

Herramientas para proyectar el territorio en el siglo XXI en América Latina

Tools to project territorial space in the 21st century in Latin America

Constanza Inés Tommei¹  y Patricia López Goyburu² 

RESUMEN

Las herramientas para proyectar el territorio a corto, mediano, y largo plazo son varias y los modos y las escalas de intervención cambian dependiendo de los objetivos. Una serie de estudios y documentos urbanísticos ponen de manifiesto cómo hay un uso laxo y relativo de conceptos básicos de la disciplina, generando dificultades tanto para su desarrollo como para su práctica cotidiana. Estas complicaciones comunes a diferentes territorios se ponen de manifiesto en Argentina en las últimas décadas con el desarrollo de numerosos planes con diferentes alcances territoriales. En este sentido, el objetivo de este trabajo es hacer una primera aproximación a los conceptos básicos utilizados como herramientas para proyectar el territorio, a fin de contribuir a la clarificación conceptual de las ciencias urbanas. En el texto se dejan asentados algunos de los conceptos más utilizados en este siglo para planificar un territorio -Urbanismo, Planificación, Proyecto Urbano, Ordenamiento Territorial, Código de Planeamiento Urbano, Planificación Estratégica-, y que se puede entender por cada uno de ellos. Para ello, se buscó escritos de los últimos años hechos "desde aquí", Latinoamérica, publicados en revistas científicas, apuntes de cátedras de distintas universidades y definiciones detalladas en ordenanzas y leyes.

Palabras clave: Plan, Proyecto, Planificación, Urbanismo, Latinoamérica.

ABSTRACT

There are several tools for projecting a short, medium, and long-term territory and the intervention scales change depending on the objectives. A series of studies and urban documents show a lax use of basic concepts of the discipline are used with different senses, generating difficulties for its advancement and for its daily practice. These complexities, common to different territories, are evident in Argentina in recent decades with the development of a lot of plans with different territorial scopes. In this sense, the objective of this work is to do the first approach to the basic concepts used as tools for planning the territory, in order to contribute to the conceptual clarification of the urban sciences. It is established some of the most used concepts to plan a territory in this century -Urbanism, Planning, Project, Territorial Planning, Urban Planning Code, Strategic Planning- and what is understood by each of them. To do this, it sought writings "from here", Latin America, published in the last few years, in scientific journals, notes of chairs of different universities and definitions in ordinances and laws.

Keywords: Plan, Project, Planning, Urbanism, Latin America.

¹ Investigadora Asistente en el Instituto de Investigaciones Territoriales y Tecnológicas para la Producción del Hábitat (INTEPH, CONICET-UNT). Correo electrónico: ctommei@gmail.com

² Investigadora en el Instituto de Arte Americano e Investigaciones estéticas "Mario J. Buschiazio" (IAA, UBA) y en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR, CONICET). Correo electrónico: plopezgoyburu@gmail.com

Los planes, los proyectos y las normativas son identificados como algunos de los instrumentos que, desde los inicios del urbanismo, se vienen reformulando a fin de regular e intervenir sobre el territorio desde la administración pública (Catenazzi et al., 2014). Una serie de estudios y documentos urbanísticos ponen de manifiesto cómo se usan conceptos básicos con sentidos diferentes y cómo el uso laxo y relativo de diferentes territorios y conceptos genera dificultades tanto para el avance de la disciplina como para su práctica cotidiana.

Diferentes definiciones ilustran que no es clara la diferencia entre un plan, un plan estratégico territorial, y un plan de ordenamiento del territorio. El Plan Estratégico como el Ordenamiento Territorial pueden encontrarse definidos simplemente como herramientas de política pública que buscan mejorar la calidad de vida de la población, sin mayor especificación ni distinciones entre ellos. Asimismo, la Planificación Territorial, se confunde y define como Ordenamiento Territorial. Los planes estratégicos o la planificación territorial se vinculan por su visión de futuro, que ordena, anticipa y orienta las acciones, sin otro detalle. El plan urbano o proyecto urbanístico nuevamente presenta la visión de futuro.

Distintos documentos urbanísticos, realizados en los últimos años en la Argentina, definen Plan Estratégico y Ordenamiento Territorial, como una política pública que tiene por finalidad mejorar la calidad de vida de la población. De hecho, el Plan Estratégico Territorial Argentina fue descrito como “un instrumento para la concreción de la Política Nacional de Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial, [] es crear las condiciones necesarias para lograr el desarrollo del país” (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas, 2018a).

En la Guía de Planificación Territorial, no se detalla ese concepto, pero se centra en comprender el Ordenamiento Territorial, se genera así cierta confusión entre el título de la guía y el concepto que se trabaja. En ella, el ordenamiento territorial se entiende como una política pública que busca mejorar la calidad de vida de la población y una “expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad [] sobre el uso del suelo” (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas, 2016:5).

Además, se observa una falta de claridad conceptual y de escala territorial en la autodefinición que los planes realizan. El Plan Estratégico Territorial de Estación Raíces de la Provincia de Entre Ríos, por tomar de ejemplo un plan local que se realizó en los últimos años (entre más de 100 planes que repiten las mismas palabras textuales ya que utilizaron la misma base para su realización), expone bajo el título Marco conceptual, y el subtítulo, Ordenamiento Territorial, de manera textual lo que se detalló en la Guía de Planificación Territorial recién mencionada (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas, 2018b). Nuevamente, se genera un desconcierto entre título del plan (plan estratégico) y el concepto desarrollado (ordenamiento territorial).

Se suma a lo anterior la ilustración del Plan Estratégico de Buenos Aires, como “un documento que anticipa y sistematiza actuaciones en el tiempo y el espacio”, a través de Ejes Estratégicos, sobre los que se desarrollaran lineamientos y propuestas de acción específicas (Buenos Aires Ciudad, 2018). También, se puede agregar el Plan Estratégico Provincial de Santa Fe, que se identifica como “una herramienta que articula y orienta las acciones transformadoras sobre el territorio, que enmarca los valores a los que aspiran los santafesinos y santafesinas, y se ancla en la visión de Santa Fe como una provincia integrada y solidaria, con equilibrio territorial, calidad social y

desarrollo económico” (Bonfatti & Galassi, 2012:20). El Plan Urbano Rosario 2007/2017, lo define como “la figura del planeamiento en la que se define el proyecto urbanístico deseado y posible de transformación a futuro de la ciudad (Municipalidad de Rosario, 2007:44). En ese texto, se nombran las directrices de ordenamiento integral del territorio municipal, principales proyectos estructurantes y las modalidades e instrumentos que orientan la gestión municipal (Municipalidad de Rosario, 2007).

Estas definiciones ilustran que no es clara la diferencia entre un plan, un plan estratégico territorial, y un plan de ordenamiento del territorio. Así, tanto el Plan Estratégico como el Ordenamiento Territorial pueden encontrarse definidos simplemente como herramientas de política pública que buscan mejorar la calidad de vida de la población, sin mayor especificación ni distinciones entre ellos. Asimismo, la Planificación Territorial, se confunde y define como Ordenamiento Territorial. Los planes estratégicos o la planificación territorial se vinculan por su visión de futuro, que ordena, anticipa y orienta las acciones, sin otro detalle. El plan urbano o proyecto urbanístico nuevamente presenta la visión de futuro. Este uso laxo y relativo de los diferentes territorios y conceptos genera dificultades tanto para el avance de la disciplina como para su práctica cotidiana. Estos conflictos, comunes a diferentes territorios (Zoido *et al.*, 2000), se ponen de manifiesto en América Latina en las últimas décadas con el desarrollo de numerosos planes con diferentes alcances territoriales. Elinbaum y Gallard (2019) muestran como los planes estratégicos chilenos, los planes contractuales colombianos o los planes micro regionales argentinos evidencian una “liviandad institucional” en la utilización de los diferentes tipos de planes para llevar el planeamiento a donde se necesita, al margen de los procesos más normados del planeamiento más formalizado. Si bien existe en Europa un Diccionario de Urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio (Zoido *et al.*, 2000) que concentra varios conceptos relacionados a la planificación, no hay trabajo similar realizado en Latinoamérica en las últimas décadas, con una mirada desde la problemática local. En este sentido, el objetivo de este trabajo es hacer una primera aproximación a los conceptos básicos utilizados, en este siglo, como herramientas para proyectar el territorio, a fin de contribuir a la clarificación conceptual de las ciencias urbanas. Se espera que este trabajo sea un instrumento de consulta útil para personas interesadas en la planificación y el urbanismo, dejando asentado en él que se entiende por cada uno de estos conceptos, como: Urbanismo, Planificación, Proyecto Urbano, Ordenamiento Territorial, Código de Planeamiento Urbano, Planificación Estratégica.

Para ello, metodológicamente, se buscaron escritos ‘desde aquí’, Latinoamérica. Por un lado, textos de revistas científicas, apuntes de cátedras de diferentes universidades de la región (grado y postgrado), publicadas en el siglo XXI. Por otro lado, se sumaron ordenanzas y leyes. Asimismo, es importante destacar que no fueron consideradas aquellas definiciones que surgieron de planes que no llegaron a convertirse en normativas (leyes, ordenanzas, decretos, etc.), porque fueron ahí justamente donde se han generado las dudas sobre las definiciones de las herramientas para proyectar los territorios.

Instrumentos

Las herramientas para proyectar un territorio a corto, mediano, y largo plazo son varias y las escalas de intervención cambian dependiendo los objetivos. Estas herramientas se fueron modificando con el tiempo. Las primeras experiencias de planeamiento urbano en la Argentina fueron

en la década de 1920 y 1940, pero se consolidó la actividad a mediados de siglo, momento en que el Estado lo utiliza como una herramienta al servicio del modelo económico desarrollista, que se basaba en la industrialización (Reese, 2006). Raffa (2014) reconoce a los Planes Reguladores como uno de los primeros instrumentos utilizados en el urbanismo, en la primera mitad del siglo XX.

En las décadas de los años sesenta y setenta se fortaleció la Planificación Estratégica Situacional (PES, por sus siglas, como se lo suele encontrar) de Carlos Matus y en los setenta y ochenta la Planificación Participativa y Gestión Asociada (Poggiere, 2009). En ese momento se produce una carencia de grandes planes de alcance metropolitano. En ese contexto, en la provincia de Buenos Aires, el Decreto-Ley 8912, establece que debe contener un Plan Director. En ese Decreto-Ley se menciona, por ejemplo, que es imprescindible justificar las dimensiones, áreas, zonas y densidades; la conexión dentro del sistema o subsistema urbano al que pertenece; las normas existentes sobre la temática; los servicios públicos; los espacios verdes y las áreas de uso público, entre otros temas (Ley 8912, 1977).

Novick (2003) expone cómo, a principios de la década de los ochenta, el proyecto urbano se presentó como la herramienta para desencadenar procesos de transformación territorial. En ese marco, Elinbaum (2019) observó que se puso en jaque la relación unívoca entre plan y proyecto, y el "proyecto urbano permitió pasar de la noción moderna de 'estructura' a la idea postmoderna de 'fragmento'", que aluden a los planes generales y especiales, como este autor llamó a la planificación urbana y a los proyectos urbanos respectivamente.

En la década de 1980 y buena parte de la década de 1990 se cuestionó el plan como herramienta, que reapareció y volvió a tomar impulso, al mismo tiempo que desde el urbanismo se debatían las consecuencias negativas que implicaba la ausencia o falencia del Estado en esos procesos (Bustos, 2012). La Planificación Estratégica se importa de la planificación empresarial apuntando a satisfacer un estado reducido que sucedió al estado de bienestar (Poggiere, 2009). Los planes estratégicos se pueden resumir como el fortalecimiento de los gobiernos locales y de la planificación participativa -donde participa el sector privado-, apuntando a la realización de intervenciones capaces de aumentar el atractivo y la competitividad. La planificación, en ese contexto, se basa en los análisis FODA (fortaleza, oportunidades, debilidades, y amenazas), la búsqueda de espacios de oportunidades y construcción de escenarios (Catenazzi *et al.*, 2014). Si bien la planificación estratégica se entiende como la herramienta capaz de gestionar de manera flexible al mismo tiempo que garantiza eficiencia socio-económica, fue muy criticada (Borja y Castells, 1996; Garay, 2004) y el plan de ordenamiento, identificado como racional e integral, fue sustituido por planes de sector.

Tras la crisis del 2001, en Argentina, se reformularon las políticas públicas, planes y programas federales "de promoción social, empleo, hábitat y de mejoramiento ambiental" (Catenazzi *et al.*, 2014:962). En relación, en 2008, se publicó el Plan Estratégico Territorial y en el 2005 la elaboración de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los Lineamientos metropolitanos tuvieron "el mérito de hacer visible lo menos visible" (Catenazzi *et al.*, 2014:962). Los autores plantean que estos documentos buscaron mostrar y analizar las lógicas subyacentes en la construcción del territorio.

A continuación, se exponen las definiciones de los conceptos que se entienden son las principales herramientas de la planificación utilizadas en las últimas décadas. Estos significados se

recabaron en diferentes textos de variados países de Latinoamérica, comenzando por Urbanismo, en segundo lugar, Planificación, continuado por Proyecto Urbano, Ordenamiento Territorial, Código de Planeamiento Urbano y, por último, Planificación Estratégica.

Urbanismo

En Argentina, Liernur y Aliata (2001a) definen urbanismo, en el Diccionario de Arquitectura, como un “Conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de edificios y espacios de las ciudades” (Liernur & Aliata, 2001a:134); mientras que Novick (2004) pone en relieve las tensiones que se ponen en juego tanto entre los actores y el territorio como entre el campo de las ideas y la práctica en la construcción de lo urbano, resaltando la necesidad de nuevos enfoques disciplinares. En este sentido, Pradilla Cobos (2010), haciendo foco en el urbanismo latinoamericano, señala que se suele prescindir de lo particular para generalizar conceptos que surgen en realidades distintas sin cuestionar ni disponer de pruebas empíricas locales. Por su parte, Hidalgo y Moreno Galván (2014) agregan que es un proceso histórico en el que hay continuidad es que condicionan las experiencias contemporáneas. Además, Raffa (2014), reconoce que el término urbanismo tiene dos tipos de significados. Uno asociado a la acción de concebir, organizar, planificar o transformar la ciudad y su espacio; y otro, referenciado a la disciplina que apareció a principios del siglo XX, donde se unieron diferentes disciplinas.

En Venezuela, Ornés (2009) define urbanismo como una disciplina multidisciplinaria que apunta a mejorar la vida de los habitantes con planes y proyectos urbanos, a cargo de profesionales y del gobierno y debe hacerlo con las normativas adecuadas, en estrecha vinculación con la planificación urbana y el ordenamiento territorial.

A los textos académicos, podemos sumar los planteos de los apuntes del Taller Bielsa (Argentina), Teórica y Técnica Urbanística, donde preguntan ¿qué puede hacer el urbanismo?, ante lo que responden que el “urbanismo tiene por objeto conocer, estudiar, ‘ordenar’ y proyectar la ciudad material en su interacción con las prácticas sociales” (Taller Bielsa, s/f). Fernández Castro (2009), también en sus apuntes de cátedra se pregunta: “¿A qué se debe dedicar el urbanismo? ¿A hacer los diagnósticos, a definir los planes, los grandes enunciados, o a proponer concreciones factibles?”. Este último autor, destaca una discusión que considera ampliamente superada pero que sigue existiendo entre el planeamiento y el proyecto urbano, y define urbanismo como el área que debe generar conciencia sobre la inserción socio espacial de la producción y lo complejo que es el entorno por transformar y realizar lecturas del espacio con actitud positiva (Fernández Castro, 2009).

Planificación³

Liernur y Aliata (2001b), autores argentinos, definen la planificación urbana como “un tecnicismo tomado de la arquitectura, en la que alude al hecho de formalizar el proyecto en una dimensión diferente de la de su materialización” (Liernur & Aliata 2001b:75). Elinbaum (2019) en su texto *La ciudad como proyecto estatal* hace una distinción entre los planes generales y los pla-

³ Si bien muchos de los que describen la planificación lo asocian a lo urbano (“planificación urbana”), se tomó la decisión de no utilizarlo en el subtítulo de este apartado porque en este texto se tiene en cuenta que la planificación puede ser regional o territorial, y que es más una cuestión de escalas, alcances y detalles del objeto planificado, pero que merece un estudio pormenorizado para que hagamos referencia al respecto.

nes especiales, explica que los primeros planes “se usan para guiar el proceso de urbanismo de un municipio y regular los usos del suelo en toda su superficie, lote a lote”. En Venezuela, Ornés (2009) detalla la planificación urbana como un proceso de descripción, análisis y evaluación de una ciudad, que lleva a diseñar proyectos a fin de regular las dinámicas de una ciudad, teniendo en cuenta las particularidades, en un tiempo determinado, con un seguimiento definido. La autora considera que la ciudad cambia constantemente y, por ello, es imprescindible que la planificación urbana se adapte constantemente.

Blanco (2016), en apuntes de cátedra dentro de la carrera de geografía de la Argentina, identifica la planificación y el ordenamiento territorial como sinónimos, y los define como las “prácticas políticas, desplegadas por un conjunto amplio y diverso de actores, con intereses muchas veces encontrados”, aunque destaca el rol central que posee el Estado. Asimismo, este autor especificó que estos instrumentos reúnen saberes técnicos a fin de conocer el territorio desde variados aspectos, que son una construcción colectiva que es necesario conocer (Blanco, 2016: s/p). Asimismo, en los apuntes de cátedra de la asignatura Planificación Urbana del Taller García Espil, en el marco de la carrera de Arquitectura en Argentina, se reconoce que la planificación tradicional privilegió la escala macro, y los planes a mediano y largo plazo fueron desacreditados por el fracaso de los “planes de planeamiento tradicional”, como los llamaron (García Espil et al., 2019). En ese contexto, en los apuntes de la cátedra se establece que se planteó actuar sobre el territorio a través de proyectos concretos, facilitando la participación comunitaria y la interdisciplina, pero, al “operar sólo a través de proyectos, involucraba el peligro de la falta de visión de conjunto de la problemática urbana” (García Espil et al., 2019: s/p). La planificación, desde la Universidad Católica de Chile, se entiende como una profesión, en la cual el planificador urbano elabora diagnósticos sobre situaciones urbanas, y luego con otros expertos, se elaboran planes y proyectos a fin de tomar decisiones a mediano, corto y largo plazo a fin de “garantizar el bien común y mejorar la calidad de vida de las personas que habitan las ciudades” (Pontificia Universidad Católica de Chile, s/f).

Proyecto urbano

En Argentina, Elinbaum (2019) explicó al proyecto urbano -y lo diferencia de la planificación urbana- por sus características especiales y por la necesidad de una solución a un problema específico reconocido detalladamente. Este autor agrega que los planes especiales -como llama a los proyectos urbanos- “se utilizan para explorar la potencialidad de los lugares de cara a su oportuna transformación” (Elinbaum, 2019:15). Asimismo, Vecslir Peri y Anton (2010) definen al proyecto urbano como un instrumento de transformación morfológica y refuncionalización de un sector degradado u obsoleto, y como un ámbito de gestión y concertación público-privado. Los autores diferencian el Proyecto Urbano de lo que es arquitectura y de lo que es un plan, y lo identifican con una escala e instrumentos “intermedios”, apuntando a la intervención en vacíos urbanos o áreas de oportunidad con lo que llamaron *pieza urbana*. No obstante, como negativo, la experiencia demostró que estos proyectos en varios casos solo apuntaron a la competencia global y al *marketing* urbano, descuidando la inclusión social, y desperdiciando las plusvalías que generan para fines sociales locales, apuntando a la “aplicación de políticas públicas de sostenibilidad ambiental, económica y social” (Vecslir Peri & Anton, 2010: s/p). Los autores sostienen que el Proyecto Urbano tiene la vocación de generar metástasis con transformación positiva a su alrededor. Son operaciones de renovación de áreas en general en desuso en el medio de la trama

urbana consolidada, y suelen ser proyectos con cierta complejidad por sus diversos usos, en el que los equipamientos, trazados viarios, espacios públicos y colectivos son primordiales; Estos proyectos suelen hacerse con participación público-privada (Vecslir Peri & Anton, 2010).

Ciccolella y Mignaqui (2009), también desde Argentina, consideran el proyecto urbano “como el proceso de reflexión global sobre la ciudad” (Ciccolella & Mignaqui, 2009:44). Los autores establecen que se pasó del plan tradicional al *proyecto* en el cual existen formas de cooperación entre actores públicos y privados, dejando de ser una prerrogativa de los arquitectos. En este sentido, Cuenya (2009) recomienda que los grandes proyectos urbanos sean concebidos de manera integral, que incorporen diversidad de usos (tanto usos tradicionales de la zona como nuevos y uso privado, como públicos), mecanismos de recuperación de plusvalías y la participación de los distintos actores involucrados; los concibe como operaciones urbanas articuladas.

Ordenamiento Territorial

En el texto *Planes de las ciudades, Ordenamiento territorial y Ordenamiento ambiental*, escrito por Petrelli (2009) desde Argentina reproduce la definición del “ordenamiento territorial” del acta COFEPLAN (17-3-2008): “es un instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio” y la compara con la definición del ordenamiento ambiental, que también se define como instrumento a fin de garantizar el buen uso de los recursos ambientales (artículos 9 y 10 de la Ley Nacional 25.675 General de Ambiente), pero aclara que en definitiva ambos conceptos apuntan a ordenar las actividades del hombre en el espacio. Este autor expone que, este desdoblamiento conlleva el riesgo de provocar regulaciones contradictorias.

En Colombia, Massiris Cabeza (2008) entiende al Ordenamiento Territorial como aquel que intenta “ordenar la ocupación humana y el uso que la sociedad le da al territorio, incluidos los soportes naturales, económicos, sociales, culturales y político-administrativos” (Massiris Cabeza, 2008: s/p). El autor considera que mientras más habitado este el territorio más complejo es el ordenamiento de este.

En Venezuela, Ornés (2009) plantea que, para intervenir la realidad urbana, es importante contar con una normativa adecuada, lo cual es entendido, como ordenamiento territorial. De hecho, la autora afirma en su texto que las “normas, reglas, decretos y/o leyes forman parte indiscutible de la política pública y de la política de Estado”, con implicancias sobre los territorios (Ornés, 2009:204).

En Brasil, Cássia Gregório (2010) establece que el origen de la noción de ordenamiento territorial se identifica en la geografía regional francesa de la década de 1960, pero en ese país, su inicio se relaciona con el llamado “Estado Desarrollista”. En un contexto de crisis económica en Brasil surge la necesidad de que el Gobierno asuma el ordenamiento territorial, sin embargo, la autora explicó que falta consenso en el concepto de este. Tomando la Carta Europea de 1983, como una definición aceptada de ordenamiento territorial, se transcribe como: “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Ante la falta de unificación en el concepto, según su mirada, esta autora lo sintetiza como la “idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio”, con un aprovechamiento racional y óptimo basado en el desarrollo sostenible (Cássia Gregório, 2010:125). Cássia Gregório (2010) establece que,

con el ordenamiento territorial, en Brasil, se apunta a una planificación descentralizada y participativa. Según esta especialista, es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global" (Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en la conferencia de Torremolinos en 1983 en Cássia Gregório, 2010).

En la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972, el Ordenamiento del Territorio "se concebía como una estrategia integral, ya que comprendía la planificación y regulación en sus territorios de las actividades productivas, la conservación de los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de la población" (Wong-González, 2009). En ese marco, desde México, los Programas Estatales de Ordenamiento del Territorio consideran al "ordenamiento territorial como un instrumento de política integral y [] una estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio" (Wong-González, 2009:28).

Finalmente, es interesante incluir la definición que está plasmada en el *Anteproyecto de ley nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial* en Argentina, en su artículo n° 4, se define el Ordenamiento Territorial como una política pública, que apunta a guiar "el proceso de producción social del espacio", basado en medidas que buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes, a partir de "su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales". Además, se afirma en ese anteproyecto de ley que, el Ordenamiento Territoriales es una expresión espacial de las políticas de la sociedad, que se visualiza al orientar "el accionar de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo" (Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, 2012).

Código de Planeamiento Urbano o Código Urbanístico

El Código de Planeamiento Urbano del Municipio de Bahía Blanca se define como una "pieza legal necesaria para la puesta en práctica de los objetivos fijados en el Plan Director de la Ciudad y referidos al uso y ocupación del suelo"⁴ (Municipalidad de Bahía Blanca, s/f). En la Ciudad de Buenos Aires, su Código Urbanístico describe que "ordena el tejido, los usos del suelo y las cargas públicas, incluyendo los espacios públicos y privados y las edificaciones que en éstos se desarrollen, considerando las condiciones ambientales, morfológicas y funcionales de la Ciudad en su totalidad" (Buenos Aires Ciudad, 2019:15). Este Código regula aquellos asuntos relacionados con el uso del suelo y el subsuelo; las cesiones de espacio público, el parcelamiento y la apertura de vías públicas; el sistema de movilidad; el tejido urbano y la edificabilidad; lineamientos del hábitat; reurbanización e integración socio urbana; la protección patrimonial e identidad; los instrumentos de desarrollo territorial y los programas de actuación urbanística; y todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad. En relación con este Código, Baer y Garay Santaló (2017) sostienen que debe tener "criterios generales, estrategias operativas, instrumentos de aplicación, parámetros y pautas" a fin de alcanzar el modelo territorial que se tiene por objetivo. Debe tener en cuenta los cambios y las permanencias, con el objetivo de alcanzar esa ciudad deseada (Baer& Garay Santaló, 2017: s/p).

⁴ Ordenanza 5691, modificado por Ordenanza 6072 y convalidado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires según Decreto 2353/1991

Planificación Estratégica

En Argentina, Ciccolella y Mignaqui (2009) considera que la denominada *planificación estratégica* “pondrá el acento en los procesos de concertación y negociación institucional y no en los procedimientos jurídicos” (Ciccolella & Mignaqui, 2009:44). Por su parte, Steinberg (2001) define la planificación estratégica, en Latinoamérica, como un instrumento que depende de la voluntad política de las autoridades locales, la red de instituciones de actores claves, los enfoques temáticos y los procesos participativos. En este concepto, lo estratégico está vinculado a lo multisectorial y plurianual, y a lo democrático y la participación de actores claves. La planificación estratégica esta vista como un nuevo cambio para las ciudades, con programas y proyectos.

En Perú, Chiarella Quinhoes (2010) realizó un interesante trabajo donde discute la planificación estratégica. Este autor considera que la planificación estratégica se plantea como un método lineal y único para alcanzar el desarrollo, que, si bien lo considera cierto, para que suceda debe adaptarse a cada territorio. La estrategia, que nace de la competencia empresarial, se transpola a la administración pública. Surge como una solución para todos los males productivos de la sociedad, pero Chiarella Quinhoes considera que aún falta mejorarla.

En Colombia, Beuf (2016) definió el concepto de la *planeación estratégica* (como la llamó) como una nueva forma de acción pública que se originó en el ámbito militar y empresarial, donde se definen objetivos claves y se busca consensos entre diferentes actores -públicos y privados-.

Discusión

Se puede identificar que atrás de cada uno de los conceptos trabajados hay una discusión, y no está conceptualizado la definición de estos. De hecho, el urbanismo, como disciplina, es el conjunto de conocimiento vinculado a la planificación, el desarrollo, las reformas, entre otras acciones, de las ciudades (Liernur & Aliata, 2001a; Raffa, 2014). El urbanismo, como acción de planificar, concebir, organizar o transformar la ciudad (Raffa, 2014), presenta tensiones entre los actores y el territorio; entre las ideas y la práctica (Novick, 2004), y entre las particularidades locales y las generalidades de los conceptos utilizados (Pradilla Cobos, 2010). Desde Venezuela, se unifica la idea de disciplina y acción vinculada al urbanismo, al sintetizar que el urbanismo es una disciplina, que, a través de planes y proyectos urbanos, tiene el fin de mejorar la vida de los habitantes (Ornés, 2009). En los apuntes de cátedra de la Argentina, se entiende al urbanismo principalmente como disciplina que estudia la ciudad, y destacan la importancia de la interacción que posee respecto a “las prácticas sociales” (Taller Bielsa, s/f) y la “la inserción socio espacial de la producción” (Fernández Castro, 2009).

En Argentina, Liernur y Aliata (2001b), identifican a la planificación urbana como el hecho de formalizar un proyecto (sin materializarlo), igualándolo con la arquitectura. Blanco (2016), en los apuntes de cátedra, lo entiende como sinónimo de ordenamiento territorial, definido como prácticas estatales, donde participan múltiples actores, y diferentes saberes técnicos a fin de conocer el territorio. En un acercamiento a unificar las dos definiciones, Elinbaum (2019) menciona que los planes generales son los que guían el proceso de urbanización y los usos del suelo. Asimismo, Ornés (2009), desde Venezuela, identifica la planificación con el proyecto y el ordenamiento, y

resalta el hecho de que las ciudades están en constante cambio, y que la planificación debería ser consecuente a ello. Desde las asignaturas, los planteos alrededor de este concepto presentan otra visión. Por un lado, en la cátedra de Planificación Urbana, la planificación tradicional la consideran un fracaso, y prefieren plantear proyectos concretos sobre el territorio, aunque esto implique una posible visión sesgada del territorio (García Espil *et al.*, 2019: s/p). Por otro lado, los apuntes, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, definen la planificación como una profesión, en la que el planificador es un actor importante, que junto a otros técnicos puede elaborar proyectos para las ciudades. Los diferentes autores que definieron la planificación la asociaron con el espacio urbano, no pudiendo plantearse así la planificación territorial, la inclusión de los espacios rurales o los espacios rústicos, entre otros.

Las discusiones en torno al proyecto urbano rondan sobre su diferencia con la planificación, por tener un problema específico a solucionar, un sector con un conflicto identificado (Elinbaum, 2019; Vecslir Peri & Anton, 2010). El proyecto fue distinguido, por algunos autores, respecto a la arquitectura o el plan, por su escala intermedia, y por sus características y ocupación de espacios vacantes (Vecslir Peri & Anton, 2010). Otros autores lo definieron como un instrumento renovado respecto al plan tradicional, en especial por la nueva participación pública privada (Ciccolella & Mignaqui, 2009). Existe entorno a este instrumento la preocupación la captación de la plusvalía que, en general, producen estas intervenciones y la participación de los actores involucrados (Cuenya, 2009; y Vecslir Peri & Anton 2010)

En ordenamiento territorial, desde Argentina, Colombia, Venezuela y Brasil fue definido, de manera más o menos similar, como instrumento / normativa de la política pública y del Estado que ordena la producción social en el territorio (Petrelli, 2009; Massiris Cabeza, 2008; Ornés; 2009; Cássia Gregório, 2010). Vale destacar que Ornés (2009) relaciona los conceptos de urbanismo, planeación o planificación urbana y ordenamiento territorial, y los considera interdependientes entre sí. En ese marco, el ordenamiento territorial “determina los lineamientos y estrategias generales aplicables a las zonas desarrollables y aquellas protegidas” (Ornés, 2009:204).

Muy similar a lo que se entiende por ordenamiento territorial es la definición que se encontró acerca de los códigos de planeamiento urbano o código urbanístico como instrumentos legales, que según la mirada de Baer y Garay Santaló (2017) para la ciudad de Buenos Aires, deben lograr el modelo territorial deseado para esa determinada área urbana, para lo cual proponen que presenten estrategias/actividades generales, operativos e instrumentos teniendo en cuenta los cambios y continuidades existentes a fin de alcanzar la ciudad deseada.

Finalmente, se observó que tanto desde Argentina, desde Bolivia, como desde Colombia, se vincula la planificación o planeación estratégica con la actuación conjunta del gobierno, las instituciones, y otros actores intervinientes (Ciccolella & Mignaqui, 2009; Steinberg, 2001; Beuf, 2016). Desde Perú, se la considera como la única herramienta para alcanzar el desarrollo (Chiarella Quinhoes, 2010). Como establece Catenazzi *et al.* (2014) este tipo de planificación se centra en generar espacios de oportunidad y el desarrollo de escenarios posibles.

Conclusiones

Las herramientas para planificar un territorio son muchas y como se ha visto, se fueron modificando sus usos a través del tiempo. De hecho, hoy se afirma que tanto el Plan Director como el Plan Regulador fueron conceptos que han tenido una importante repercusión en el siglo pasado, sin embargo, en los últimos años no se vislumbró su uso. Es por ello, probablemente, que no se han encontrado estudios que profundicen sobre esos conceptos, dentro de la academia, en este siglo.

A partir de este recorrido, es posible concluir con algunas definiciones, a modo propositivo. El urbanismo se puede entender como la disciplina que estudia lo relativo a lo urbano y como la acción de urbanizar. La planificación urbana es posible describirla como un análisis, estudio y propuesta sobre un espacio urbano determinado, plasmado en un documento, con el fin último de regular en parte las transformaciones constantes de determinada ciudad, en un momento dado. El Proyecto Urbano se identifica y diferencia del resto de herramientas de planificación principalmente por su escala, definida como intermedia entre lo urbano y lo arquitectónico. Esta escala facilita la participación de actores públicos y privados de forma cooperativa. El Ordenamiento Territorial está destinado a ordenar el uso y la transformación -en sentido económico, social, cultural, y ecológico- que le da o pretende dar la sociedad al territorio, mediante medidas en general normativas- que orientan el accionar de los actores públicos y privados. Los Códigos de Planeamiento Urbano se pueden definir como una herramienta legal, que regula la ocupación y los usos del suelo en función de los objetivos establecidos en un plan marco. Finalmente, la Planificación Estratégica se presenta como una herramienta enfocada en los procesos de coordinación entre los diferentes actores y llega al territorio a través de distintos programas y proyectos.

Tras este análisis, se pueden jerarquizar los distintos conceptos utilizados, considerando que el urbanismo puede entenderse como una disciplina que estudia, diseña y proyecta el resto de las herramientas aquí trabajadas. La Planificación y el proyecto urbano son ambas herramientas que diseñan la construcción de una porción del territorio. El Ordenamiento Territorial es una herramienta que ordena el uso del suelo, y debería estar en estrecha relación con las normativas que lo regulan o constituirse con fuerza de ley para regular el uso del suelo. En la misma línea, los códigos urbanísticos son normativas que regulan el uso del suelo. Por último, se observó que la Planificación Estratégica, engloba a los demás conceptos, y pone el acento en los variados actores intervinientes para que se logre el objetivo planificado.

Los resultados de esta investigación dan cuenta de las diferencias que existen en las definiciones de los conceptos planteados, complejizando la utilización de estos como herramientas para la gestión y planificación de un determinado territorio. Estas diferentes conceptualizaciones buscan contribuir tanto a la reflexión y discusión como a construir acuerdos que reduzcan las dificultades que se presentan en la práctica cotidiana de la disciplina. Si bien la división entre una herramienta y otra no es taxativa, se pueden diferenciar en sus características, y si bien algunas han sido utilizadas como sinónimos en algunos casos, la mayoría de los autores las diferencian y las trabajan con particularidades específicas.

Además de estos conceptos aquí analizados, sería interesante plantear las escalas en que se suelen trabajar, porque si bien el proyecto urbano se caracteriza principalmente por la escala en la cual se plantea el diseño, el resto de los términos no apuntan a ninguna escala específica,

pudiéndose aplicar en diferentes escalas (urbana, local, entre otras). Asimismo, se puede generar una división entre lo que es una herramienta para la planificación urbana, y la que va más allá de lo urbano, a un espacio con otras complejidades “no urbanas”, que no tiene tanto que ver con la escala del espacio (ciudades grandes, metrópolis o localidades) sino con las características que estas presentan. Estas dos últimas inquietudes quedan abiertas para futuras investigaciones, partiendo de este primer acercamiento a los conceptos básicos aquí analizados.

Referencias

BAER, L. & GARAY SANTALÓ, P. Reflexiones sobre el proyecto del Código Urbanístico de Buenos Aires. *Filo: debates*. Secretaria de Investigación. 2017. http://investigacion.filo.uba.ar/sites/investigacion.filo.uba.ar/files/u6/Filo%20Debate_Baer_Santalo.pdf

BEUF, A. Las centralidades urbanas como espacios concebidos: referentes técnicos e ideológicos de los modelos territoriales del plan de ordenamiento territorial (POT) de Bogotá (Colombia). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 2016, Vol. 25, N°2, p. 199-219. <http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/v25n2/v25n2a10.pdf>

BLANCO, J. Apuntes de la Materia: Planificación y Ordenamiento Territorial en el marco del “Programa correspondiente a la carrera de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires”. FFyL, UBA. 2016. http://repositorio.filo.uba.ar/jspui/bitstream/filodigital/3917/1/uba_ffyl_p_2016_geo_Planificaci%C3%B3n%20y%20ordenamiento%20territorial.pdf

BONFATTI, A. y RUBÉN G. *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2012, 500 p., 1a edición, Santa Fe. <http://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>

BUENOS AIRES CIUDAD. Código Urbanístico. Subsecretaría de planeamiento. 2019. Versión actualizada al 31 de marzo de 2019. http://cdn2.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/codigo_urbanistico/O_codigo_urbanistico_31_3.pdf

BUENOS AIRES CIUDAD. Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035 (PEP BA 2035). 2018. <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/plan-estrategico-participativo-buenos-aires-2035-pep-ba-2035>

BUSTOS, W. Aportes para el desarrollo local de áreas críticas de la periferia metropolitana: Proyecto de intervención urbanística en la zona de Cruce Derqui. Tesis de licenciatura, 2012. Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano. <https://repositorio.ungs.edu.ar/handle/UNGS/296>

CÁSSIA GREGÓRIO DE ANDRADE, R. Política nacional de ordenamiento territorial: el caso de Brasil. *Espacio y Desarrollo*, 2010, N°22, p. 119-134. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5339534>

CATENAZZI, A.; NOVICK, A.; CAÑELLAS, E.; COLELLA, V.; JAIME, M. E. & JAIME, D. Procesos de planificación en el Área Metropolitana de Buenos Aires 2000-2013. Actores, escalas e instrumentos. *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11)* La Plata, 2014, p. 921-938.

CHIARELLA QUINHOES, R. Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *Espacio y Desarrollo*, 2010, N°22, p. 77-102. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/5356>

CICCOLELLA, P. & MIGNAQUI, I. Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. En POGGIESE, H. & COHEN EGLER, T. (compiladores) *Otro desarrollo urbano. Ciudades incluyentes, justicia social y gestión democrática*, 2009, Clacso libros.

CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL *Anteproyecto de ley nacional de planificación y ordenamiento territorial*, 2012 <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anteproyecto.pdf>

CUENYA, B. GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL CUADERNO URBANO. *Espacio, cultura, sociedad*, 2009, vol. 8, núm. 8, octubre, p. 229-252. <https://www.redalyc.org/pdf/3692/369236769012.pdf>

ELINBAUM, P. La ciudad como proyecto estatal. 2019. *Project: Grandes Proyectos Urbanos en Argentina: Estrategias de gestión, planificación espacial y resultados socio territoriales (PICT 3505)*. https://www.researchgate.net/publication/332031911_La_ciudad_como_proyecto_estatal

FERNÁNDEZ CASTRO, J. Inflexiones. La enseñanza de la arquitectura en Buenos Aires. Conferencia dictada en las jornadas de investigación FADU, 2009 si+dipro / didáctica del proyecto.

GARAY, A. El montaje de una gran intervención urbana. En: LUNGO, M. (comp.), *Grandes proyectos urbanos*. 2004. San Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

GARCÍA ESPIL, E., MACERA, R.; CARMONA, M.; CIOCCA, S., DÍAZ, M. & VAIROLATTE, G. Apuntes de cátedra García Espil de la materia Planificación Urbana. Turno noche, FADU, UBA. 2019.

HIDALGO & MORENO GALVÁN. La política y la planificación urbana del Estado neoliberal. En: *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (p.777-826). Universidad Autónoma Metropolitana. 2014.

LEY 8912. Ley de ordenamiento territorial y de uso del suelo. 1977. http://www.capbad7.com.ar/ejercicio-profesional/ley-n-8912_a96

LIERNUR, J. F. & ALIATA, F. Diccionario de la Arquitectura en la Argentina. Estilos Obras Biografías Instituciones Ciudades S/Z. Clarín Arquitectura. 2001a

LIERNUR, J. F. & ALIATA, F. Diccionario de la Arquitectura en la Argentina. Estilos Obras Biografías Instituciones Ciudades O/R. Clarín Arquitectura. 2001b

MASSIRIS CABEZA, Á. Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. Conferencia Magistral dictada en el *IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial*, Encuentro internacional interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. 2008, Año 4 - Vol. 1- Número 4. Mendoza. Argentina. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDAS. *Guía de Planificación Territorial*. 2016. <https://municipios.produccion.gob.ar/guia-de-planificacion-territorial/>

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDAS. *Plan Estratégico Territorial Argentina (PET), Avance IV 2018*. 2018a. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/biblioteca-de-planos>

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDAS. *Plan Estratégico Territorial Estación Raíces* Provincia de Entre Ríos. 2018b. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/biblioteca-de-planos>

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA. Código de Planeamiento Urbano. sin fecha. <https://www.bahia.gob.ar/cpu/>

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. *Plan Urbano Rosario 2007/2017*. <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/planeamiento-urbano/plan-urbano-rosario/plan-urbano-rosario-2007/2017>

NOVICK, A. El urbanismo en las historias de la ciudad. *Registros, Revista de Investigación del Centro de Estudios Históricos, Arquitectónico-Urbanos, UNMDP*, 2003, Vol. 1, N°1, p. 5-26.

NOVICK, A. Historias del urbanismo. Historias de la ciudad. Una revisión de la bibliografía. *Crítica 137*, Instituto de Arte Americano, FADU, UBA. 2004. <http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0137.pdf>.

ORNÉS, S. El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano. *Politeia*, 2009, Vol. 32, N°42, p. 197-225. <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170014942008.pdf>

PETRELLI, H. Planes de las ciudades. Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. Un análisis crítico de la legislación argentina. *Café de las ciudades*, 2009, n° 83, septiembre. http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_83_p.htm

POGGIESE, H. Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos. En: POGGIESE, H y COHEN EGLER, T. (compiladores) *Otro desarrollo urbano. Ciudades incluyentes, justicia social y gestión democrática*, 2009, Clacso libros.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, Instituto de estudios urbanos y territoriales, Presentación del Título Profesional de Planificador Urbano (Sin fecha) <http://estudiosurbanos.uc.cl/programas/planificador-urbana#campo-laboral-del-planificador-urbano>.

PRADILLA COBOS, E. Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 2010, Vol. 12, N°24, p. 507-533. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837809009>

RAFFA, C. El Plan Regulador: entre la técnica y la política Mendoza, Argentina. 1940-1941. *Bitácora*, 2014, Vol. 24, N°2, p. 31-41. <https://www.redalyc.org/pdf/748/74833911007.pdf>

REESE, E. La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Enfoques Urbanos*, 2006. http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/bibliografia-unidad-3-reese-eduardo-2006_E.%20Reese_2006_La%20situacion%20actual%20de%20la%20gestion%20urbana%20y%20la%20agenda.pdf

STEINBERG, F. Planificación Estratégica Urbana en América Latina: Experiencias de Construcción y Gestión del Futuro. Programa de Apoyo para la Implementación de Planes de Acción Hábitat II (SINPA). Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, noviembre, 2001. <https://repub.eur.nl/pub/32231/>

TALLER BIELSA. Teórica y Técnica Urbanística. Apuntes de cátedra. Introducción. Sin fecha. <https://catedrasanvicente.wordpress.com/>

VECSLIR PERI, L. & ANTON, G. El proyecto urbano como instrumento de gestión y participación. Nuevas centralidades en el Plan de desarrollo local de Bahía Blanca. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XIV, N°331. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-10.htm>.

WONG-GONZÁLEZ, P. Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. *Estudios Sociales*, 2009, Vol.17. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572009000300002

ZOIDO, F.; DE LA VEGA, S.; PIÑEIRO, A.; MORALES, G.; MAS, R.; LOIS, R. & GONZÁLEZ, J. Diccionario de Urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio. Ariel: Barcelona, España. 2000. <https://catedrasanvicente.files.wordpress.com/2018/08/diccionario-de-urbanismo.pdf>

