

AREA

**Agenda de Reflexión en Arquitectura,  
Diseño y Urbanismo**

*Agenda of Reflection on Architecture,  
Design and Urbanism*

Nº 23 | OCTUBRE DE 2017  
REVISTA ANUAL

ISSN 0328-1337 [IMPRESO] | ISSN 2591-5312 [EN LÍNEA]

**Universidad de Buenos Aires**  
Facultad de Arquitectura,  
Diseño y Urbanismo

---

## CONTENIDOS | CONTENTS

- 8** Editorial  
MARÍA LEDESMA
- 10** Aperturas. Diseño y sistematización de la pérdida  
CARLOS CARPINTERO
- 13** Debates, dilemas y desafíos de la gestión urbana  
DAVID KULLOCK
- 25** Planificación en Argentina a principios del siglo XXI  
MARIANA SCHWEITZER | SILVINA CARRIZO |  
MARISA SCARDINO | SANTIAGO PETROCELLI |  
PABLO SCHWEITZER | MARÍA LAURA CARENA
- 37** ¿Nuevos asentamientos o nuevas villas?  
El *Playón de Fraga*.  
Ciudad de Buenos Aires, 2014-2016  
VERÓNICA PAIVA
- 47** Construcción de un mapa de riesgo en base a información de variables de estado del territorio  
DIANA DE PIETRI | PATRICIA DIETRICH |  
ALEJANDRO CARCAGNO | ERNESTO DE TITTO |  
MARÍA ADELA IGARZABAL
- 63** Particularidades del arbolado y el riego en la ciudad de Mendoza desde una mirada sistémica  
MARÍA CECILIA DOMIZIO
- 79** La Plata: la última ciudad argentina planificada antes del automóvil  
ANDRÉS MUÑOZ

- 
- 91** Diseño y complejidad. La expansión del campo del diseño  
**MARIANA PITTALUGA**
- 105** ¿Existe un diseño serial?  
**FERNANDO FRAENZA**
- 119** Entre el muro y el espacio.  
Formas de hibridación cultural en la obra de Juvenal Baracco  
**OCTAVIO MONTESTRUQUE BISSO | MARTÍN FABBRI GARCÍA**
- 133** Pautas para una arquitectura del futuro.  
Reyner Banham y la tecnología para un *entorno bien climatizado*  
**CECILIA PARERA**
- 147** El registro fotográfico para el estudio de las prácticas de enseñanza en la universidad. De la ilustración al descubrimiento  
**GABRIELA AUGUSTOWSKY**
- 157** La inspiración, las influencias y las copias en el diseño industrial.  
Análisis en un tema: la silla  
**RICARDO BLANCO**
- Reseña de libros
- 164** Ferrocarriles británicos de la época victoriana: un álbum fotográfico de arquitecturas perdidas y una reflexión sobre el patrimonio existente en la Argentina  
**MARÍA ALEJANDRA SAUS**
- 166** *La privatopía sacrílega*  
**DANIELA SZAJNBERG**
- 167** Acerca de los autores
- 172** Convocatoria *AREA 24*
- 175** Información para los autores

PALABRAS CLAVE

Planificación Urbana,  
Planificación Estratégica,  
Gestión Ambiental,  
Planificación Participativa,  
Proyectos Urbanos

KEYWORDS

Urban Planning,  
Strategic Planning,  
Environmental Management,  
Participative Planning,  
Urban Projects

> DAVID KULLOCK

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

## DEBATES, DILEMAS Y DESAFÍOS DE LA GESTIÓN URBANA

### DEBATES, DILEMMAS AND CHALLENGES OF URBAN MANAGEMENT

#### Resumen

Amparado en el subtítulo de *AREA* ("agenda de reflexión..."), en el presente artículo se pretende reflexionar sobre una cuestión ya clásica, pues tiene más de medio siglo de antigüedad, pero que mantiene plenamente su vigencia.

Se refiere a las vicisitudes del quehacer profesional que procura accionar sobre el ordenamiento y desarrollo de las ciudades, y que se reconoce según diversas denominaciones (planificación urbana, planificación estratégica, gestión ambiental, etc.) que reflejan, no casualmente, las tensiones y discusiones a las que el tema da lugar.

Dada la complejidad de las cuestiones urbanas, para aproximarnos a la temática se va a efectuar una recorrida por los debates a que dio lugar la crisis de la planificación urbana, los dilemas que para su perfeccionamiento y/o sustitución se postularon y los principales desafíos que implica reconstruir un quehacer que, más que profesional, es de índole social, a efectos de constituir un derrotero de actuación en pro de la optimización de nuestros entornos urbanos, escenarios de vida del 90% de la población de nuestro país.

#### Abstract

Supported by the subtitle of *AREA* ("reflection agenda..."), in this article we try to think about a question, already classic because it was formulated more than half century ago, but it's in fact still valid. It is referred to the shifts in the professional work on urban and development planning, known by several denominations (Urban Planning, Strategic Planning, Environmental Management, etc.) reflecting, not by coincidence, the tensions and the discussions cause by the subject.

Because the complexity involved in discussing on urban issues, the approach consists in revisiting the debates on the crisis of urban planning, the dilemmas that for his perfection and/or substitution was formulated and the principal challenges implied for the reconstruction of a work that, more than professional, is of social nature, in order to optimize our urban environment, where lives 90% of the population of our country.

1. Dado que el presente artículo se refiere a las formas de concepción disciplinaria y ejercicio profesional, los conceptos que se expresan constituyen posturas personales del autor, devenidas de su experiencia y de los debates sostenidos en eventos académicos a lo largo de más de 50 años. Debido a esta circunstancia, le resulta imposible desarmar la urdimbre que ha ido conformando sobre la cuestión, pues son reelaboraciones propias que, a su vez, también han ido variando en el tiempo. Tampoco hay correlaciones expresas entre las corrientes de opinión desarrolladas y determinados autores; cada una de ellas, además de tener diversas variantes, se ha ido constituyendo a partir de múltiples voces. Por ello, se ha optado por consignar al inicio de cada una de las temáticas (en títulos y subtítulos) algunas de las obras que se consideran más apropiadas, en vez de intercalarlas en los respectivos textos.

## Debates

(Benevolo 1967, Hall 1996 y Novick 2008)<sup>1</sup>

Se ha optado por iniciar esta reflexión comentando este medio siglo de debates sobre las políticas urbanísticas, incluyendo en esta expresión tanto las ideas y paradigmas en pugna, como las operaciones de planificación y gestión que al respecto se fueron postulando con mayor o menor éxito.

Dicho de otra manera: preguntarnos qué pasó con la planificación urbana (PU), altamente legitimada a mediados del siglo pasado, protagonista de la reconstrucción de las ciudades destruidas por los bombardeos en Europa occidental y de la creación de la infraestructura pública y del hábitat urbano del bloque socialista en Europa oriental, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial.

Nos referimos a la PU, en tanto que hacer profesional devenido del urbanismo higienista del siglo XIX, protagonizado por médicos e ingenieros sanitarios, que pretendió morigerar la insalubridad de la ciudad industrial, trasmutado a urbanismo moderno en las primeras décadas del siglo XX, enriquecida por el ideario espacial y funcional que impuso el CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna) y que iba despacio incorporando aportes de otras disciplinas (ciencias sociales, económicas, ecológicas, jurídicas y políticas) para el logro de un mejor conocimiento y resolución de los problemas urbanos.

Era la PU, que había formulado postulaciones tan contundentes como las *new town*, como estrategia de descentralización, los *green belts* como estrategia de contención del crecimiento urbano, y las *autoridades de concertación metropolitana* (el pionero *Great London Authority*), como estrategia de gestión de las grandes aglomeraciones multijurisdiccionales.

Estas postulaciones no habían quedado sólo en retórica, sino que se habían concretado como políticas de Estado; en forma pionera en Gran Bretaña (que así como fue la cuna del liberalismo económico fue

la cuna de la regulación urbanística), e inmediata y decididamente incidieron en las políticas y en la gestión urbana del mundo occidental.

Por ello se le reconoce un período de legitimidad y esplendor que, inesperadamente, entró en un cono de sombras y descrédito en el último tercio del siglo XX, cuando los estudios de los equipos profesionales (generalmente dirigidos por arquitectos-urbanistas), pasaron a engrosar los anaqueles de las bibliotecas y desaparecieron del escritorio de los administradores.

Si bien la PU arrastraba defectos propios (largos y exhaustivos diagnósticos; postulación de recomendaciones únicas e inamovibles y, para peor, sustentadas en proyecciones que generalmente terminaron siendo erróneas; hegemonía del estrato profesional por sobre las opiniones políticas y los anhelos comunitarios, entre otros), consideramos que las principales razones de esta pronta deslegitimación residieron básicamente en los cambios acaecidos en el campo de la teoría del conocimiento y en el contexto socio político de aquellos años.

En cuanto a la teoría del conocimiento, la eclosión de la multiracionalidad, contraponiéndose al supuesto de las verdades únicas, el reconocimiento de la turbulencia como estado inherente a los fenómenos sociales, y la teoría del caos, desafiando a los anhelos de equilibrio, como meta obtenible a través de actuaciones profesionales como las de la PU, socavaron la confianza en la validez de sus procedimientos y en la corrección de sus resultados.

Con respecto al contexto socio político, el modelo desarrollista de posguerra, que auguraba el paulatino desarrollo socioeconómico para todos los grupos sociales y para todos los países, había sido rápidamente sustituido por el modelo neoliberal de las últimas décadas del siglo XX, lo cual alejaba la posibilidad de lograr dicho propósito. El estado benefactor, que prometía niveles de desarrollo razonables para todos los habitantes, fue reemplazado por el estado privatizador,

que se desprendía de compromisos sociales. Concurrentemente, la ideología de la solidaridad socio territorial desapareció de la escena de las políticas públicas y del ideario social, reemplazada por la perversa idea de la competitividad, que promovía que hubiera ganadores y perdedores, social, urbana y regionalmente.

El mundo había cambiado.

Los planes al estilo de mediados de siglo se seguían haciendo como una rutina disciplinaria, pero el Estado, que aún los encargaba, había cambiado sustancialmente. Sus recomendaciones pasaron a ser retórica sin incidencia significativa en la gestión.

Se desencadenó entonces una impía etapa de debates en la cual la PU, despreciativamente adjetivada como *tradicional*, fue ampliamente criticada (por razones valederas y no tan valederas) y, en consonancia con ello, se formuló una diversidad de postulaciones alternativas sobre cómo había que operar en la planificación y gestión urbana.

Los debates no han terminado. Aún siguen activas las pasiones que los produjeron, pero en el quehacer cotidiano, paulatinamente, se van forjando nuevas formas de actuación profesional que, rescatando los restos de validez de la planificación urbana tradicional y los aportes valiosos de las postulaciones formuladas, van procurando conformar nuevas formas de actuación, apropiadas para operar positivamente en la gestión de nuestras ciudades y territorios bajo las actuales circunstancias.

Probablemente no lleguen a conformar un paradigma tan seguro de sí mismo como el de la PU de mediados de siglo; probablemente operen a partir de

criterios metodológicos e instrumentales mucho más flexibles, pero si ello es apropiado para recuperar la capacidad de incidir positivamente en la realidad de nuestro hábitat y en la calidad de vida de nuestras comunidades, ¡bienvenidos sean! Para recorrer los principales debates sostenidos, se va a plantear una serie de *dilemas* (en realidad, de *falsos dilemas*) que aún enturbian el quehacer profesional.

## Dilemas

### ¿Planificación urbana o planificación estratégica? (Fernández Güel 2007)

Una de las corrientes de opinión que criticó acerbamente a la planificación urbana tradicional, fue encuadrada bajo la denominación de planificación estratégica. No es fácil caracterizarla, pues la atracción y aceptación que produjo tal denominación, motivó que muchos estudios maquillaran levemente su estructura y contenidos para cambiar su denominación y ponerse a la moda.

Rastreando sus postulaciones podemos registrar sus principales diferencias:

- > Críticas a la exhaustiva amplitud espacial de las propuestas de la PU y, en contraposición, postular la actuación en sectores urbanos que surgieran como estratégicos (de ahí su denominación) prometiendo una posterior expansión de efectos positivos.
- > Críticas a la hegemonía profesional de la PU y postulación de espacios de concertación con participación abierta a los actores e instituciones privadas.
- > Críticas a los extensos y costosos diagnósticos de la PU y adhesión a

procesos diagnósticos más cualitativos y expeditivos.

La actuación en sectores urbanos es un instrumento que puede dar resultados muy distintos. Muchos de ellos tendieron a ser desarrollos inmobiliarios destinados a los nuevos actores sociales y a las actividades empresariales que surgieron con la simultánea expansión del neoliberalismo y, salvo que mediante un cuidadoso sistema de percepción de plusvalías pudieran revertir las ganancias en objetivos dirigidos a otras intervenciones de índole más universal y social, las nuevas rentabilidades fueron recaudadas por los actores inmobiliarios y no revertieron en un mejoramiento urbano. Por otra parte, más que producir efectos positivos en su entorno (promesa que se basaba en una traspolación no fundamentada de la teoría del derrame socio-económico, que tampoco se cumplió en dicho campo), generalmente ocasionaron el aumento de las disparidades socio-espaciales y el incremento de las situaciones de fragmentación urbana. Por otra parte, la participación amplia de actores e instituciones sociales es, en principio, un objetivo loable, pero no puede desconocerse que los escenarios participativos son instancias muy manipulables, dado que no todos los actores sociales manejan la información indispensable para incidir en ellos, ni tienen similares capacidades de expresarse ni imponer sus demandas.

Además, la participación plena, cualquiera sea la temática y la escala de la intervención en danza, es una entelequia. La complejidad sustantiva y la extensión espacial de la cuestión, condiciona la efectiva posibilidad de participar y, más aún, incidir en los procesos de toma de decisión.

Finalmente, consideramos que los diagnósticos más expeditivos y no solo cuantitativos son deseables, siempre que no se omitan las instancias evaluativas, explicativas y prospectivas que den cuenta de la índole e importancia de las

cuestiones que se propone optimizar.

Más allá de estas advertencias, es indudable que hay postulaciones de la planificación estratégica que pueden ser utilizadas positivamente. Con todos los recaudos del caso, la correcta adopción de criterios estratégicos, instancias participativas y diagnósticos mejor calibrados, son aportes valiosos para la actuación profesional.

Por ello no debe plantearse a la planificación urbana y a la planificación estratégica como postulaciones antitéticas, sino imaginar nuevas formas de actuación profesional en las cuales sea evidente la presencia de una red de estrategias cuidadosamente seleccionadas e inteligentemente articuladas.

#### **¿Planificación urbana o planificación ambiental? (Ángel Maya 1985, Kullock 1988)**

La fantástica eclosión del *ambientalismo* fue simultánea al decaimiento de la PU.

Luego de una primera instancia en la cual fueron más importantes las denuncias sobre la desaprensión con que se estaba destruyendo y/o degradando recursos naturales y alterando los procesos ecológicos esenciales a escala territorial global, la atención se enfocó en los asentamientos urbanos.

En un principio, las ciudades fueron demonizadas como máxima modificación del medio natural (tal como son y no podrían dejar de serlo), y dieron lugar a pronunciamientos bucólicos de *retorno a la naturaleza*, sin considerar que si los miles de millones de habitantes urbanos se dispersasen en medios rurales, producirían una hecatombe ecológica.

Además de este pronunciamiento impracticable, con respecto a la problemática ambiental global, desde los países desarrollados se postularon dos grupos de respuestas, que fueron ampliamente rebatidos por los restantes países en los diversos foros internacionales que se celebraron.

El primero de ellos postuló que, frente al crecimiento exponencial de la población mundial versus el modesto crecimiento de los recursos indispensables para su

manutención (agua, alimentos, energía, materiales), se recurriese al control de la natalidad (para morigerar las demandas) y del desarrollo industrial (para morigerar la degradación). Esta postulación fue rebatida, dado que alejaba la promesa de la industrialización como estrategia de desarrollo plenamente consensuada en esos momentos, por una parte, y restringía la potencialidad demográfica que, casi siempre, era el principal y único factor de poder de los países subdesarrollados. Por otra parte, no consideraba que las demandas sobre el ambiente no son función directa de la cantidad de población, sino de las pautas de consumo de los diferentes grupos sociales. Asimismo, el desarrollo industrial no es condición *sine qua non* de degradación, dado que hay innovaciones tecnológicas que evitan la clásica contaminación de las iniciales y rudimentarias formas de producción industrial.

El segundo grupo de respuestas desestimó la gravedad de la cuestión ambiental, argumentando que los fantásticos desarrollos científicos y tecnológicos que se estaban produciendo contemporáneamente, concurrirían a suplantar los recursos naturales perdidos y a descontaminar los recursos degradados.

Esta respuesta, de índole científicista, también fue rechazada desde los círculos académicos de los países subdesarrollados, argumentando que si llegase a ser posible que mediante los avances científicos y tecnológicos se pudiesen reemplazar y recuperar los recursos que habían sido conformados a través de procesos naturales que insumían millones de años, las tecnologías que lo lograsen evidentemente iban a ser sofisticadas y costosas y, por ende, no iban a estar al alcance de los países, regiones y grupos sociales menos poderosos.

Poco a poco fueron acuñándose corrientes de opinión que reconocieron que era imposible enfrentar la preservación ambiental y el desarrollo social como objetivos contrapuestos. Que no se podía ni debía postular la preservación ambiental sin la simultánea consideración del desarrollo social, así como era imposible procurar un desarrollo social que no tuviese en cuenta el stock, los ciclos y los ritmos de los recursos naturales y la continuidad de los procesos ecológicos de los cuales ese desarrollo depende. Aunque con distintas variantes, las postulaciones del eco-desarrollo, del

desarrollo a escala humana, del desarrollo sustentable y otras similares, coincidieron en la necesidad de compatibilizar ambos términos de la fórmula (preservación ambiental y desarrollo social), a través de cambios políticos y culturales; especialmente, revirtiendo las pautas de consumo que se asumían como expresión de felicidad y éxito, promovidas por el sistema de producción capitalista a través de los medios de comunicación, cada día más protagónicos en el mundo social y cultural de fines de siglo xx.

En contraposición, surgía como necesario encarar la titánica tarea de suplantar el ideario de la expansiva sociedad de consumo, por la asunción de políticas de producción responsable y de consumo razonable.

A su vez, contradiciendo postulaciones fundamentalistas, también se fue reconociendo que, salvo la protección de zonas del planeta muy valiosas y singulares bajo las formas de *áreas protegidas*, era imposible la preservación prístina del resto de los ecosistemas, pues las modificaciones antrópicas (en medios rurales y mucho más en medios urbanos) son indispensables para el sustento humano, por más que este sea austero.

El *quid* de la cuestión es que las modificaciones de los ecosistemas se realicen inteligentemente, de forma tal de no comprometer su capacidad de ser utilizados racional y permanentemente por la sociedad.

En tanto estos eran los debates a nivel de las problemáticas globales, para el ámbito de la gestión urbana, se crearon espacios institucionales, normativas y capacidad profesional para solucionar los problemas de degradación natural y afectación social más significativos.

Si bien esto fue adecuado, la actitud reactiva inherente a los orígenes del ambientalismo, minimizó la simultánea adopción de políticas preventivas, lo cual impidió constatar que, por detrás de todo problema ambiental urbano, había un error o una omisión de índole urbanística y, consecuentemente, en vez



de procurar un mutuo enriquecimiento de la PU y de la denominada *gestión ambiental*, se atrincheraron como alternativas en confrontación.

A poco andar, se constató que era imposible trazar un límite preciso entre problemas exclusivamente urbanísticos y problemas exclusivamente ambientales de las ciudades o, expresado de otra manera, que pensar lo ambiental como algo sectorial de lo urbano, era una subvaloración del mismo ideario ambientalista. No puede haber PU apropiada, si no está imbuida por criterios ambientales que compatibilicen el desarrollo social y la cuidadosa utilización de los bienes y servicios que nos aporta la naturaleza, así como no puede haber gestión ambiental urbana que no se compatibilice con políticas urbanísticas apropiadas.

#### **¿Planificación urbana o planificación participativa? (Pelli 2007, Robirosa 2014)**

Uno de los errores más obvios de la planificación urbana tradicional fue la hegemonía que ejerció el estamento profesional: considerar que su percepción de los problemas y su definición de las soluciones eran, por naturaleza, las correctas o las más correctas que podían formularse y suponer que eran los predestinados a aportar racionalismo a la gestión.

Como ya se ha comentado, los cambios, que desde mediados de siglo, se fueron produciendo en la teoría del conocimiento de los fenómenos sociales, echó por la borda la seguridad con que operaba la PU en esa época.

Los profesionales del quehacer urbanístico son un sector más de la sociedad (generalmente de nivel cultural alto y nivel socio-económico medio o medio-alto) que tienen una particular apreciación de los fenómenos y problemas socio-espaciales (tampoco plenamente homogénea), pero no es la verdad única.

Compartimos los escenarios urbanos y territoriales con otros actores que persiguen objetivos distintos y muchas veces contradictorios entre sí: los políticos con su necesidad de validación de la gestión, si ejercen el gobierno, o de crítica acerba a la misma, si son oposición; el mundo inmobiliario, cuya principal meta es la obtención de rentabilidad; la comunidad de niveles socio-económicos medios procurando salvaguardar sus logros y la de niveles bajos intentando superar sus carencias, etc. etc. Es evidente que vivimos en un escenario multiactoral, y esto torna iluso y erróneo

imponer la hegemonía profesional que otrora fuera garantía de seguridad.

Un fuerte movimiento en pro de la participación comunitaria supuso que salvaría estas dificultades, pero, si bien la planificación participativa es enriquecedora, una simple ampliación del número y diversidad de actores en las mesas de discusión, no garantiza que las decisiones que se adopten sean más equitativas y apropiadas.

Por otra parte, la manipulación de los escenarios participativos es hoy día moneda corriente. No es la mera convocatoria a *audiencias públicas* (no vinculantes) lo que allanará las diferencias de objetivos. Debemos estar preparados para los escenarios de participación, pero se tiene que llegar a ellos no inocentemente, sino con alianzas y estrategias cuidadosamente preparadas, así como estar dispuestos a no obtener todo lo que se pretende, sino a negociar, a efectos de consensuar lo consensuable, morigerar lo no consensuable y postergar los objetivos que circunstancialmente son inalcanzables.

La participación ha llegado para quedarse, pero no como fácil panacea para la resolución de los problemas, sino como laborioso accionar que complejiza pero democratiza la gestión y otorga dosis de factibilidad a las propuestas.

#### **¿Planificación urbana o proyectos urbanos? (De Terán 1984 y 1996)**

Los años ochenta asistieron a una corriente de opinión que, si bien se asemejaba a la planificación estratégica, postulaba abandonar drásticamente los intentos de operar sobre la ciudad a través de planes o estrategias globales y, en contraposición, abocarse exclusivamente a la realización de proyectos urbanos en áreas de oportunidad.

Asimismo, sostenía el objetivo de recuperar valores formales urbanos, poco atendidos por la PU.

Obviamente, la realización de modificaciones concretas sobre la realidad urbana nunca había estado ausente del quehacer

profesional. Incluso el urbanismo higienista (su primer antecedente), había distinguido perfectamente el urbanismo normativo del urbanismo activo, abocado a las modificaciones físicas de la ciudad, entre las que se destacaron la infraestructura sanitaria, los equipamientos comunitarios y el desarrollo de vivienda social. Más recientemente, las buenas propuestas de PU incluían entre sus recomendaciones lo que se denominaba *estudios particularizados* como fueron, por ejemplo, en el Plan Regulador de Buenos Aires de 1962, desde el desarrollo de conjuntos habitacionales (Catalinas Sur), el de distritos administrativos (Catalinas Norte), la apertura de grandes espacios verdes (el Parque Las Heras en reemplazo de la Penitenciaría Nacional que aún estaba inserta en una zona residencial de alta calidad), hasta un emprendimiento muy poco publicitado pero estructural para la ciudad, como fue el saneamiento del Bajo Flores (explayado del Riachuelo) que dio lugar a su ocupación, en especial para emprendimientos de vivienda social. En cambio, las iniciativas devenidas de la escuela de proyecto urbano se abocaron directamente a desarrollos inmobiliarios de segura rentabilidad, dirigidos nuevamente a sectores sociales y actividades terciarias en expansión en esos años de despliegue del neoliberalismo. Los famosos *waterfront* (como Puerto Madero en Buenos Aires) son uno de los productos típicos de esta escuela.

La diferencia esencial entre los *estudios particularizados* de la PU y los proyectos urbanos, es que los estudios particularizados surgían de los estudios urbanos, como intervenciones útiles para toda la ciudad, en tanto los proyectos urbanos se justificaban en sí mismo, independientemente de los efectos urbanos que pudiesen producir.

A pesar de estas diferencias esenciales, podemos afirmar que si las grandes intervenciones propuestas por la escuela de los *proyectos urbanos* se articulasen con estrategias surgidas de estudios urbanos integrales, tanto ellas como la recuperación

de los valores formales que propugnan, no serían postulaciones antitéticas, sino un positivo enriquecimiento de la PU que procuramos reconstruir.

#### ¿Planificación o gestión?

(Kullock, Catenazzi y Pierro 2001a,

Kullock y Pierro 2001b)

Cuando la PU entró en desgracia, ocurrió algo muy singular: dejó de hablarse de *planificación* y comenzó a hablarse sustitutivamente de *gestión*. Incluso los posgrados que se crearon a partir de los años ochenta omitieron el término *planificación* y adoptaron el término *gestión*. Fue como si el descrédito de la PU de los años sesenta y setenta impregnara de descrédito a la acción de planificar en su totalidad y hubiese que evitar hablar de *planificación* para no ser confundidos con los actores y actuaciones de la PU desacreditada.

Realmente fue una reacción un poco infantil, que no tenía ningún sustento semántico.

Para desarmar este falso dilema, es necesario clarificar a qué nos referimos cuando hablamos de *planificación* y a qué nos referimos cuando hablamos de *gestión*.

Indagando tanto en las raíces etimológicas de ambos términos como en los significados con que habitualmente se los utiliza, podemos reconocer que por *planificación* nos referimos a un proceso de estudio (independientemente de su extensión, profundidad y calidad) que culmina con la recomendación de las acciones que deberían llevarse a cabo, por parte de quienes tienen responsabilidad para ello, para producir una transformación de la realidad socio-territorial actual y configurar la futura, según objetivos determinados.

Por su parte, cuando se hace referencia a la *gestión* (además de que podemos referirnos a rutinas administrativas habituales), en las circunstancias que nos ocupan se está haciendo referencia a la dirección, administración y realización de las acciones concretas para modificar la realidad socio-territorial y configurar la futura, según objetivos adoptados.

Si aceptamos acordar dichos significados a ambos términos, cabe preguntarse ¿qué sentido tendría un proceso de planificación que no tuviera un subsecuente proceso de gestión?

Asimismo, ¿qué garantías de éxito tendría un proceso de gestión que no estuviese respaldado por un proceso razonado y razonable de estudios y recomendaciones sobre lo que se llevará a cabo?

Obviamente, la gestión no puede reemplazar a la planificación ni la planificación puede reemplazar a la gestión sino, por el contrario, ambas deben estar presentes y articularse entre sí.

Si acordásemos que al decir *gestión* estamos incluyendo una instancia de *planificación* previa, y que al decir *planificación* estamos incluyendo a la gestión que concretará sus propuestas, podría usarse cualquiera de los dos términos, pero es ilógico que los planteemos como acciones alternativas, porque ambas son indispensables y complementarias.

El esquema metodológico que se presenta en la Figura 1, pretende ilustrar la indisoluble articulación de la planificación y la gestión en un proceso continuo, el que se desencadenaría a partir de la percepción de problemas, de la formulación de demandas para su resolución y de la aceptación de dichas demandas, por parte de quienes tienen competencia y poder para adoptar políticas y decidir que el proceso de planificación-gestión se lleve a cabo.

Las cinco etapas que señala el esquema son transitables, en principio, en el sentido de las agujas del reloj, e inversamente, para ejecutar todas las retroalimentaciones y ajustes que requieren los complejos procesos de modificación de la realidad.

Parte del principio básico de *conocer para proponer* que postulaba la planificación urbana tradicional, pero sustituye el criterio de que es un proceso lineal y finito, por la consideración de que es un proceso circular y continuo, ya que ese es el desafío que nos plantea una realidad dinámica y cambiante.

Cada una de sus instancias nos permite incorporar los aportes valiosos de la planificación estratégica, de la planificación ambiental e, incluso, de los proyectos urbanos que renegaban de los planes.

A su vez, los aportes de la planificación participativa son plenamente necesarios, ya que muchas etapas e instancias del proceso de planificación-gestión escapan a la exclusiva capacidad y arbitrio del estrato profesional y, por el contrario, se enriquecen y viabilizan con la participación de los restantes estamentos sociales.

En síntesis, los falsos dilemas devenidos de largas décadas de debates, tras la crisis de la planificación urbana tradicional, pueden y deben ser superados en pro de la conformación de nuevos paradigmas de actuación, que nos permita hacer más eficiente el ejercicio profesional en procesos multiactorales de planificación-gestión urbana.

## Desafíos

(Ascher 2001 [2004], Corti 2015, Kullock et al. 2014 y Rolnik 2002)

Aceptar el *carácter multiactoral* de los procesos de planificación-gestión, tiene una primera consecuencia: reconocer la *índole político-técnica* de dichos procesos. No se puede operar con técnicas de manual, si estamos trabajando en un campo donde se enfrentan objetivos y expectativas diferentes y, muchas veces, contradictorios.

A su vez, reconocer la *multidimensionalidad y complejidad* de los fenómenos socio-territoriales, conlleva a la necesaria concurrencia multidisciplinaria, para



**Figura 1**  
Esquema metodológico de  
la planificación-gestión.  
Fuente: elaboración propia.

comprender sus diversas dimensiones, y a la necesidad de enfoques sistémicos, para comprender las interrelaciones entre esas dimensiones.

La antigua mirada de los problemas urbanos y territoriales, como meras cuestiones de índole físico-funcional que solo requerían resoluciones técnicas (herencia de la ideología de los CIAM), implica una simplificación inadmisibles, si pretendemos enfrentar con probabilidad de éxito los problemas de nuestro hábitat.

Dichos problemas, entendidos con enfoque ambiental, no son otra cosa que la inadecuación cuanti y/o cualitativa entre las demandas que reclama la sociedad, y las ofertas (sean de índole natural o de índole antrópica) que detenta el ambiente.

A su vez, que dichas inadecuaciones se resuelvan, no solo está condicionado por la capacidad y calidad de las ofertas ambientales y por la razonabilidad de las demandas sociales. Suponiendo que las mismas sean compatibles teóricamente, debe considerarse que existe un marco político-cultural vigente operando a través de un régimen legal-institucional instituido, que puede propender o no a dicha compatibilización.

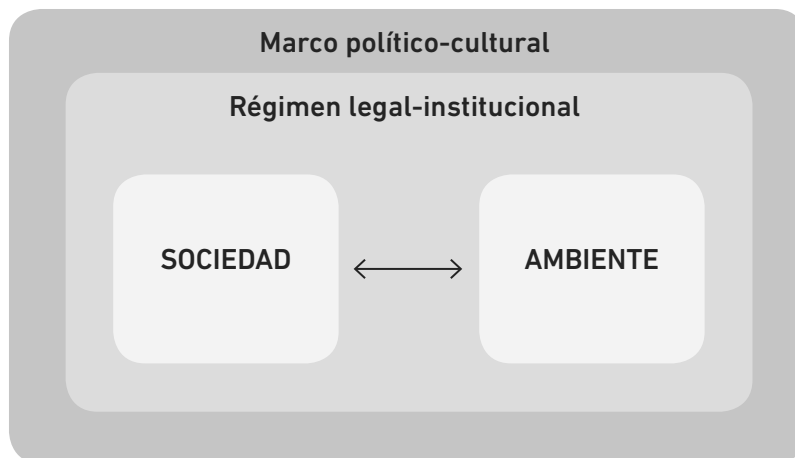
La Figura 2, en la página siguiente, ilustra esta conceptualización.

Comprender y aceptar los conceptos antedichos implica una serie de desafíos para quienes quieren actuar desde roles profesionales en la planificación y gestión del hábitat, considerándolo en toda su complejidad.

Señalaremos tres de ellos por entender que son los que más caracterizan los cambios que deben asumirse en las actuales circunstancias, para arribar con mayor probabilidad de éxito a los objetivos que se persigan.

El primero, dirigido especialmente a los arquitectos que desean incursionar en la planificación-gestión, es comprender que, más que diseñar conjuntos edilicios o espacios urbanos, van a tener que participar en el diseño de procesos de intervención, sustentados por instancias multidimensionales de conocimiento.

El segundo desafío, concatenado con el anterior, es reconocer que, cualquiera sea el origen de los actores profesionales y sin abandonar la especificidad disciplinaria de la que provienen, van a tener que abrirse a la comprensión transdisciplinaria que requieren los problemas



**Figura 2**  
 Índole y contexto de los  
 problemas urbanos  
 y territoriales.  
 Fuente: elaboración propia

urbanos y territoriales para ser entendidos y para encarar su resolución con la indispensable consideración de su multidimensionalidad.

El tercer desafío es que, además de ejercer el rol profesional que nos compete, se deberá ejercer el rol de articulador de los estamentos profesionales, políticos y comunitarios que los procesos participativos requieren.

En síntesis: los desafíos son significativos y los procesos son arduos, pero pese a todas sus dificultades, y aún sabiendo que nunca lograremos todo lo que quisiéramos, llegar a mover positivamente el amperímetro de la calidad ambiental de nuestro entorno, sabiendo que con ello optimizamos la calidad de vida de miles o millones de habitantes, es un logro que compensa largamente tanto esfuerzo ■

---

## REFERENCIAS

**ANGEL MAYA, A. (1985).**

*Asentamientos humanos, urbanismo y sus efectos ambientales.* Bogotá: FESCOL, vol. 3 de la Serie Política y Medio Ambiente.

**ASCHER, F. (2001 [2004]).** *Los nuevos principios del Urbanismo.* Madrid: Alianza ensayo.

**BENEVOLO, L. (1967).** *Orígenes de la urbanística moderna.* Buenos Aires: Tekne.

**CORTI, M. (2015).** *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana.* Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.

**DE TERAN, F. (1984).** Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período. Estado de la cuestión. Perspectivas, *Revista Ciudad y Territorio* (59-60), pp. 61-67.

**DE TERAN, F. (1996).** Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996), *Revista Ciudad y Territorio* (107-108), pp. 167-184.

**FERNÁNDEZ GÜEL, J. M. (2007).** 25 años de planificación estratégica de ciudades, *Revista Ciudad y Territorio* (154), pp. 621-637.

**HALL, P. (1996).** *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX.* Barcelona: Editorial del Serbal.

**KULLOCK, D. (1988).** *Planificación ambiental urbana. Aproximaciones para la inserción del enfoque ambiental en la Planificación Urbana.* Convenio Subsecretaría de Política Ambiental – Consejo Federal de Inversiones, (inédito).

**KULLOCK, D., CATENAZZI, A. y PIERRO, N. (2001a).** *Nuevas corrientes de pensamiento en Planificación Urbana.* Buenos Aires: Ediciones de la FADU.

———. (2001b). *Nuevas corrientes de pensamiento y de actuación en Planificación Urbana. El caso de España: sus características y relaciones con el debate americano.* Buenos Aires: informe final del UBACyT AA20/2000, (inédito).

**KULLOCK, D., PIERRO, N. y MURILLO, F. (2014).** *Agenda Urbana. Aportes conceptuales, metodológicos y operativos para la actuación profesional.* Buenos Aires: Editorial Cuentahilos.

**NOVICK, A. (2008).** La ciudad como objeto de estudio y acción. Higienistas, ingenieros, arquitectos e instrumentos de planificación y gestión en Buenos Aires, *Revista Registros UNMDP*, pp. 85-105.

**ROBIROSA, M. (2014).** *Turbulencia y gestión planificada. Principios de planificación participativa social, territorial y organizacional.* Buenos Aires: EUDEBA.

**ROLNIK, R. (2002).** La misión del Urbanismo es redistribuir riqueza y enfrentar la exclusión, revista digital *Café de las Ciudades* 1(1).

**PELLI, V. S. (2007).** La gestión participativa y concertada y sus reglas de juego, en *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda - Incluirse en la sociedad.* Buenos Aires: NOBUKO, pp. 65-90.

---

Cómo citar este artículo (Normas APA):

Kullock, D. (2017, octubre). Debates, dilemas y desafíos de la gestión urbana. *AREA* (23), pp. 13-23.

---

RECIBIDO: 4 de julio de 2017

ACEPTADO: 10 de septiembre de 2017

---