inversión pública y privada y ordenar el territorio. Plasma objetivos estratégicos del Plan de Gobierno y, a su vez, incorpora los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los acuerdos del Marco de Sendai en relación a la gestión de riesgos de desastres, y las prioridades acordadas en la reunión de Hábitat III donde se estableció la Nueva Agenda Urbana (NAU).

De acuerdo a la doctrina política Argentina, Federal y Descentralizada, la organización del territorio se divide en 24 jurisdicciones compuestas por 23 provincias y un distrito federal (CABA). A su vez las provincias se subdividen en Departamentos exceptuando a la Provincia de Buenos Aires que se dividen en Partidos y cada Partido contiene solo a un municipio. No siendo el mismo caso con los Departamentos ya que pueden contener más de un municipio. Cabe destacar que solo las provincias y los municipios tienen gobierno propio, y para consultar el grado de autonomía que tiene cada municipio se puede recurrir a la carta orgánica municipal de cada uno de ellos. Este material es considerado el

documento técnico n°1, el cual establece criterios para formular instrumentos y enuncia el grado de autonomía, dependiendo si se requiere o no para la aprobación de iniciativas municipales del aval del poder provincial.

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) la ciudad cuenta con un instrumento marco de planificación: El plan Urbano Ambiental (PUA), el cual se complementa con un instrumento normativo de ordenamiento territorial: El Código Urbanístico (CU) y un instrumento de planificación local conocido como Plan de Comuna (PC). Este último, difiere de los dos primeros ya que su alcance territorial aplica a la jurisdicción de la comuna y no es jurídicamente vinculante como los dos anteriores. El PC es un instrumento local que resalta la especificidad de cada comuna y la articula competitivamente con su entorno inmediato y con el entorno metropolitano. Es una herramienta estratégica y de alto poder transformador. Se instrumenta mediante planes de sector, de detalle o temáticos y puede entrar dentro de la categoría de proyecto o programa. Su mayor obstáculo es la obtención de recursos para la gestión pero posee un alto potencial para la postulación de intervenciones. No obstante su carácter de no vinculante, se asume que se enmarca en términos jurídicos de forma implícita ya que se basa para su formulación los lineamientos e instrumentaciones del PUA junto a las normativas de usos del suelo y de edificación del CU.

Desde el campo operativo los instrumentos se formulan en cascada relacionando escalas de alcance, desde lo global a lo local. Algunas reflexiones a considerar en torno a los instrumentos mencionados que destacan la utilidad del reconocimiento de los mismos en la fase de diagnóstico son:

- Que los instrumentos se articulan y se complementan entre sí.
- Que los instrumentos están en permanente revisión y actualización, estando fijado en cada uno de ellos los periodos para su revisión y programación de agenda para estos fines.
- Que los instrumentos se sustentan para su formulación en diagnósticos previos que producen información confiable que puede ser utilizada en la fase de diagnóstico.

Conclusiones

Develar estas sujeciones de inter y multi-escalaridad mediante la complementariedad y reciprocidad de los diversos instrumentos que se aplican a un territorio permite conocer las posibilidades de actualización que las herramientas de planificación poseen, acompañándose así a los cambios necesarios que acontezcan ante contextos cambiantes. La selección del caso de la ciudad de Buenos Aires se basó en la idea de que un instrumento clave, como lo fue el antiguo código de planeamiento, se actualizó y cambio su enfoque, pero no dejo de estar vinculado en complementariedad ni en reciprocidad con el instrumento marco de escala superior (PUA), ni con los instrumentos de menor escala conocidos como Planes de Comuna.

Estas cuestiones pueden repetirse en otras ciudades demostrando que un plan urbano cuenta con un determinado alcance, el cual requiere para definirse con mayor especificidad, de complementarse con un instrumento de ordenamiento

territorial y que éste a su vez requiere de complementarse con otros instrumentos sectoriales que definan usos y morfologías para los sectores en renovación. A su vez todos son recíprocos entre sí y esta relación no invalida los procesos de actualización y modificación de ninguno de ellos, los cuales son muy necesarios. Un claro ejemplo de nuevas adecuaciones del enfoque planificador de fines del siglo XX es la revisión y modificación del abordaje que se le otorga en la actualidad a las obsolescencias urbanas, las cuales no buscan ser abordadas desde la mera sustitución edilicia, sino que su valor histórico y cultural queda explícito con su preservación y salvaguarda (Cervera Pascual, 2013). Tal ejercicio en las ciudades europeas puede verse entablado entre el diálogo que existe entre los Planes generales de Ordenamiento y los Planes Especiales de Reforma Interior (PERIS).

De vuelta en el caso Argentino de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ante una aproximación instrumental se recomienda tomar en consideración los siguientes puntos:

De su instrumento de planificación PUA es relevante conocer los rasgos generales que plantea para la ciudad, los cuales se retoman luego en el código urbanístico y en los planes de comuna. Rasgos que intentará alcanzar enunciando lineamientos para formular propuestas de nivel metropolitano y propuestas territoriales específicas para la ciudad organizada por ejes temáticos. A su vez el PUA formula propuestas instrumentales las cuales figuran en el Título I y en el Título II, en donde se enuncia al Plan de Comuna como un instrumento de planificación.

De su instrumento de ordenamiento territorial CU se obtiene la información específica sobre las normas de usos y edificabilidad de la Ciudad. Hoy la ciudad no se zonifica sino que se organiza en función del grado de mixtura de usos y de afluencia. En términos de indicadores urbanísticos, no están vigentes el FOT y el FOS, sino que la intensidad del uso del suelo y su capacidad constructiva se regula con las normas de edificabilidad, las cuales se relacionan con el espacio urbano circundante y su grado de consolidación en alturas existentes. El CU cuenta con una interfaz para la consulta e interpretación, la plataforma Ciudad 3D permite consultar fácilmente las disposiciones de este documento ya sea por parcela o por sector, pudiéndose visualizar todos los aspectos en una cartografía 3D de la ciudad. A continuación hay dos cuadros que sintetizan las normas de usos y edificabilidad.

Bibliografía

Cervera Pascual, G. (2013) La Renovación Urbana y su Régimen Jurídico. Tirant Editorial.

Castro Álvarez, U. (2007). Educación, Cultura y Desarrollo. En: La relación Global-Local. Sus implicancias prácticas para el diseño de estrategias de

desarrollo. Publicación de la Red Académica Iberoamericana Local – Global.
Recuperado en: <https://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/259/55.htm>

Hall, Peter (1996) La Ciudad de los Promotores. Capítulo de: Las Ciudades del Mañana: Historia del Urbanismo en el siglo XX. Ediciones del Serbal.

Muñoz Carrera, O. (2014). Gentrificación, Segregación y Reestructuración Social en Madrid. Revista de Direito da Cidade. Volumen 16: p 180- 207 .

Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS. (2015) La Agenda para el desarrollo Sostenible. Recuperado el 13/07/23:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

United Nations (2022) *The Sustainable Development Goals Report*.

Recuperado el 13/07/23: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/>

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018) Plan Estratégico Territorial Argentina (PET) Recuperado el 13/07/23:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2018_baja.pdf

Plan Urbano Ambiental (PUA (2008) Ley 2930/2008 PUA vigente. Recuperado el 13/07/23:

<https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2020/09/18/1f10c9c1d6860d6d017a4ff4272071ec0520cfac.pdf>

Código Urbanístico – CU (2022). Recuperado el 13/07/23:

https://static.cpau.org/.newsite/ejercicio_profesional/obra/2022/diciembre/Codigo-Urbanistico_to2022.pdf

Plataforma digital que permite visualizar el CU en tres dimensiones en toda la ciudad: <https://ciudad3d.buenosaires.gob.ar/>