

ESTUDIO SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA

Informe Final - Entrevistas

Diciembre 2012

El presente documento es la versión final del Estudio realizado en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, con financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Las opiniones emitidas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de los organismos institucionales involucrados.

AUTORIDADES NACIONALES

Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública

Arq. GRACIELA OPORTO

Directora Nacional de Planificación Estratégica Territorial

Arq. MARTA AGUILAR

EQUIPO DE TRABAJO

SUPERVISIÓN

**Subsecretaría de Planificación Territorial de la
Inversión Pública**

Arq. Alejo Balestri

Asesores

Arq. Alejandra Wagner

Arq. Julio Castellanos

Lic. Luna Miguens

EQUIPO TÉCNICO

COORDINADOR

Arq. Laura Aón

Consultores

Lic. Juliana Pistola

Dr. Juan Pablo del Río

Lic. Fernando Ostuni (entrevistas:
integración y análisis)

DIRECCIÓN

**Subsecretaría de Planificación Territorial de
la Inversión Pública**

Arq. Alejo Balestri

Arq. Alejandra Wagner

Arq. Julio Castellanos

Arq. Olaf Jovanovich

Arq. José Luis Basualdo

Lic. Luna Miguens

Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina desde la década del noventa a la actualidad

Índice

- <i>Introducción.....</i>	<i>3</i>
1) <i>Aspectos metodológicos.....</i>	<i>3</i>
2) <i>Análisis de la mirada experta sobre la planificación en la Argentina.....</i>	<i>8</i>
a. <i>Enfoques y perspectivas en el ejercicio de la planificación.....</i>	<i>8</i>
b. <i>Identificación de etapas en el desarrollo de la planificación en las últimas dos décadas. Caracterización del período.....</i>	<i>13</i>
c. <i>Perspectivas en torno a la articulación entre la lógica técnica y la lógica política en el ejercicio de la planificación.....</i>	<i>23</i>
d. <i>Percepciones sobre la participación en la planificación.....</i>	<i>32</i>
e. <i>La planificación y la agenda: percepciones sobre la incidencia de la planificación en la agenda pública y privada.....</i>	<i>41</i>
f. <i>Miradas sobre la relación entre planes, instrumentos y resultados.....</i>	<i>56</i>
g. <i>La planificación y sus escalas: perspectivas sobre los niveles macro, meso y micro en el desarrollo de la planificación.....</i>	<i>63</i>
- <i>Reflexiones finales.....</i>	<i>68</i>

Introducción

El informe que sigue presenta los avances realizados respecto de los objetivos y lineamientos de trabajo propuestos para abordar el tercer eje del Proyecto de Fortalecimiento “Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina desde la década del noventa a la actualidad”, llevado adelante por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, presentados en el primer Informe de Avance. Para la elaboración de este informe, se retoman los objetivos del proyecto mencionado y se describen las tareas realizadas para poder avanzar en la reconstrucción y análisis de la perspectiva de un conjunto de referentes e informantes clave sobre el estado de la planificación en el país.

Luego, retomando la propuesta metodológica presentada en el primer informe, se avanza en delinear con un mayor grado de precisión el enfoque y las características que ordenarán el análisis de las entrevistas, a incorporar en el informe final. Para ello, se recuperan los lineamientos que estructuran el cuestionario aplicado, en pos de construir una lectura transversal de las entrevistas a informantes calificados, de manera de poder reconstruir los aspectos principales de la mirada experta.

1) Aspectos metodológicos

Objetivo general del estudio: elaborar información sólida de los conocimientos y el estado de la planificación en Argentina desde la década del '90 a la actualidad, que aporte insumos para la elaboración de las guías estándares de la planificación.

Objetivo General Eje 3: Reconstrucción de la perspectiva de los referentes “clave” de la disciplina a nivel nacional, respecto de la planificación en la Argentina de los últimos 20 años.

Objetivos específicos del Eje 3:

- a) Identificar referentes “clave” de la disciplina a nivel nacional a entrevistar, articulando con los criterios de selección de casos del eje 2.
- b) Reconstruir la perspectiva de los expertos a nivel nacional, respecto de la planificación en la Argentina de los últimos 20 años.
- c) Complementar el trabajo de campo del eje 2 asistiendo en la sistematización y análisis de resultados de entrevistas.
- d) Correlacionar los resultados cualitativos obtenidos entre los ejes 2 y 3 para articular la visión de los expertos con las prácticas de implementación de los planes.

Desarrollo de las entrevistas. Descripción de las tareas realizadas.

El informe final correspondiente al Eje 3 consta del análisis cualitativo de la información construida en el marco de las entrevistas en profundidad realizadas en el período comprendido entre el primer y segundo informe de avance, y el material procesado. Conforme a la propuesta presentada en el primer informe, el

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

cuestionario aplicado a la totalidad de las entrevistas fue estructurado en función de ejes que permitan luego realizar un análisis integrado de las distintas entrevistas. De este modo, se ha elaborado un registro de las entrevistas (en soportes de audio y texto) sobre la base del cual se confeccionó una matriz cualitativa que permita la elaboración de una síntesis integrada de los ejes sobre los cuales se organice la indagación.

Los ejes recuperan las temáticas presentes en el documento sobre hipótesis de trabajo elaborado desde el equipo de la SSTIP. Los supuestos planteados en las hipótesis, convertidos en ejes que ordenen los cuestionarios para las entrevistas, fueron reformulados bajo la forma de objetivos específicos, manteniendo una relación de coherencia interna con los lineamientos generales del Eje 3, así como también de la propuesta general del Estudio. Así, el cuestionario fue estructurado en base a los siguientes propósitos:

- Reconstruir la perspectiva de los entrevistados respecto de la orientación y enfoques conceptuales imperantes tanto en el campo de la planificación como en el tipo de perspectivas (enfoques parciales o integrales) en la elaboración de planes.
- Indagar respecto de la identificación de etapas o momentos diferenciales en el desarrollo de la planificación durante los últimos veinte años.
- Respecto de la relación entre las distintas escalas (niveles macro, micro y meso) que atraviesan el desarrollo de la planificación, indagar acerca del tipo de vínculo entre los planes y sus niveles mayores o menores, según corresponda, así como sobre la existencia de marcos institucionales que articulen los diferentes niveles involucrados.
- Analizar la perspectiva de los referentes sobre la relevancia de la planificación en temas de agenda pública y privada).
- Caracterizar la mirada de los entrevistados acerca de la relación entre la lógica técnica y la lógica política en la planificación.
- Analizar la mirada de los referentes respecto de la cuestión de la participación multiactoral en los planes desarrollados durante las últimas dos décadas.
- Identificar qué tipo de relación observan los informantes entre los planes implementados, los instrumentos de gestión que contemplan, los resultados obtenidos y los mecanismos de control generados-instrumentos-resultados-control.

Estos objetivos organizadores de la entrevista constituyen los ejes que estructuran las secciones de este informe, que contempla la síntesis del procesamiento cualitativo realizado.

En el proceso de avanzar con la concreción de la agenda de entrevistas pautada en el primer informe, fue necesario modificar algunos de los entrevistados seleccionados. Estas decisiones fueron consultadas con el equipo de la SSTIP, de manera de remplazar aquellos referentes que no fuese posible entrevistar por otros de perfil similar, o que pudiesen resultar de interés para los objetivos del

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

estudio. De este modo, se preservó el criterio de diversidad en términos de trayectoria y perspectivas de las personas entrevistadas.

En pos de agilizar el proceso de entrevistas y de evitar dilaciones, en algunos casos se optó por realizar las entrevistas por videoconferencias. En estas situaciones, los contenidos y duración fueron similares a las entrevistas realizadas en forma presencial, motivo por el cual el contenido y la sustancia del intercambio no se vieron menoscabados.

Debe destacarse que la conformación cotidiana de la agenda fue confeccionada en comunicación constante y permanente con el equipo de la SSTIP, para poder contar con su participación activa en los encuentros presenciales. Los aportes realizados por los representantes de dicho equipo fueron sumamente importantes y enriquecedores para el desarrollo de las entrevistas.

Los perfiles de los entrevistados fueron organizados en función, por un lado, de tres posibles pertenencias o ámbitos de inserción predominantes: el ejercicio académico, el desempeño en diferentes ámbitos del sector público, y la participación en calidad de consultores en el desarrollo de planes estratégicos y/o urbanos. Debe notarse que mantener esta diferenciación ha sido por momentos difícil, ya que los entrevistados en general muestran un recorrido constante entre los tres ámbitos.

Por el otro lado, la selección estuvo motivada por identificar perfiles que trascendieran la mirada profesional vinculada a la realidad de las grandes ciudades (Buenos Aires, Rosario, Córdoba) y pudiese dar cuenta de los procesos que la planificación ha atravesado en distintos puntos del país durante las últimas dos décadas. De este modo, se eligieron informantes clave que, o bien tuviesen experiencia en diversas ciudades del país, o estuviesen vinculados con el ejercicio de la planificación en algunas regiones en particular (Patagonia-NEA). En función de ello, se organizó una agenda de viajes para poder registrar esa diversidad de perspectivas.

Para el tratamiento de la información construida a partir de las entrevistas, se confeccionó una matriz cualitativa, que permitiese observar la mirada de cada entrevistado organizada en función de los ejes del estudio. Luego, se procedió a la redacción del informe que aquí se remite. En esta segunda instancia se optó por mantener el anonimato de los entrevistados, identificando en cada caso si se trata de un informante cuya experiencia predominante en el campo de la planificación corresponde al ámbito de la gestión pública (funcionarios-decisores), a las tareas de consultoría o al trabajo académico.

Listado final de referentes clave para entrevistas en profundidad.

Funcionarios – Decisores

Alfredo Garay

José María Zingoni

Laura Perilli

Juan Manganelli

Miriam Rodolfo

Académicos

Isabel Martínez de San Vicente

David Kulloc

Andrea Catenazzi

Nora Clichevsky (en lugar de Beatriz Cuenya)

Carlos Borio

Consultores

Luciano Pugliese

Norberto Iglesias (en lugar de Roberto Fernández)

Marcelo Corti

Fernando Tauber

Roberto Monteverde

Del listado original hubo dos reemplazos. La totalidad de las entrevistas fue registrada en soporte de audio digital y, a su vez, transcritas por desgrabación. Como síntesis del proceso de realización del trabajo de campo y procesamiento de las entrevistas, puede observarse lo siguiente:

- La selección de perfiles resultó óptima en términos de diversidad de experiencias y contenidos en los discursos.
 - o A partir de la segunda entrevista, se incorporó como disparador una breve referencia al modo en que el informante se había vinculado con el ejercicio de la planificación: en qué momento histórico, desde qué ámbito (academia, gestión, consultoría), en qué lugar. De este modo, las diferentes entrevistas adquieren una perspectiva más abarcadora en cuanto a las diferentes características que reúne la persona entrevistada. Este punto, no contemplado a priori, resulta de suma utilidad para el momento del análisis de las entrevistas procesadas.
 - o En términos de saturación conceptual de la información obtenida, puede decirse que a partir de la novena entrevista los contenidos empezaron a ser reiterados. De este modo, la cantidad final de entrevistados parece ajustarse con creces a las necesidades del estudio en términos de reflejar una diversidad de perspectivas, enfoques y opiniones respecto del estado de la planificación en la actualidad.
- La pertinencia de los lineamientos que estructuran el cuestionario se vio en principio corroborada en las respuestas vertidas por los informantes.

En general, los entrevistados respondieron sin mayor dificultad a las consignas propuestas. Las repreguntas descansaron más en la motivación de corroborar la primera respuesta vertida antes que en aclarar o profundizar el contenido.

El informe final correspondiente al Eje 3 consta del análisis cualitativo de la información construida en el marco de las entrevistas en profundidad realizadas en el período comprendido entre el primer y segundo informe de avance, y el material procesado. Conforme a la propuesta presentada en el primer informe, el cuestionario aplicado a la totalidad de las entrevistas fue estructurado en función de ejes que permitan luego realizar un análisis integrado de las distintas entrevistas. De este modo, se ha elaborado un registro de las entrevistas (en

soportes de audio y texto) sobre la base del cual se confeccionó una matriz cualitativa que permita la elaboración de una síntesis integrada de los ejes sobre los cuales se organice la indagación.

Los ejes recuperan las temáticas presentes en el documento sobre hipótesis de trabajo elaborado desde el equipo de la SSTIP. Los supuestos planteados en las hipótesis, convertidos en ejes que ordenen los cuestionarios para las entrevistas, fueron reformulados bajo la forma de objetivos específicos, manteniendo una relación de coherencia interna con los lineamientos generales del Eje 3, así como también de la propuesta general del Estudio. Así, el cuestionario fue estructurado en base a los siguientes propósitos:

- Reconstruir la perspectiva de los entrevistados respecto de la orientación y enfoques conceptuales imperantes tanto en el campo de la planificación como en el tipo de perspectivas (enfoques parciales o integrales) en la elaboración de planes.
- Indagar respecto de la identificación de etapas o momentos diferenciales en el desarrollo de la planificación durante los últimos veinte años.
- Respecto de la relación entre las distintas escalas (niveles macro, micro y meso) que atraviesan el desarrollo de la planificación, indagar acerca del tipo de vínculo entre los planes y sus niveles mayores o menores, según corresponda, así como sobre la existencia de marcos institucionales que articulen los diferentes niveles involucrados.
- Analizar la perspectiva de los referentes sobre la relevancia de la planificación en temas de agenda pública y privada).
- Caracterizar la mirada de los entrevistados acerca de la relación entre la lógica técnica y la lógica política en la planificación.
- Analizar la mirada de los referentes respecto de la cuestión de la participación multiactoral en los planes desarrollados durante las últimas dos décadas.
- Identificar qué tipo de relación observan los informantes entre los planes implementados, los instrumentos de gestión que contemplan, los resultados obtenidos y los mecanismos de control generados-instrumentos-resultados-control.

Estos objetivos organizadores de la entrevista constituyen los ejes que estructuran las secciones de este informe, que contempla la síntesis del procesamiento cualitativo realizado.

2) Análisis de la mirada experta sobre la planificación en la Argentina.

a) Enfoques predominantes en la planificación. La planificación “tradicional”, “estratégica” y “ambiental”

La identificación de enfoques o que permitan caracterizar diferentes vertientes o corrientes en el desarrollo de la planificación en la Argentina presenta diversos

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

matices en el momento de analizar la perspectiva de los entrevistados. En primer lugar, es importante destacar que aquellos discursos que enfatizan las diversas miradas o corrientes en términos de “tradiciones”, “paradigmas” o “vertientes”, tienden a coincidir en señalar tres grandes enfoques.

En primer lugar, a la planificación denominada “tradicional”, “normativa”, “tecnocrática”, asociada con el ejercicio de la disciplina en Europa en el período de entreguerras y su recepción y desarrollo en los organismos y universidades locales. Tanto la vertiente en sí como el perfil del profesional que se referencia en ella son representados con la imagen del “planificador de escritorio”, que conceptualiza al territorio como una página en blanco sobre la cual se despliegan criterios de ordenamiento a partir de la aplicación de técnicas específicas (ej: zoning) y/o códigos (de edificación y planeamiento urbano).

“Nosotros veníamos muy formados en la escuela de la planificación normativa, o la planificación tradicional, o la planificación asociada a la mirada utópica del movimiento moderno.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Antes el plan tenía una lectura tecnocrática, había alguien que supuestamente miraba objetivamente la realidad, ubicado en un lugar de comprensión de la totalidad y que buscaba un poder que nadie tiene.” [Entrevistado proveniente de la gestión pública]

Cuando se indaga acerca de la vigencia de esta perspectiva en el ejercicio actual de la planificación, las miradas de los entrevistados presentan divergencias, si bien no son esencialmente contradictorias. Por un lado, hay quienes consideran que ese enfoque ha perdido preeminencia en favor de perspectivas como el planeamiento estratégico, que pueden recuperar algunos de los aportes del enfoque tradicional y de su instrumental, pero aplicado a nuevos contextos y asociado a nuevas motivaciones (orientar las perspectivas de desarrollo de la ciudad y las iniciativas de los actores). Por el otro, hay quienes enfatizan la vigencia de esa corriente en la persistencia de ciertos marcos normativos generales y sus usos actuales, como los códigos de planeamiento o, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley 8912/77 de usos del suelo. Con todo, algunos entrevistados enfatizan que en realidad ciertos rasgos de esta perspectiva, asociados con una suerte de impronta positivista y fragmentada en cuanto a su dificultad de incorporar aportes de diferentes disciplinas, persiste en el desarrollo de ciertos planes, aunque recurra a denominaciones más acordes a la época actual.

“Hay un equipo pequeño de gente que procesa una metodología de plan, que yo por lo menos la critico bastante, y se contrata una serie de asesores. Pero no estaban en absoluto articulados. Es decir, era para mí una metodología anticuada, no articulada, que se llamaba urbano-ambiental pero lo ambiental estaba pegado, que para mí no había sido ni discutida ni generada a partir de un marco conceptual que viese la ciudad como una construcción social.” [Entrevistado proveniente del

En segundo lugar, los entrevistados hacen referencia a la planificación estratégica como la segunda corriente o enfoque que se destaca con fuerza en el desarrollo de la planificación en la Argentina. Su desarrollo suele estar asociado en los discursos a la combinación de diferentes elementos. Por un lado, a las crecientes necesidades y desafíos que se asumen desde el ámbito local en un contexto de reestructuración, tanto de las relaciones entre Estado y sociedad desde una orientación neoliberal, como de las responsabilidades entre los diferentes niveles del Estado y los procesos de descentralización, que recargaron las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales sin reforzar su disponibilidad de recursos y sus atribuciones para afrontar estos nuevos desafíos. Por el otro, el desarrollo de una serie de experiencias consideradas exitosas que se consolidan como referencias y, así, impactan en el desarrollo de esta perspectiva en el ámbito local. En este punto, en los discursos de los entrevistados se destacan como pioneras las experiencias de Barcelona, San Francisco, Bilbao, así como Córdoba y Rosario en el ámbito nacional.

“El tema de los planes estratégicos viene de la mano de la consultoría de los países centrales europeos, de los españoles específicamente, que traen nuevas metodologías, de gente de acá que va y estudia en estos países y trae todo este tema de la planificación del planeamiento estratégico, del desarrollo local y de alguna manera dan como respuesta metodológica a [...] la continuidad del periodo democrático hace una mayor participación y conciencia de los actores a participar y de los derechos de participar.” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

“Me acuerdo de haber hecho algunos seminarios con Mathus cuando estaba en sus últimos años y el predicaba sobre la planificación estratégica situacional. Me sorprendía mucho el discurso de un planificador economista, de una utopía que nos enamoró a todos, que fue el proceso chileno de Salvador Allende, él había sido Ministro de Economía de Salvador Allende. O sea, el tipo como había encontrado una lógica de planificación del desarrollo no abandonando su viejo estilo de confrontación pero entendiendo que había procesos de persuasión y de concertación dentro de la concepción estratégica, que también había estrategia de concertación, de negociación y que esto podía llevar a una instancia superadora en una sociedad. Influidos por toda esa condición y por la realidad local es que fuimos redondeando nuestra idea de planificación.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Por último, se destaca la referencia a la incorporación de la dimensión ambiental como un enfoque de peso en la planificación. Desde la perspectiva de los entrevistados, la noción de “planes urbano-ambientales”, “planificación ambiental”, ha crecido a lo largo de las últimas décadas a raíz del creciente peso que los conflictos y las problemáticas ambientales han adquirido en la agenda. También se observan referencias a cómo esa agenda se nutre del debate internacional, por ejemplo en la mención a la conferencia de Río '92 y su

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

trascendencia en lo referido a la importancia de la cuestión ambiental. No obstante, esta referencia no aparece identificada con la nitidez y la generalidad que las dos precedentes, aunque sí se la presenta en todos los casos asociada a un momento de renovación y portadora de una imagen nueva y positiva, contrastante con aquella atribuida al paradigma tradicional. Además, su desarrollo es relacionado con cambios en los marcos normativos generales, así como con la incorporación de aspectos referidos a la temática ambiental en la nueva constitución sancionada en el año 1994. De este modo, algunos entrevistados destacan la relación entre esos nuevos marcos normativos con una considerable capacidad de incidencia del planeamiento urbano.

“Cuando todavía en los ‘80, cuando lo ambiental surge con toda la fuerza que surge y empieza a hacer cosas en la ciudad, no se habla de “planificación ambiental”, se dice que se hace “gestión ambiental”, porque la palabra planificación ya estaba “sucia”. Es una estupidez, es una estupidez.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Después de la regulación vinieron los planes de ordenamiento ambiental. Después de Río 92 el tema de la agenda XXI y todo esto, todas las nuevas técnicas que se instalaron a partir de este plan de acción medio ambiental, dio lugar a lo que se llamó planes de ordenamiento o planes de urbano ambientales, o planes ambientales en donde además con las nuevas disposiciones constitucionales la herramienta ambiental empezó a tener una incidencia en la agenda pública.” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Si el consenso respecto de la identificación de esas tres vertientes es generalizado, las apreciaciones que se realizan sobre cada una de ellas permiten observar diferencias y matices. Mientras que para algunos entrevistados la recepción y desarrollo de la planificación estratégica en la Argentina está asociada con la necesidad de los gobiernos locales de hacer frente a los desafíos impuestos por las transformaciones neoliberales - enfatizando las acciones de los municipios en intentar dar respuesta a las situaciones de mayor vulnerabilidad-, para otros informantes el planeamiento estratégico coincide en líneas generales con el clima de época. Desde la mirada de éstos, el planeamiento estratégico aparece fuertemente asociado con la idea de “competencia entre ciudades”; cada una pujando por generar condiciones propicias para atraer inversiones privadas, generando oportunidades para la localización del capital en sus distritos.

“Intendentes que se tienen que hacer cargo de estas cuestiones, entonces esto de la descentralización y de que el municipio como gestión local maneje nuevos temas, refiere digamos de una mirada más amplia que la estrictamente propia de la infraestructura genera esta necesidad de empezar a hablar de la planificación y de la planificación estratégica en términos de que tampoco había recursos y también pensar en términos de lo estratégico como de lo participativo...”

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

[Entrevistado proveniente de la gestión pública]

“El plan estratégico tiene que ver con la, con el modelo neoliberal, la disolución de los estados nacionales, y la competitividad de las ciudades. La ciudad es el principal productor de conocimiento, de cultura, de tecnología, a partir de ese concepto, y a partir de la apertura de los mercados que se dio en esa época, o un poco antes, y de la globalización, que es un fenómeno extendido por las comunicaciones, el verdadero intercambio se da entre las ciudades, entonces el protagonismo de las ciudades hace que cada una de ellas deba tener un posicionamiento respecto del espacio globalizado en relación a su territorio y en relación al mundo. Que para posicionarse debería saber que es que quiere ser. El plan estratégico vendría a responder esas cuestiones existenciales de una ciudad.” [Entrevistado proveniente de la gestión pública]

En algunos casos, la difusión de la planificación estratégica y su influencia es mencionada como generadora de un “efecto de moda”. Utilizando la denominación de “estratégicos”, muchos planes parecen oscilar entre la planificación convencional y una suerte de nuevos planes que no alcanzan niveles de concreción sustantivos en el plano propositivo y, junto con ello, en su implementación futura.

“Indudablemente el tema de la planificación estratégica tiene una componente de experiencias internacionales y después vos ves aplicaciones a nivel latinoamericano y a nivel local, que unas se quedan con la cáscara y otras que si lo hacen, pero eso me parece que ocurre con todo, aparece con la planificación estratégica que puede llegar a tener un componente más externo, pero también aparece, por ejemplo, con el presupuesto participativo” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

“A mí me tocó ver tipos que laburaban con el tema de planificación estratégica seriamente y 100km allá, una ciudad que decía “hagamos esto porque está de moda, porque se empieza a nombrar”, y el pueblo ve desde dónde es el origen del pedido [...] En el medio esta como el proceso de aprendizaje. Hay veces que si bien se puede entrar por la ventana de la moda, pero después el propio proceso de desarrollo de eso, lo lleva por delante, lo lleva un poco más como más jugoso o sólido.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Con todo, algunas miradas enfatizan que incluso en algunos casos donde la motivación es externa, vinculada a la lógica de la ciudad competitiva y de sumarse a la corriente planificadora, el proceso puede generar efectos positivos a partir del desarrollo de instancias de planificación multiactoral genuinas, con efectos asociados a las necesidades locales.

En un mismo sentido, debe destacarse que aún en las distintas miradas registradas se observa una asociación entre el desarrollo de la planificación estratégica y la incorporación de la dimensión participativa. Este componente

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

habría permanecido ausente –en el mejor de los casos, restringido- en la planificación tradicional, cuyos momentos de auge aparecen asociados además con los contextos autoritarios. De este modo, la renovación de enfoques en la planificación parece coincidir con la necesidad de explorar la dimensión participativa, ineludible a partir de la recuperación democrática. Esto no implica que la dimensión participativa sea adoptada y desarrollada en forma coherente y consecuente, pero sí es importante notar que se construye una asociación entre ese cambio de enfoques y la incorporación de dicha dimensión.¹

La figura del planificador no permanece ajena a estos cambios de enfoque. Algunos entrevistados enfatizan de qué modo la crítica al planeamiento “normativo” y la consiguiente revisión de la importancia de la dimensión política, así como también de la participación multiactoral, conlleva también un replanteo en qué rol desempeña el planificador y cuáles son sus alcances.

“Nuestro rol ya de técnicos planificadores, de grandes decisores del producto ‘plan’ que era para lo que nos habíamos formado, fue mutando hacia un rol de tutor, de orientador, porque el empoderar al conjunto social, en mayor o menor dimensión, el empoderar al propio municipio desde el origen de la concepción estratégica de un plan, ayudándolo a que ellos mismos definan el objetivo general, este sentido de rumbo, de un modelo de desarrollo, ese tipo de cosas...” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“El problema que aparecía de fondo era que los planes que hacían no se podían implementar porque nadie podía tener el poder que suponía la mentalidad de planificador que lo podía hacer [...] hay un cambio sustancial en la manera de hacer planificación, supone que ya no es una mirada distante desde una oficina centralizada sino que es un equipo técnico que trabaja con la gente, la aparición de distintos urbanistas como abogados de partes. En esos procesos participativos entonces él no es necesariamente el que sintetiza la totalidad sino que a lo mejor expresa el punto de vista de una parte [Entrevistado proveniente de la gestión pública]

De todos modos, es importante destacar que en diversas intervenciones se observa la mención a una suerte de “hibridación” entre diferentes enfoques y corrientes. Así, la “planificación estratégica” o la “planificación normativa” como vertientes o paradigmas “puros” aparecen diluidos en función de las experiencias concretas de elaboración e implementación de los planes. En ese proceso de “hibridación” se observan diferentes percepciones respecto de, por un lado, cómo se articulan los diferentes enfoques dentro de la planificación, pero también los aportes desarrollados desde distintos campos disciplinares. Por el otro, se observan diferencias en cuanto a los modos de abordar la relación entre la integralidad del territorio y sus componentes específicos; entre la pieza urbana

1

□ Al respecto véase la sección específica sobre la cuestión participativa en la perspectiva de los entrevistados.

-Entonces, podemos decir que encontrás ahí una suerte de continuidad, pero que no es mecánica.

- Encuentro continuidad pero una continuidad que toma pedazos de esto y que va utilizando cada uno de estos mecanismos para sectores diferenciales ¿entendés? No es “la planificación” como una visión de conjunto de ciudad sino que dicen “para esto es el Proyecto Urbano, para aquel otro lo participativo y para aquel de allá lo ambiental”.

- “esto chiquito las cuestiones sociales”...

-“Y para este poquito, si cuadra, por un rato le ponemos...” Entonces uno dice sí, estas ideas siguieron dando vueltas, pero el modo en que se procesó en términos de planificación urbana, materializó esta manera más fragmentada de pensar la ciudad. Si había un modo de volver a pensar la Ciudad en su conjunto, eso era a través de pedazos. Y yo creo que eso va muy bien con todo ese proceso de privatización que se inicia en esa época. Esta idea de la articulación público- privado, que el privado no es en contra de lo público... [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Queda lo “intradisciplinario”, que es con qué métodos, con qué seguimientos, con qué tiempos, con qué plazos, en qué espacios, con qué actores. Tenemos que reconstruir una forma de gestión de nuestros espacios. La tenemos que reconstruir tomando cosas de la planificación estratégica, de planificación urbana, de la planificación tradicional, de la planificación participativa y de los golpes que nos pegamos estos 20 años que han pasado... o 30 años [...] el que se enganchaba con la planificación participativa decía que todo lo demás no servía, el que se enganchaba con la planificación estratégica decía que todo lo demás no servía... los debates es en pugna. [...] De todas maneras, consciente o inconscientemente, estamos utilizando todos los recursos que en los '90 aparecían enfrentados. [...] yo lo que le digo a mis alumnos: ‘Ustedes no tienen que hacer planificación ambiental, o planificación estratégica o planificación participativa. Ustedes tienen que hacer una planificación que sea ambiental, estratégica y participativa.’” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

-Se habla mucho en la planificación desde una perspectiva integral, pero por ahí este enfoque no predomine tanto como se cree y persista la idea de fragmento. ¿Vos cómo lo ves?

-Si ves los resultados a nivel Buenos Aires, podrías decir que hay mucha más idea de fragmento. Si ves los resultados a nivel Rosario, Rosario es una muy buena (aunque se le critican muchas cosas) articulación de ideas generales de estructuración estratégica y proyectos urbanos estratégicamente ubicados, pero ubicados dentro del concepto general. Porque el tema no es “proyecto versus plan”. El tema es el plan que te marca el proyecto o las áreas de oportunidad, que son... O sea, un plan que no termina en una cartera de proyectos no

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

sirve. Y una cartera de proyectos suelta sin un plan atrás que las cosa y que le dé razón de ser general para toda la ciudad tampoco sirve. Hay que usar lo fragmentario, pero cosiéndolo con un planeamiento estratégico, estructural. Rosario yo creo que en ese sentido está mucho más cerca de una muy buena solución. Buenos Aires, no. Buenos Aires no, pero es mucho más complejo, hay mucho más intereses en juego (políticos y económicos). [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Aun cuando las percepciones reconstruidas indican la existencia de un consenso respecto del rechazo a la idea de “fragmento”, se observan perspectivas disímiles en cuanto a cómo evitar los enfoques y abordajes fragmentarios en la planificación. En algunos casos, por ejemplo, se plantean dudas respecto de la posibilidad de articular el abordaje de la pieza urbana con un enfoque de planificación más integral, remarcando los puntos de contacto entre esta perspectiva y el clima de época neoliberal. Esta perspectiva enfatiza la alianza entre proyecto urbano y mercado, en otras palabras la estrecha vinculación entre las intervenciones en un fragmento urbano y ganancias para algunos desarrolladores urbanos.

Asimismo, en otros casos se remarca cómo a pesar de que se observa una suerte de “hibridación” entre las distintas corrientes o enfoques de la planificación, persisten miradas fragmentarias en términos de recortes temáticos o disciplinares, que impiden dar cuenta de la complejidad de los procesos sociales urbanos sobre los cuales la planificación debiera incidir.

b) Identificación de etapas en el desarrollo de la planificación: las décadas del '80, '90 y '00.

b.1) Referencias a los años ochenta. Tensiones entre planificación “normativa” y retorno democrático.

En el relato de los informantes, las referencias a los enfoques suelen estar asociadas con distintos períodos y contextos. Ante la pregunta específica vinculada con la identificación de etapas dentro del recorte temporal planteado para el estudio (décadas de 1990 y 2000) algunos entrevistados plantean la necesidad de remontarse a los años ochenta, haciendo hincapié en algunas características del contexto de transición de la última dictadura al nuevo período democrático.

“Hubo un tiempo en la dictadura en donde fundamentalmente estuvo a cargo de una generación que, en parte por su práctica pero después englobado en el conjunto, era la “Planificación Tecnocrática”, resumía todo lo que no había que hacer en planificación urbana. Entonces, a partir del '83 hubo una renovación en todo ese proceso en donde el tema de “sacar un poco el tema de la planificación urbana de los arquitectos o los ingenieros” y trabajarlo desde una mirada más interdisciplinaria, donde las cuestiones sociales, la sociología, la economía... algún

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

énfasis puesto en la participación y en un proceso de toma de decisiones que no estaba solamente centrado en el técnico y en una relación técnica- política, bastante más articulada o por lo menos, menos prejuiciosos una de otra, formaba parte del nuevo plan de estudios. Había una crítica también a la planificación anterior, la de los '80, la de la época de la dictadura estaba más centrada en una dimensión 'física' y 'reduccionista' de lo físico.”[Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Me tocó una época de mucho cuestionamiento a los paradigmas de la planificación que venía de los '60 y los '70. La dimensión urbana de la arquitectura entró muy en cuestión, cómo se insertaba la arquitectura en la cuestión urbana; una época de mucho posmodernismo, de mucha crítica a la planificación. [...] yo no concibo el urbanismo sin la acción del Estado. Por lo tanto bueno, justamente yo me recibí de arquitecto en los '80; en los '80 no había acción del Estado porque no había plata y además porque el paradigma que venía era de mucha crítica a la planificación tradicional. [...] En los '80 y '90, por lo menos por lo que yo veo... tenés la supervivencia de la vieja guardia de planificadores, tecnocrática, digamos la planificación de los '60, '70.” [Entrevistado proveniente de la actividad de consultoría]

La referencia al período previo al recorte temporal planteado para el estudio es ilustrativa de dos situaciones. En primer lugar, de cómo la planificación “tradicional”, “tecnocrática” o “física” encuentra una suerte de auge en su confluencia con la cosmovisión imperante en el período autoritario, llegando a ejercer una influencia algo más que inercial durante los primeros años del período democrático. Este enfoque entra en crisis con el cambio de contexto, y con la reorganización de la agenda que el nuevo ciclo produce, en la cual la participación social y política adquiere un peso relevante.

b.2) Los años ochenta: entre el neoliberalismo y la planificación estratégica.

La década del '90 está asociada principalmente con el desarrollo del neoliberalismo y su impacto en la reestructuración de las relaciones entre Estado y sociedad, observable en las transformaciones observadas en las políticas públicas en general, y en las urbanas en particular. Sobre este punto, las percepciones de los entrevistados presentan un consenso unánime. No obstante, el modo en que estos cambios generales impactan en el desarrollo de la planificación presenta diversos matices. Hay quienes enfatizan cómo durante este período los gobiernos locales deben enfrentar los desafíos impuestos por el nuevo clima de época y sus consecuencias en la población y, en ese marco, asumir su nuevo rol fortaleciendo su mirada de planificación. En cambio, otros informantes remarcan de qué modo la reestructuración del Estado y los procesos de descentralización de funciones sin los recursos correspondientes generaron un efecto adverso, minando las capacidades de los gobiernos locales y provinciales para poder llevar adelante iniciativas de planificación territorial.

“También la democracia y los '90, por la crisis, hace que los municipios... bueno, muchas constituciones provinciales también que le dan un rol más importante a los municipios, hace que los municipios digan “bueno, ¿con qué herramienta nosotros nos enfrentamos a uno de los principales recursos que tienen, en algunos casos, que es las ciudades?” qué hacen con eso, cómo eso se puede relacionar con el desarrollo local. Hay ahí para mí como un interés por, de nuevo, pensar si la planificación llamada ahora “estratégica”, llamada Plan de Desarrollo Local, si la planificación puede ser algo que les sirva a estos municipios para estructurar una agenda de problemas que está cambiando, y a la cual ellos todavía no saben bien cómo responder.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“En el año '91, por ahí, el gobernador de entonces declara que se eliminan las áreas de planificación de las provincias porque las planificaciones han sido superadas en el mundo y la ley del mercado es lo que regula todo. La planificación fue aquí prácticamente abolida. Y se desarmaron los estamentos institucionales de planificación. Para mí los '90 son casi la antítesis de la planificación. Porque es la entrada del neoliberalismo [...] la planificación es reemplazada por visiones focalizadas. Vienen las visiones, digamos, temáticas y focalizadas. Eso se vio muy fuertemente, sobre todo, en el tratamiento de las políticas sociales. Creo que Nación llegó a tener unos 80 planes de políticas sociales. Donde lo que se hacía era fragmentar las condiciones de la pobreza y la vulnerabilidad. [...] Vienen todas esas “famosas publicaciones” para hacer un plan estratégico... los “libritos”. Donde, en definitiva, qué vienen: políticas para implementar en este tema, en este y el otro. Entonces, en lo territorial, se fue buscando el trabajar temáticamente, que yo diría quizás es el saldo mejor que deja esa época. Porque el abordaje temático (o por ejes, o demás), si se lo trabaja bien, da herramientas reales a los tiranos tiempos de gestión que tiene cualquier decisor político. [...] quizás, los '90 como experiencias muy puntuales y muy parciales (en el territorio provincial, ¿eh?) tiene que ver con cuestiones temáticas muy acotadas. Y, quizás, deja esa experiencia, esa necesidad de poder planificar un tema, de resolverlo con cierta ejecutividad y de darle una herramienta al decisor político. [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

En este último discurso es interesante observar cierta tensión entre la crítica a la idea de fragmentación, de abordajes focalizados y sectoriales como rasgo negativo característico del período y de las políticas en general (en particular las sociales) y la posibilidad de la planificación de incidir en iniciativas acotadas, pero donde se observa ejecutividad. Esa tensión parece mantenerse cuando se observan otras percepciones donde el diagnóstico respecto del desmembramiento del tejido social, la falta de inversión en infraestructuras, el aumento de la desocupación y su expresión en el territorio y la crisis de las economías regionales, se mantiene. Mientras tanto, la imagen de los municipios

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

oscila entre aquella del organismo estatal que asume un rol activo, intentando desarrollar herramientas y haciendo frente a estos nuevos desafíos, o generar acciones puntuales y acotadas sobre áreas reducidas del territorio, reproduciendo así la lógica fragmentaria de las acciones públicas. Entre esas percepciones es importante destacar cómo se asocia cada uno de esos perfiles con las posibilidades de articulación entre el sector público y el sector privado.

“En algunas cosas los ‘90 sí había una cuestión que sigue teniendo validez donde estaba la planificación estratégica, de la mano de cierta visión de herramientas de la gerencia privada con esta idea de poder darle esta plataforma competitiva a las ciudades, que toman por ejemplo algunas cuestiones como el marketing de ciudad. Eso puede ser una tontera o una cosa seria [...] Rosario tuvo que revisar su plataforma productiva y su plataforma competitiva también, en de una manera. El 90 le cambio el modelo, se hizo pelota toda la industria y oda la cuestión vinculada a buscar en esto que ser articulación logística, dotarse de infraestructura, de una cantidad de cosas, tiene que ver con recomponer una plataforma productiva y competitiva, y que el tema del posicionamiento de una ciudad, como hablábamos recién, una ciudad cascoteada, caída, a transformarse en la ciudad que empezaba a mostrar signos e vitalidad, también puede recurrir a una política de imagen, y está bien utilizarla ene se sentido.” [Entrevistado proveniente de la actividad de consultoría]

“En los ‘80 y ‘90 desde la disciplina arquitectónica lo que surge es un aggiornamiento en función de la idea de no pensar en la totalidad sino por proyectos urbanos, la acupuntura urbana, el plan estratégico. Hoy es muy fácil ser crítico de todo eso. Ahora, la mirada por ahí en los ‘80 podía ser un poquito más ingenua, pero digamos que era un corte de algo que realmente no había funcionado.” [Entrevistado proveniente de la actividad de consultoría]

“A inicio de los años 90, por lo menos yo criticaba bastante algunas cosas que quería el intendente de Tigre, por ejemplo, decía: “con tal de que se instale la industria en Tigre, nosotros vamos a modificar la zonificación”, es decir, como que el planeamiento andaba muy por detrás, todavía, de las presiones de los privados. [...] Hay un cambio de paradigma, una crisis del paradigma de planificación tradicional, es la crisis de los 80. Entonces, por un lado aparece la planificación estratégica y, por otro lado, los planes de áreas, de planes de acupuntura, específicos, de sectores o para barrios, pero no se trabaja más sobre la ciudad en su conjunto. Hubo una crisis en la que no se trabajaba más en la ciudad en su conjunto.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Luego viene la época neoliberal donde se degrado la política pública, y la planificación. En ese mismo periodo invadió la Argentina la práctica de planeamiento estratégico importada por catalanes y vascos, y eso creo que fue un entretenimiento que nos distrajo bastante, a ,muchos de los

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

planificadores nos distrajo, porque nunca aterrizaba en política urbana, y quedaba como una formulación del modelo de ciudad, pero del modelo de ciudad del imaginario colectivo y la verdad que terminaban siendo cartitas a los reyes, una expresión de buenos deseos, que no se contrariaba con la legislación y que terminaba como un instrumento para el marketing político.” [Entrevistado proveniente de la actividad de consultoría]

b.3) Los años de la post crisis 2001. Tensiones entre dinámica global y capacidades locales.

Los entrevistados muestran coincidencias respecto de los fuertes cambios producidos a partir de las transformaciones generales de la sociedad argentina. La salida de la crisis de 2001, la recuperación del rol del Estado en el desarrollo de políticas públicas activas y, junto con ello, del valor de lo público, son rasgos de fuerte peso para describir el cambio en el contexto social, político y económico que describe a la década. En varios discursos esas referencias se enfatizan con mayor fuerza en el proceso político abierto a partir del año 2003, particularmente en la reorientación de la acción pública en inversión para infraestructuras y vivienda.

No obstante, frente a la pregunta de la relación entre dichos cambios y el desarrollo de la planificación, se observa distinto tipo de respuestas. En una de las entrevistas realizadas se enfatizó cómo en realidad es en la década de 2000 cuando los abordajes interdisciplinarios de la planificación territorial adquieren un mayor peso frente a los enfoques tradicionales. Desde esta perspectiva, la planificación que concibe el territorio como “página en blanco” o “receptáculo” pierde peso frente a enfoques que toman como punto de partida la noción de un territorio construido socialmente a partir de interacciones sociales complejas.

“Recién yo diría que en los 2000 empiezan a agotarse de sentido el tema territorial, ya nadie hace como en los 60, de la mano de los grandes proyectos regionales, de los desarrollos regionales y de la ciencia regional, sino una nueva mirada que es el territorio pero ya no como el receptáculo no como la forma, sino como el territorio en la interacción, en la construcción del territorio por el hombre ¿no cierto? que es una misión más integradora que es que lo que se llama la aproximación del territorio de la última década, de todas las escuelas: la francesa, la italiana...”
[Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Las opiniones y diagnósticos de los entrevistados tienden a concentrarse en un análisis más situado en el modo en que la planificación recupera un lugar en la agenda y, en algún sentido, sus efectos concretos a partir de la dinámica producida en los procesos de implementación de políticas públicas. En este punto, se destacan las referencias a la participación de los niveles provinciales y nacionales en el desarrollo y la promoción de la planificación como herramienta para la intervención del Estado.

Desde la perspectiva de algunos informantes, el papel de los niveles supralocales –en particular del nivel nacional- está generando un efecto positivo

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

en términos de reforzar los espacios de participación y coordinación de carácter federal y, al mismo tiempo, en el fortalecimiento de las capacidades locales para desarrollar no sólo nuevos planes estratégicos, sino también para recuperar una serie de capacidades fundamentales para poder desarrollar la planificación como práctica y ejercicio permanente desde la gestión local.

“Después de 2003 la estrategia de planificación no solamente se da a nivel municipal, sino que a un nivel provincial y a un nivel nacional, también se toma la idea de planificación, la herramienta de planificación... En los años anteriores se veía más utilizado en los gobiernos municipales, pero a partir del 2003 en este ciclo más “neodesarrollista” me parece que son más otras instancias de la administración nacional que también miran este conjunto [...] las ideas que uno ve reflejada en los Planes, son casi una excusa para empezar a poner en marcha equipos que empiecen a trabajar sobre estos temas, que puedan formarse. Hay una apuesta interesante de construir capacidades estatales y sobre todo lo que se está consiguiendo son como “volver a armar la biblioteca” desde esta mirada más federal, que dé cuenta de la diversidad que existe en el territorio nacional, y no tanto que “las provincias inviables hagan lo que puedan, los municipios que pueden salir de eso que hagan los planes estratégicos”. Acá hay pareciera un Estado que está mirando el conjunto.” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

“Después de la crisis del 2001 y demás, por un lado se revaloriza el rol del Estado, hay un resurgir de la cuestión planificación y bueno, empieza a aparecer trabajo para los planificadores en los municipios, en las provincias, en organismos como en el Ministerio de Planificación, etcétera.” [Entrevistado proveniente de la gestión pública] Y

Siguiendo esta línea de razonamiento, en el análisis de las entrevistas se registró otro grupo de percepciones que, partiendo del mismo diagnóstico general en lo referido al contexto, e incluso al desarrollo de una creciente preocupación respecto de la planificación territorial desde organismos nacionales, expresan cierta tensión entre ésta mirada y los efectos de diferentes intervenciones estatales en el ámbito local. En algunos casos, dicha preocupación se expresa en términos de “conflicto” entre la lógica de la ejecución y la acción de gobierno y la planificación en sí misma. Para este tipo de discursos, la voluntad política de “hacer” puede entrar en colisión con la necesidad de planificar las acciones.

“El clima de los 2000 es todo lo contrario, es la recuperación del Estado, desde la privatización del Estado. Que haya surgido el PET (por más que lo podamos discutir, valorar más o valorar menos) es porque estamos en los 2000, en los ‘90 no existía. [...] En los 2000, de todas maneras, se produce otra contradicción entre las metodologías que en general están bastante incorporadas, de la sistematización, del conocimiento de la realidad. Pero que, de cierta manera, uno lo tiene metido adentro, todavía, con las prisas –por supuesto válidas- de la evolución política. O sea,

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

enterarse por el diario del anuncio de Isla de Marchi, a mí me incomodó un poco, aun simpatizando con su gestión. Así como me incomodó el tren bala. Entonces, por el afán del hacer y la capacidad que tienen de hacer (que es una maravilla) que hagan cosas sin un poco más de reflexión, que puede venir desde el lado del know-how, de profesionalismo, del campo académico, me da lástima. O sea, antes había que pelear contra el “no hagamos nada porque el mercado hace casi todo”. Y ahora, de cierta manera, hay que pelear contra la intuición del político más IRSA, que viene por otro lado y te dice “Esto me valoriza Ciudad Deportiva”. Pero bueno, preferible pelear con lo último que con lo primero.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Otros discursos se refieren específicamente a los efectos de los programas nacionales de vivienda en el ámbito local. Aquí se destaca la dificultad de los gobiernos locales en poder tener cierto grado de incidencia en la lógica a partir de la cual se implementan estos programas, cuyos efectos en términos de desarrollo urbano son caracterizados como negativos. De este modo, las capacidades locales de incidir en acciones que producen cambios en su territorio, e implican desafíos de gestión para el mediano y largo plazo, son percibidas como asimétricas frente a las metas y recursos de los organismos supralocales. La falta de estrategias y políticas de suelo claras y capaces de articular las inversiones en materia de vivienda son presentadas como uno de los componentes que agrega complejidad al cuadro de situación.

“Todo el tema vivienda y tierra es lo que está haciendo más daño en esta provincia, en estas ciudades, pero ya mal, porque la buena noticia es como que se hacen viviendas, la mala es que se están haciendo muy mal, no por la escala o la calidad de la vivienda, sino por la localización de la vivienda que es terrible. [...] Ahí es donde se empiezan a ver estos cruces. No está la mirada general, porque la mirada general el actor que la tendría que dar es el municipio pero con capacidad de incidencia sobre esas cosas, y entonces, ahí sí el municipio, el instrumento plan te ayuda, porque decís, bueno, son estas las posibilidades, entonces los instrumentos los tienen, lo que no tienen es la capacidad de incidencia para todas estas cosas.” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría privada]

“En materia de viviendas el menemismo no hizo nada, al contrario, en materia de infraestructura menos, porque gravitaron las empresas y ahí era mucho más difícil acceder a los servicios. Noto un cambio claro con el kirchnerismo, que no está muy bien conceptualizado en la manera que a uno le gustaría, porque el lanzamiento del plan de vivienda es importantísimo, pero viene más bien a cumplir otro rol, el de movilizar la construcción nuevamente, tira recursos para que mucha gente trabaje, alrededor de cooperativas en la primera etapa, como un plan compensatorio o de reactivación, yo diría anti cíclico casi. Se privilegiaba ese objetivo antes de producir buenas viviendas o producir ciudad, y de hecho, en última instancia cuando está bien hecho produce vivienda pero

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

no produce ciudad, tiene grandes déficit. Fundamentalmente por la falta de ataque a la política de suelo, creo que está faltando eso.” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Siguiendo con la preocupación respecto de las capacidades locales para afrontar los desafíos de la década de 2000, algunas intervenciones hacen hincapié en la complejidad que agrega la canalización del excedente de la actividad económica (en particular la agropecuaria) en el mercado inmobiliario. Los efectos que este proceso genera en términos de aumento de los precios del suelo no encuentran en las herramientas y estrategias de los gobiernos locales marcos capaces de limitar sus efectos negativos y orientar su desarrollo con una mirada general respecto de las necesidades colectivas.

“A partir del 2003 yo creo que el territorio empieza a tomar un rol importantísimo en términos de lo que es la expresión de ese crecimiento económico y sobre todo en el territorio. En lo urbano fue tremendo, si uno empieza a ver la modificación de las ciudades desde el 2004 en adelante, 2005, fue además difícil para los gobiernos locales porque en realidad no existían y tampoco existen hoy herramientas de gestión que permitan abordar la impronta que el desarrollo económico tuvo en las ciudades. De más está decir toda la cuestión de los mayores excedentes económicos que se empezaron a producir que antes obviamente iban al banco y ahora empezaron a depositarse en la parte del ladrillo, de la tierra y fue impresionante ver cómo poco a poco el sector privado con una lógica completamente propia empieza a ver en el territorio la posibilidad de tener resguardo y los municipios empiezan a estar como muy expectantes.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Estos procesos plantean nuevos desafíos a la planificación respecto de la orientación de los enfoques actuales –particularmente dentro del urbanismo– para poder incidir tanto en los debates a propósito de la necesidad de regular la dinámica del mercado inmobiliario y su lógica especulativa, como en el desarrollo de propuestas de instrumentos que permitan avanzar en ese sentido.

“En esta década que pasó, lo que empieza a asomar es más contacto entre arquitectos con otras disciplinas. Pero también me parece que empieza a blanquearse más esta cuestión de lo social, digamos de cómo el planeamiento urbano, como dice Eduardo Reese, puede a veces ser instrumento de la inequidad social y de la inequidad territorial. Cómo con el ropaje tecnocrático lo que pueden estar encubriendo es, bueno, legitimar la apropiación de la ciudad por el capital y olvidar los compromisos sociales que tendría que tener el urbanismo.” [Entrevistado proveniente de la gestión pública]

De este modo, algunos entrevistados remarcan que independientemente de los cambios visibles en el contexto general, la lógica en el desarrollo de la planificación en general, y de los planes en particular, mantiene los lineamientos

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

generales característicos de la planificación estratégica durante la década del '90. Desde esta perspectiva, antes que una ruptura, los enfoques y dinámicas predominantes en la planificación presenta rasgos de continuidad entre uno y otro período. En algunos casos, la caracterización del período confluye con el diagnóstico respecto de la tensión entre la decisión y la acción política y la planificación como un insumo para la toma de decisiones.

“En los ámbitos locales, municipales, que es donde se procesan las políticas territoriales, la verdad es que las herramientas que tienen los municipios siguen siendo muy escasas. Hay una banalización de la famosa cuestión de la planificación estratégica que en el fondo, según quien la cuente pero en definitiva casi que no se advierten ahí como quiebres entre lo que se decía que era una planificación estratégica en los noventa y los que algunos suponen lo que están haciendo hoy digamos ¿no?” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría privada]

“En solo una década se dio una situación totalmente distinta y una revalorización del estado y de lo público que muestra y es innegable, con sus cosas buenas y sus cosas malas, los políticos seguimos estando en la picota tanto en los 90 como ahora y por ende, la política...seguimos sin poder dar respuestas de mucha gente pero si hay una revalorización de lo público y en ese sentido creo que a la planificación le hace muy bien, ¿no? Ahora...ese cambio de contexto no se nota tanto en los planes... la pregunta sería qué tanto es la utilidad de la planificación para los gobiernos y ahí nos encontramos de nuevo con un vacío total, uno no ve que los gobiernos planifican o que usan a la planificación como un elemento fundamental para la toma de decisiones, muy por el contrario.” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

c) Perspectivas en torno a la articulación entre la lógica técnica y la lógica política en el ejercicio de la planificación.

Como primera observación del análisis de las entrevistas, podría decirse que la relación entre la lógica técnica y política se plantea en dos dimensiones: por un lado, como una tensión intrínseca dentro de la tarea de la planificación y, por lo otro lado, como una tensión o conflicto entre actores con roles y lógicas diferentes, así como también con tiempos de procesamiento y actuación también distintos. En este segundo aspecto asimismo, es posible observar una diferencia entre profesionales de la política identificada como la política partidaria y la política entendida en un sentido más amplio, es decir como el proceso de toma de decisiones que involucra a la todos los actores de la ciudad con diferentes intereses y capacidad de presión. Esto significa que los modos de articulación entre la lógica técnica y la lógica política se vinculan también a las formas de poder y la resolución de conflictos, intrínsecos al territorio.

Los discursos de los entrevistados permiten observar un consenso acerca de la **relación intrínseca que tienen la lógica política y la técnica en la**

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

planificación. Desde esta mirada, dichas lógicas no pueden ser entendidas o comprendidas como instancias separadas, sino como una práctica que debe articular ambas cuestiones.

Un entrevistado explicaba:

“No pongo ni una vereda opuesta lo técnico y lo político ni mucho menos. Si lo que hago es dentro de la parte técnica, donde uno puede más operar, es en cómo facilitamos más la aproximación de estos instrumentos a las decisiones políticas. Entonces, las decisiones políticas, no es que dicen ‘tomá el plan y decidí en base al plan’ o sea, porque vos tenés como que acotar todas estas cosas. Entonces, terminamos como que el plan tenga este pasaje del plan a la agenda y que esa agenda tenga que ver con temas que técnicamente son correctos, digamos, o sea, al tratar de meterte en los lugares como más duros que son los que hacen a los cambios estructurales de una ciudad, con las cuestiones de coyuntura que se deciden... que hacen a la vida de determinadas ciudades. Hay lugares donde, digamos, por los medios, por la discusión que se da, por un conflicto que estalló, hay temas que aparecen como en agenda, y por ahí vos decís no es importante, quedas fuera vos de la agenda. Además estás la mirada política que tenga quien gestiona, que esta puesto ahí en el gobierno y viene con alguna idea, porque viene que voy a hacer que, que viene como prometiendo algo o con un determinado perfil, porque el dotador de infraestructura, o el ponedor de arbolitos, o la generación de de eventos, digamos, o sea, pero tiene como un determinado perfil. Entonces lo que tratamos es cómo poder armar una agenda que tenga que ver con eso. Con esta componente más técnica del plan, que incorpora esta visión más de coyuntura y la mirada política de la gestión.” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Algunos entrevistados mencionaron que **esta relación también fue cambiando con el tiempo y que los planificadores fueron aprendiendo más a incorporar la lógica política. Esto se vincula directamente con la metodología de la planificación.** En este sentido, varios entrevistados hacían alusión a que en la planificación tecnocrática existía un deslinde de lo político. En cambio la planificación estratégica incorpora lo político en la participación, entre otros aspectos. En cambio, **se hace referencia a que, más recientemente, los planes incorporan aspectos de coyuntura y así afinan más los instrumentos de aplicación, ya que han comprendido más la faceta política. Esto significa que existe un mayor acercamiento entre planificación y gestión.**

c.1) Actores políticos y actores técnicos

Especialistas entrevistados plantearon la relación entre la lógica política y la técnica como la **vinculación entre actores de distinto perfil dentro del proceso de planificación: técnicos y político.** En lo que hace a los actores,

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

fundamentalmente se aludió a la separación de roles entre los planificadores y los gestores, escisión que no siempre da resultados positivos, ya que algunos consideran que cuando los planes pasan al ámbito de los gestores, ellos tienen toda la decisión de implementar o no el plan elaborado. De esta forma, muchas veces la inoportunidad de los planes es atribuida a la “falta de voluntad política” de los gobiernos o sus funcionarios. Algunos de los entrevistados precisaban de la siguiente forma:

“Lo que nosotros fuimos tomando fue tratar de que los planes no queden como una especie axial de libro muerto o libro que por ahí lo que te hace es como que legitima algunas cosas que otros deciden por otro lado. O sea, está bien, pero como está en el plan tiene valor, y ahí se usa el plan, sino como herramienta de gestión.

Entonces, sobre la cuestión política uno puede proponer pero no puede decidir, para eso tendría que tomar otro camino, digamos, siempre los que están son otros.” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

“En ninguno de los planes en los que trabajé el intendente estuvo demasiado interesado [...] En general me parece que a los intendentes en todo caso les interesa más legitimar, bien o mal, determinadas acciones, les interesa por lo menos tener una legitimación de algunas acciones que pueden llevar a cabo. [...] no puedo decir que haya una cultura de la planificación que esté instalada... creo que la cultura que hay por parte del poder local de los intendentes, que para mí es el órgano natural del Estado para hacer planificación, me parece que el intendente lo que busca es financiamiento y a veces la planificación le sirve para justificar un financiamiento porque bueno, un trabajo de consultoría le sirve para legitimar una obra para la cual consiga algún tipo de financiamiento. Pero que no es todavía un instrumento de toma de decisiones, ni es algo que esté totalmente valorado, sobre todo por los intendentes. Por ejemplo muchas veces te pasa que te juntas con determinados intendentes, o mismo con secretarios y demás y en general la cosa es que lo que vos propones, o dicen que ya lo hicieron o que no se puede hacer o que lo van a hacer mejor. O sea, hay desconfianza con el tema Planificación: ¿quiénes son estos tipos que se meten?” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Otros entrevistados, con una **perspectiva más autocrítica**, pensando desde el rol del planificador, consideraron que el técnico tiene que tener incorporada la dimensión política para darle factibilidad a los planes propuestos. No obstante pareciera que más que las ideas, las acciones son las que transforman el territorio. Entonces el papel de los técnicos es más limitado. En una de las entrevistas se afirmaba:

“Al no estar centrados en la acción, los planificadores estamos en

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

condiciones más débiles de articular con el político o de trabajar de manera más integrada entre lo técnico y lo político”. [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Como autocrítica de ‘cuerpo’ me parece que hay una tradición del Planificador, tecnocrática, poco vinculado a lo político, pesando que el político es cuanto mucho un obstáculo en la cuestión tecnocrática. Pero me parece que ha habido mucho trabajo, se ha avanzado mucho pero todavía más para legitimar algunas cuestiones que para realmente introducir una cultura de planificación. [...] Me parece que, digamos, la visión positiva sería ‘la cultura de la planificación se está reinstalando’. La cuestión negativa es, por un lado ‘los intendentes o los estamentos de gobierno todavía no la hacen propia’, quizás tenga que ver con falencias nuestras, quizás es que los planificadores no hemos logrado que la vieran como propia... digamos, no hay que mirar siempre las deficiencias de la clase política sino bueno, por ahí nosotros todavía no estamos ajustados a una nueva demanda social. Pero respondiendo a lo que vos preguntabas, los planes o ‘bajan’ o ‘suben’ porque hay una demanda de que se planifiquen.” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Algunos especialistas consultados buscaron subrayar los momentos distintos de los planes, donde en cada uno de ellos pesa una lógica distinta: un primero vinculado a la elaboración de la propuesta, centrada en una lógica técnica y luego otro vinculado a la puesta en práctica, con eje en una lógica política, y que tiene estrecha relación con los actores específicamente políticos, en particular locales, que pueden o no tener interés o voluntad de aplicar lo estipulado en los planes.

“Varios autores aclaran que la planificación es un instrumento para la toma de decisiones y por lo tanto existe cierta escisión. Uno podría decir, ‘la planificación más técnica y el hacer más político’; uno podría hacer esa asociación. Pero también hay una relación entre planificación y hacer más ‘técnica’, y una relación entre planificación y hacer más ‘política’. Hay cierta tranquilidad entre quienes hacemos planificación, que no estás definiendo el ‘hacer’, estás haciendo una herramienta para el que está tomando decisiones, esto es para que se prioricen proyectos que luego se materializarán” [Entrevistada proveniente del ámbito académico]

“Nosotros también proponemos, pero evidentemente nuestra obligación es fundamental lo que se propone ante el político. Después que se asuma, o no se asuma, no. Después se pierden la idea de la función que tiene el político y los roles que tiene cada uno. “[Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Los entrevistados para explicarlo acudían a **ejemplos** dentro de la Argentina que habían logrado o no una articulación entre los actores técnicos y los políticos, o cuyos planes no habían quedado en el vacío. Las ciudades de Rosario y

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

Córdoba aparecieron como dos buenos casos donde se articuló la planificación y el hacer desde la planificación estratégica. Hay experiencias donde se tomó la decisión del hacer sin dudar, más allá de los cuestionamientos, tal como sucedió con Puerto Madero, dejando de lado aspectos pensando en la elaboración del plan.

También se alude a que la **escala del territorio a intervenir** es un factor de vinculación particular entre ambas lógicas. Esto es, de las palabras de los entrevistados surge que cuando se trata de ciudades pequeñas o medianas hay vínculos más estrechos entre los actores políticos y los técnicos y se resuelve mejor la tensión. Lo mismo si hay continuidad en el trabajo del personal de planta de los municipios que permite incorporar aprendizajes técnico-políticos que van perfeccionando o corrigiendo los planes. Otros hicieron referencia a que la escala misma de la planificación es una definición política. En la mayoría de los casos se adopta la escala de un municipio o la provincia, pero es más difícil poner de acuerdo a gobiernos u otros actores para discutir o conformar una región.

Una entrevistada enfatizaba esta ecuación de que los municipios cuando menor tamaño tienen los gobiernos se más piensan vinculados al hacer y la planificación tiene una incidencia distinta:

“Entonces yo creo que ahí también hay una práctica sobre la que nosotros, quienes trabajamos en planificación, fuimos afinando mejor. Esta división de técnico- político, tiene que ver también con una renovación de la metodología de la planificación. En tanto vos tengas esta metodología, aun cuando sea participativa, pero tan alejada del hacer, eso te quita desafíos a esa relación técnica- política. Cuando vos estás más cerca de que lo que estás decidiendo configura la agenda de gobierno de ese momento bueno, tenés que tener otras competencias como planificador, y otras metodologías y otros instrumentos que se adecuen a esa demanda del político. Esto que te estoy diciendo es bastante más evidente en municipios más chicos; cuanto más chico es el municipio, más cercano está la planificación del hacer. Cuando vos te vas a los niveles, por ejemplo el nivel de la planificación federal, más lejos estas entre esta relación de planificación y acción”. [Entrevistada proveniente del ámbito académico]

Así, algunos especialistas subrayaron la **participación** como una forma de pensar la relación entre la lógica política. En este caso se define a la participación como una instancia intrínsecamente política. Seguidamente explicaremos más esta argumentación.

c.2) La lógica política y la técnica y la participación

Algunos entrevistados ampliaron la relación en la planificación entre una lógica

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

técnica y una política a partir de una concepción amplia de esta última, lo que significan que no es sólo el ámbito de los profesionales de la política. Un especialista sostenía:

“Siempre hay una combinación de cosas, tiene que ver con un enfoque político, y con enfoque técnico. En el caso del enfoque político es como, una gestión de gobierno local, adopta una herramienta para llevarla adelante. Y componente participativo de la planificación, hay como cierto consenso en que es políticamente correcto. A partir de eso, vos podés tomar, desde lo político dos caminos. O estás convencido de eso, y entonces la participación es una componente central de tu trabajo, cruza tus actividades, tu forma de gestionar y construir política, o la participación es un componente glamoroso y de legitimación de determinadas cosas. Y eso sucede a nivel político y también sucede a nivel técnico. A nivel técnico, que tenés, formas de construir metodológicamente donde vos empezás a trabajar con un componente participativo y vas construyendo de esa manera, o yo hago un plan, o un proyecto, y después lo legitima. Una vez que está todo hecho, hago el taller para agregarle ese componente. Y los dos podrían hablar de participación, pero estás hablando de dos cosas totalmente distintas y que tiene esta cuestión política y esta cuestión técnica” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Otro entrevistado enfatizaba que si la participación es un proceso *ad hoc*, que no está mediado por la política es un proceso vacío.

“Generalmente es eh, son actividades que se realizan digamos, una cantidad de talleres, etc., etc., siempre muy rica, es decir, digamos que estén todos los actores o una cantidad de actores importantes presentes en un día una mañana alrededor de unas cuantas mesas, seguro que aporta un montón de ideas, ¿no? Ahora, eh, eso no construye políticamente, digamos ¿no? La política, se hace en torno a intereses, intereses que se van procesando a lo largo de tiempos muy largos donde hay asimetrías y donde está la cuestión de poder todo el tiempo presente, los procesos participativos en general tienen un tufillo anti político, escamotean la cuestión del poder, es decir igualan a todos, incluso a intendentes y por lo tanto son falaces digamos, aun cuando estuvieran una cantidad de actores importantes alrededor de la mesa eh, eh, digamos los, las divergencias de intereses no se procesan a partir de relaciones interpersonales obviamente” . Por el contrario propone como espacios políticos al “el espacio y la construcción de un proceso político que genera para dialogar con los sectores, que sean espacios sometidos a ciertas reglas con ciertas transparencias, todos los políticos dialogan con actores, el tema es cuanto dejan afuera, que acuerdan con lo que acuerdan este, en qué medida tiene una direccionalidad que sostiene, que va en el sentido de favorecer los intereses mayoritarios, bueno, no se eso

Uno de los informantes resalta que existe un **miedo común a la participación entre técnicos y políticos.**

“Los políticos tenían miedo de la participación de la gente y, por otro lado, muchos de los técnicos también o no sabían. Muchos de los técnicos no saben de estas nuevas tecnologías... Obviamente, ganan las primeras elecciones de gobierno elegido democráticamente en la ciudad el radicalismo, entonces, hay muchos arquitectos que son del partido radical que, no sé si tiene que ver un poco con la formación y su background teórico-conceptual, entonces para mí fue muy limitado. Hemos tenido algunos de nosotros algunas peleas desde el punto de vista teórico-metodológico grande, pero ellos eran los que definieron la metodología y no había forma de discutir. Entonces, para mí desde el vamos hubo una cuestión con la participación, de que fuera solo mostrar y que la gente diga una cosa y nada más.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Un entrevistado, especializado en temas ambientales hizo una crítica al “onegeismo”. En primer lugar, las ONGS son reconocidas como actores políticos que cumplen un papel central en sus planteos en los espacios participativos, pero muchas veces se colocan como “anti-políticos” o que “todo lo gubernamental está mal” y, por lo tanto, puede tener una perspectiva conservadora o reaccionaria.

c.3) Los tiempos de lo técnico y lo político

En el ámbito local (municipal) o provincial la política tiene que ver con los tiempos de gobernabilidad y/o de legitimación del gobierno en curso. Esto se vincula también directamente con la posibilidad de continuidad en el gobierno el partido o funcionario en ejercicio. Estos tiempos no suelen coincidir con los tiempos de la planificación. A veces la planificación es muy larga y no logra mostrar efectos concretos y aquí aparece el debate sobre la llamada “victoria rápida”, es decir mostrar efectos positivos del proceso de planificación para lograr legitimidad o credibilidad. Los tiempos de la participación muchas veces colisionan con los tiempos de la necesidad de toma de decisiones en el proceso de planificación por la urgencia de los temas involucrados o por la necesidad de “victorias rápidas”. A su vez, los tiempos técnicos no se ajustan o armonizan, por lo general, con los tiempos políticos, ya que están mediados por los contratos de los comitentes, ya sean locales, provinciales o federales. En ocasiones hay posibilidades de hacer ajuste a los planes y en otros no.

2

[□] Este aspecto se vincula a lo que el entrevistado llama una versión banalizada de la participación en los planes estratégicos, a los que critica como una “lista de deseos” o que nadie discute porque los temas no merecen grandes debates, no cambian la situación de la ciudad.

Una de las personas entrevistadas proveniente del ámbito académico explicaba que **“hay una cuestión de tiempos y de tiempos técnicos y tiempos políticos, y una división de tareas que no fue “feliz” para la planificación, porque más bien la fue dejando como objeto decorativos... “cuando necesito fundamentar algo por ahí no está mal algunos lineamientos que aparecen en la planificación”. O directamente como algo prescindible.** Esto emerge como una afirmación en varios especialistas: la planificación muchas veces sólo cumple la función de legitimación técnica de acciones pensadas desde lo político o simplemente como marketing político o urbano.

Algunos especialistas consideraron en la cuestión política-técnica la relación municipio-provincia o municipio-provincia-nación. De este modo, marcaban que los municipios no cuentan con suficiente presupuesto propio para hacer planificación o para la ejecución de lo que surge del proceso y, por lo tanto, dependen de financiamientos del gobierno federal, en ambos aspectos, y en menor medida del provincial. Esto hace más difícil la vinculación en la planificación de lo político y lo técnico porque los planes aparecen como un “regalo” que no necesitaban. En particular, se resaltó la falta de mecanismos aceitados entre los tres niveles de gobierno. Esto es necesario para darle mayor apropiación a lo definido en el proceso de planificación por parte de los gestores o para evitar superposiciones (planes paralelos) o contradicciones (planes antagónicos). Por su parte, los tiempos políticos de los tres niveles pueden no ser los mismos y, por lo tanto, traer ruido en el proceso de planificación.

En cuanto a los tiempos de la concreción y la gobernabilidad aparecen opiniones más matizadas. Un entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría, en relación a los tiempos, planteaba que el riesgo para los gobiernos locales es:

“Crear que el plan son victorias rápidas, o sea que por eso a mí no me asusta ni la victoria rápida, ni el marketing de ciudad, ni la cuestión de imagen, ni la cuestión de mostrar, digamos, o una emblemática y toda esa cosa que por ahí se puede como acusar mas de superficial o de liberal. Si eso está metido dentro de un proceso sólido, vale. Y creo que hay que hacer, hay que tener porque en estos procesos hay mucho de construcción de confianza de actores, y la construcción de confianza de actores también tiene que ver con determinados logros, digamos, o sea, el hacer un plan participativo es mucho y no es nada, digamos, porque uno está haciendo un plan y hasta que después vos no veas determinados productos, no vas, vas generando esta cuestión de ir generando confianza”. [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Otro entrevistado agregaba:

“Porque hay muchos casos de ciudades que han hecho sus propios planes estratégicos y el intendente posterior ni se enteraba de que eso existía digamos, cargaba otro parecido a otra consultora”. [Entrevistado

Otro especialista, más escéptico del escenario argentino en cuanto a la planificación, sostiene que existe “un cierto vacío en tratar el tema de gobernabilidad territorial” y falta de incorporación de lo que implica resolución de conflictos. Esto significa que los gobiernos locales, que cuentan con planes locales no tienen capacidad de regular a los actores privados o las decisiones que estructuran verdaderamente el territorio, como por ejemplo la infraestructura o los programas de vivienda. Entonces queda esta disociación donde el municipio regula el espacio privativo, regula el uso del suelo, pero es una regulación inocua y sólo puede ir detrás de las tendencias que se generan a partir de ciertas definiciones, que sí estructuran el territorio que se toman de otro ámbito, y del mercado que rápidamente lee esas decisiones. De esta forma sostiene que los planes sólo quedan en “expresión de deseos”. Esto implica, que los planes deberían abarcar menos cuestiones y trabajar sobre los conflictos existentes en los territorios.

Los especialistas más escépticos del rol de la planificación, por lo general, son los que separan los espacios de trabajo técnicos y políticos y ponen el acento en el fracaso de los planes provocado por el desinterés en los actores políticos. Un entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría afirmaba que los planes hay que “usarlos de punto de salida más que punto de llegada” y la falta de implementación de los planes se vincula a lugares donde no hay equipos instalados más o menos sólidos y donde no juega la voluntad política. Más aún, esto sucede si los planes fueron hechos en poco tiempo y sin seguimiento.³

En esta línea algunos especialistas se refieren a la importancia del perfil de los profesionales de la política, en particular los intendentes como facilitador u obstáculo en la continuidad o concreción de lo planificado. En palabras de una entrevistada proveniente del ámbito de la gestión pública:

“La realidad es que son procesos que desde lo político no son continuados [...] yo creo que por ahí la cultura política en general de los argentinos es muy personalista, ¿no? Entonces los planes estos que casi todos tenían una fuerte impronta de participación que tampoco era asamblea, era una participación que se abría a la comunidad. Yo creo que esta cuestión de lo participativo estaba como muy vinculada a la importancia del perfil político del ejecutivo municipal que en ese momento tenía cada una de las localidades inclusive hasta de la coyuntura política que ese intendente pudiera estar atravesando. Por ahí era como un formato metodológicamente lo que estábamos trabajando en esto sabíamos y tratábamos como de instrumentar metodológicamente pero el componente político, el perfil del intendente también tenía que ver con el nivel de participación que efectivamente se lograba con esto. Hay

3

□ En particular se critica el “modelo” UNPRE ahora denominada DINAPREI u otro tipo de financiamiento en los niveles superiores (provincial y federal).

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

intendentes que son más convocantes y hay otros que no son convocantes, hay comunidades que son participativas y por ahí prescindien de un perfil fuerte y hay otros que no, que necesitan por sus propias”⁴ [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Por el contrario, otros especialistas enfatizan que la planificación tiene que dar herramientas reales en temas de abordaje específicos “a los tiranos tiempos de gestión que tiene cualquier decisor político”. Siguiendo ese argumento se sostenía que “porque el Intendente tiene 4 años... Y son tiempos muy tiranos en términos de tener una idea, desarrollarla, plasmarla y ver un resultado para tener una rentabilidad política y una rentabilidad social (sin tanto interés político, digamos ¿no?). Este tratamiento de lo temático y demás permite diferenciar sobre qué vas a trabajar y definir políticas mucho más precisas que en el enfoque tradicional de la planificación, donde “no podemos hacer nada hasta que no veamos todo. Y hasta que no tengamos todo y no llegemos a la parte yo no te puedo contestar sobre transporte urbano”. Esto dio esa visión, creo yo, más ejecutiva. Esa necesidad de que el técnico tiene que llegar a tiempo con la respuesta porque si no, no sirve. No le sirve al político, por más buena intención que tenga, porque no llega a tiempo”

d) Percepciones sobre la participación en la planificación.

Existe **consenso entre los entrevistados de que la participación es un prerrequisito para la planificación. Algunos se refieren a todo el proceso como gobernanza urbana.** No obstante, **existen fuertes matices cuando se trata de ponderar lo sucedido en las experiencias argentinas, el cómo y el efecto de la participación en los planes en los que trabajaron o conocen los especialistas entrevistados.**

Hay coincidencia en relacionar la entrada de la participación en la planificación a la aplicación de la planificación estratégica. Sin embargo, el contexto en el que se inserta no es simple porque aunque se constituya en un componente central, era algo que no se practicaba en la gestión estatal, en particular en el ámbito municipal, que surge de los entrevistado como el espacio “natural” para practicarla, Esto implica que tiene que desarrollarse como mecanismo cuando no hay muchos antecedentes y aprendizajes, por lo tanto, hay que generar aún mucha práctica y reflexión. Algunos entrevistados, inclusive, proponían renovar paralelamente las formas de participación junto a la metodología general de la planificación porque sostenían que en la actualidad decayó lo que anteriormente podía llamarse como un “auge participativo”.

4

⁴ También se menciona que la falta de profesionales idóneos en los gobiernos locales por falta de presupuesto o por falta de capacitación puede ser un obstáculo a la hora de la aplicación de los planes elaborados. A su vez, la lógica “apagar el incendio” lleva buena parte de las tareas de los gestores locales.

De las entrevistas se desprende la participación no es una práctica que pueda ser evaluada en su eficacia o eficiencia de forma homogénea, sino que debe evaluarse contextualmente. Por el contrario se sugiere que hay que **separar lo que se observa como “participación ficticia” de la “sustantiva” y real**. Es decir, se debe tener mucho cuidado con confundir participación con lo que emerge como un “discurso participativo” que sólo lleva a la participación “vacía” de contenido, ya que se utiliza para legitimar decisiones tomadas en los niveles de gobierno, pero sin que la población o los actores urbanos hayan tenido oportunidad de opinar o decidir. Los entrevistados explicaban:

“A nivel municipal la planificación participativa es hegemónica, no vas a escuchar a nadie decir “no, la planificación tiene que ser hecha por un equipo técnico exclusivamente” o que la planificación la pueden hacer solamente los arquitectos. Yo creo que hay ciertas cosas que no se discuten, está el fantasma del “Plan en el cajón del escritorio”, está muy presente entonces esto aparece como evidente, no sería viable que alguien se presentara o presentara un Plan con características que no fueran... De ahí a que la práctica de la planificación incluya, es otra cosa. Entonces, un Plan Participativo puede, en una experiencia está relacionado con 4 o 5 reuniones en donde se sacan fotos y donde fue mucha gente, otros son procesos de alta conflictividad y una participación muy ampliada para tomar decisiones... digo estos rasgos, obviamente, son los atributos de la planificación hoy. Ahora, cómo se pone en práctica estos procesos ahí tenés un panorama muy amplio en donde también hay hasta Intendentes que promueven una participación amplia y otros que dicen “bueno, un poquito, ojo que acá sí, ojo que acá no” configuran un escenario más restringido para la planificación. Entonces bueno, yo creo que ahí, no se... creo que la planificación tuvo un momento de auge y que también ahora como que hay cierto agotamiento de voluntad participativa y entonces también hay que revisar cuánto de eso es posible”.
[Entrevistada proveniente del ámbito académico]

“Al tomar los ejemplos de la planificación estratégica, que entran muy fuertemente en esa época, al menos como discurso. Porque la planificación estratégica traía de la mano muy fuertemente la idea de la participación, y convengamos que es un momento que, políticamente, la participación para nada se la implementaba... O sea que es básicamente un discurso.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“A nivel técnico tenés formas de construir metodológicamente donde vos empezás a trabajar con un componente participativo y vas construyendo de esa manera, o yo hago un plan, o un proyecto, y después lo legitimo. Una vez que está todo hecho, hago el taller para agregarle ese componente. Y los dos podrían hablar de participación, pero está hablando de dos cosas totalmente distintas y que tiene esta cuestión política y esta cuestión técnica, por eso creo que tiene que ver con los sitios, con los lugares, y que vos te vas encontrando con eso, con cómo

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

se compone (...) No está bien ni mal hacer una asamblea multitudinaria o hacer grupos focales de técnicos. El tema es que tener coherencia en las cosas que vos estás haciendo”. [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Así, la participación tiene estrecha vinculación con la lógica política y la técnica. Los entrevistados afirman que en muchos casos en la planificación **se tiene miedo a la participación**, tanto desde los políticos como a los planificadores. Hay que incorporar la participación para modificar la idea de que el planificador es quien “resuelve el problema de la gente” para abrir el juego a las opiniones y decisiones de múltiples actores, entre ellos a la sociedad civil. Una de las personas entrevistadas explicaba:

*“¿Qué hacemos a partir de ahí? Porque todo plan así como de la década anterior a esta, el ambiente, no había plan que no pudiera decir sustentable, sostenible, bueno ahora es la participación. Y bueno, está pasando y **ya está instalado en el discurso, a nivel del discurso político pero no al nivel real de la toma de decisiones**. Porque se encuentran que es complejo, que es cambiante, jaquean la seguridad técnica y jaquean el objetivo político, porque los actores **evolucionan más con el conocimiento y la participación** y son otros después del proceso. En la medida en que se explicitan y en la medida en que se auto implican, cambian... “[Entrevistado proveniente del ámbito de los funcionarios-decisiones]*

Algunos especialistas consultados se mostraban escépticos en cuanto a los resultados de los procesos participativos:

“Pero en la mayoría de los casos la planificación es para legitimar algo que ya está impuesto o es declamatorio o es, por perdón de quién escuche esto, una “paja”. Aparte como mal encaminada... a ver, o se maneja con un gobierno que ya tomó la decisión y simplemente quiere legitimarla, o se maneja con un gobierno que no tiene la menor idea de que hacer. Con lo cual no sirve, porque vos como Estado tenés que consultar, pero no podes no tener aunque sea una idea que después cambies acerca de qué hacer.” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

O se mostraban escépticos en la comunicación entre profesionales de la planificación o políticos profesionales que utilizaban un lenguaje técnico específico que son incomprensibles por los actores de la sociedad civil que acudían a los espacios participativos:

“Y, se llamaba a las ONGs, que supuestamente estaban inscriptas en un registro que tiene el municipio. Se llamaba para una noche en determinados CGPs. Yo estuve en alguna donde siempre se hacían las propuestas que realmente eran dibujos muy difíciles de entender, hasta

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

con la explicación de los consejeros. No hubo ningún tipo de participación real. A parte, para mí esa participación al final del proceso, digamos, muchos de los consejeros decían “no vamos a hacer participar a la gente desde el principio porque nosotros somos los que sabemos qué necesita la ciudad, no vamos a preguntarle a la gente qué es lo que quiere porque la gente no sabe”. Eso es muy de arquitectos, el 80% de los asesores y los consejeros eran arquitectos [...] Entonces, para mí desde el vamos hubo una cuestión con la participación, de que fuera solo mostrar y que la gente diga una cosa y nada más.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Mientras otros, sostienen que el éxito de un plan depende del componente participativo:

“En las ciudades donde ha habido un proceso de planificación más o menos exitoso es porque hay una conducción, por los actores que impulsan el proceso y que después se va a como...difundiendo y se va estimulando y la participación no siempre funciona al principio y después cuando empieza a funcionar hay conflicto porque después te das cuenta de que si no participa la sufre, sufre...” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Otros remarcaban que una vez iniciado el proceso participativo puede generar una dinámica de transformación política del municipio. Una entrevistada, incluso sostenía que *“en ciudades chicas, un Plan Participativo te da vuelta la ciudad”*, con lo cual es **un proceso difícil de manejar**, lo que lo llevaría a una cuestión más allá que el debate metodológico de la planificación o el debate de los instrumentos específicos para la participación. A su vez, tienen impacto directo en las modalidades de gestión de los gobiernos locales.

“Bueno, cómo articular esto es un tema que requiere competencias particulares porque vos, de hecho, estas produciendo un cambio en la organización municipal tal cómo hasta ese momento se vino dando. Estas trayendo otra legitimidad, vos decís “esto lo dijeron en el taller tal, tal y tal y nosotros entonces...” bueno, pará un poquito, “nosotros ya definimos esto, esto y esto y tenemos presupuesto para...”. Cómo vos metes eso en la ejecución presupuestaria y en las prioridades de cada una de las secretarías más sectoriales, es un tema sobre lo que hay que aprender. No me parece que uno tenga que dejarlo como que naturalmente se va a ir dando o que bueno, si hay más permeabilidad se va a dar y si no la hay no. No, bueno hay que tener también competencia para trabajar en ese plano y para que esto que nosotros trabajamos como herramienta de política pública, porque yo creo que es eso, tenga realmente posibilidades de ser armado y vuelto a armar de otro ámbito”. [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Varios especialistas señalan que existen **territorios y ciudades con actores más predispuestos a la participación que otros o momentos políticos que**

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

les son propicios o no. Por su parte, varios especialistas subrayaron que la situación de crisis de fines de los años 90 o comienzos del 2000 se constituyó en un momento propicio para la participación porque los actores estaban preocupados por encontrar una salida a la situación económica, ya que muchos de los perfiles productivos de las distintas regiones del país no encontraban eco en la macro economía o economía mundial. Esto llevo a una participación muy comprometida en pensar el futuro.

Los distintos entrevistados marcaron **elementos que favorecen o son necesarios para llegar a la participación sustantiva.** Enunciaremos algunos de ellos:

Hay coincidencia en que existe una dinámica participativa, es decir se produce una acumulación de experiencias que implican aprendizaje para los actores, con lo cual el punto de partida puede ser muy distinto a cómo se van desarrollando las distintas instancias participativas. Para esto es central **la continuidad del proceso.**

Otro elemento destacado es **la confianza entre actores y participantes, el planificador y el gestor. Esta es una condición indispensable para que suceda la participación. Es decir, el clima político del territorio es un aspecto que hay que considerar para plantear metodologías participativas.** En algunos casos se señala la complejidad que genera la ampliación de espacios políticos por medio de la participación que puede llevar a la superposición del rol de los actores, en particular en las instancias legislativas de las ciudades. En una de las entrevistas se afirma lo siguiente:

“En ciudades chicas, al hacer un Plan Participativo y trabajar con un Concejo, la movilización que vos haces en eso puede, en algunos casos, opacar la acción del Concejo Deliberante. En momentos sobre todo cuando la clase política estaba muy desprestigiada, esto, para mí de una manera muy riesgosa... no me jacto de que esto suceda, al contrario creo que hay que encontrar los modos de ubicar estos procesos en un lugar que le corresponde. Porque algunos actores empiezan a creerse que están en las mismas condiciones de quienes fueron elegidos democráticamente por el voto popular. Pero bueno se da, sobre todo a fines de los '90, en momentos de crisis de representación política, estos lugares como “democracia de proximidad” etc., fueron escenarios de incluso renovación de líderes políticos. Sobre todo estoy hablando de ciudades chicas donde eso tiene mucho más movilidad.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Otro elemento propuesto para el análisis fue la **comunicación.** Esto es, se trata de un elemento central en la planificación que no siempre está incorporada en su verdadera dimensión.

“Entonces política, planificación, gestión y comunicación eran un conjunto de vasos comunicante, y el gran desafío era que no se desbalancearan entre uno y otro”. [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

Entre las escalas de la participación se suelen diferenciar entre **instancias de participación sectoriales** (actores económicos o políticos) y las modalidades donde la población acude como vecino o como ciudadano en **convocatorias masivas**. Estas últimas pueden ser en espacios más acotados como los barriales o instancias donde se discute el plan de una ciudad o región (audiencias públicas, asambleas, etcétera). Pareciera que los niveles metropolitanos tienen poca eficacia para pensar espacios de participación.

“El tema de las escalas, yo creo que cuando vos estás haciendo un sector de un barrio la participación es algo mucho más... la consecuencia práctica de esa participación es mucho más tangible que si vos estás haciendo una participación para definir los ejes de un Plan Metropolitano. Ahí seguramente la participación va a tener otras mediaciones y evidentemente cuando se convoca a vecinos a discutir sobre estos temas me parece que es un poquito “tirado de los pelos”... a no ser que vos estés dispuesto a informar, a difundir, a generar una plataforma de diálogo en donde realmente ese vecino pueda tener una voz, sino francamente no tiene ningún sentido. Pero digo, como atributo hoy esos son los atributos de la planificación decididamente”. [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Las entrevistas dan cuenta también de otros aspectos a tener en cuenta en la problematización de la participación: **¿Quiénes? ¿Cuántos? ¿Cómo?** En este sentido se plantea que la construcción de un mapa de actores ad hoc para cada caso es central, pero éste debe ir cambiando a medida que existe transformaciones en la dinámica socio-política local o regional. Por otra parte, se sugiere mantener la mirada sectorial o focalizada en el territorio con una perspectiva genérica de la ciudad. Estos dos niveles deben ir articulados.

Esto implica, como síntesis, **que el contenido y las formas son contextuales, que no existen “recetas” de cómo generar la mejor participación y que los actores se posicionan desde distintos lugares de conocimiento, interés y poder. Existen espacios facilitadores y obstaculizadores, pero dependen del contexto tiempo y lugar. También existen situaciones de manipulación de las decisiones, con lo cual varios entrevistados invitan a desmitificar las instancias deliberativas. Por otra parte, están las capacidades de quienes convocan, organizan y gestionan los espacios participativos:**

“El tema participativo no es cuánta gente, cuánto más gente juntaste mejor te va, sino cuánto juntaste los actores que tenías que juntar. Entonces vamos armando un mapa de centralidad de actores, pero básicamente lo que tratamos es que conviven, actores que deciden, digamos, estos que tienen, actores que conoces técnicamente, y actores que legitiman, digamos, o que hacen. Entonces con esas tres categorías de actores tratamos como de ir involucrando a esos jugadores en este proceso. El tema es que no siempre lo puedes lograr a todas estas cosas. [...] De acuerdo a que tipos de actores vas manejando, o tenés, si te paras en este de los que deciden, es como que lo que estas armando es un plan

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

de gobierno más que nada, no está mal, si lo que vos querés es eso. Si te paras solamente en los que conoces, y terminas siendo una especie de plan técnico tecnocrático, o ejercicio académico, o de, o si te paras en los que legitiman, terminas siendo tan de base, que termina teniendo como poco sustento técnico, ni con capacidad de incidencia, entonces, parece que tienen que poder lograrse esos cruces, pero para lograr esos cruces tenés que andar. El tema es que el mapa de actores como que va mutando. Una cosa es que estés armando el plan, y otra es que estés implementando proyectos, entonces, hay determinados proyectos que necesitan como un mapa de actores que no es el mismo que vos tenés para elaborar el plan, digamos, por eso, es que hay que tener como la cabeza, y alguien tiene que seguir manteniendo esta visión integral de la cosa”. [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría”

“En el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, al principio, la cosa fue “abrimos las puertas y vengan todos lo que quieran”. Vinieron 700 la primera vez, 500 la segunda, 300 la tercera, 50 la cuarta y quedaron en 17 de ahí en adelante. Los 17 que quedaron eran 17 colegas representando instituciones “ sellos de goma” que venían, además, con un nivel de... que nosotros éramos iguales que ellos o peores, según ellos, y quedamos los que cobrábamos y éramos los que no teníamos el poder de decisión, porque siendo funcionario tenés el poder de aconsejar. O sea, hay una confusión de roles. El que participa propone, discute. [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Hay una forma de sobrevaloración de la participación directa (que viene de la asamblea universitaria) Parecería que la participación directa es una expresión más democrática que las construcciones institucionales que intermedian las formas de participación. Creo que hay un montón de reflexiones que hacer. Hay sesgos y la asamblea cambia en función de su tamaño. Cuanto más grande puede ser manipulada. Los intendentes a veces son amigos de las asambleas, a veces tienen a las asambleas como un ritual por cual transitan pero en el cual no toman decisiones y hay algunos que evitan de todas maneras las asambleas, que descreen de las asambleas, que odian a las asambleas porque tienen que exponer mucho. Tampoco los que gestionan las asambleas tienen expertise ni podrían llegar a exponer las observaciones que harían desde un punto de vista administrativo. Los procesos participativos entendidos como asambleas son muy básicos y lo que va moviendo es que en la medida que avanza la cultura del plan se sofistican las formas de participación, lo cual no quiere decir que no haya participación, pero apelan a otros recursos y los combinan” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Habría actores más dispuestos a reunirse y discutir y otros que no. Un entrevistado proveniente del ámbito académico planteaba que específicamente

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

los actores vinculados al medio ambiente tienen poca predisposición al acercamiento. También se menciona que los actores de peso en la economía local o regional no son amigos de las instancias participativas, por lo que prefiere encuentros cara a cara con los gobernantes, donde negociar a puertas cerradas. No obstante entre los interesados, habría que **discutir el nivel de representatividad o el estilo de representación que llevan la institución a la que pertenecen.**

“Los inversores no quieren participar de las asambleas y su mecanismo de articulación con el proceso de toma de decisiones en general tiene que ver con un sistema de notables, con la intermediación de legisladores, de medios, con almuerzo directo con el intendente. Distintos actores desarrollan distintas estrategias de intervención sobre un proceso de toma de decisión. [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

En relación a las **herramientas de participación** que deberían utilizarse parece aún terreno más anegadizo. Algunos entrevistados hicieron referencia que un tipo de instancia participativa puede ser útil para una ciudad pero no para otra o a una escala pequeña y no a una escala mayor. También se hizo mención de que los espacios deliberativos deben quedar registrados y con síntesis que deberían ser retomados en las siguientes instancias participativas y que la participación debe tener límites en cuanto a qué cosas se someten a discusión y qué cuestiones deberían dirimirse en espacios específicamente técnicos.

“Primero convocás con la orden del día. Después no te hacés una reunión sin hacer el acta de lo que se dijo en la reunión, no te vas de la reunión sin firmar esa acta (...). Y en la reunión siguiente es obligación de los representantes del estado de contestar las cosas que quedaron pendientes y de los no representantes del estado de traer todo lo que tienen que traer. O sea que salir de esa cosa bastardeada de la participación que sirve al oficialista para legitimar cosas a los apurones y para la comunidad para sacarse toda la bronca de encima y gritar y apostrofar. Es el ‘banquito de descarga’. ‘No pago el psicólogo y voy al debate abierto’. .No todo es participable y opinable. Yo puedo querer decir ‘Yo quiero que el agua potable esté en todas las casas’, pero con qué sistema, dejalo al que sabe, el que tiene el know how, que lo analice, cuál es el sistema potable más viable, más positivo, más posible, más económico. Entonces, eso de participar en todo y decidir todo es una falacia”. [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Otros entrevistados enfatizaron en la necesidad de una **conducción y orientación del proceso participativo**. Estas personas deben ser idóneas y sensibles para saber escuchar y tomar en cuenta distintos puntos de vista. Por otra parte, los recambios políticos atentan contra la continuidad y direccionalidad de los mecanismos deliberativos:

“En las ciudades donde ha habido un proceso de planificación más o

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

menos exitoso es porque hay una conducción, por los actores que impulsan el proceso y que después se va a como...difundiendo y se va estimulando y la participación no siempre funciona al principio y después cuando empieza a funcionar hay conflicto porque después te das cuenta de que si no participa la sufre, sufre... "[Entrevistado proveniente del ámbito académico]

"Si mirás los Concejos del plan estratégico de cada ciudad vas a ver los actores. Buenos Aires tuvo uno, pero Buenos Aires es una zona típica, ha sufrido tantos cambios políticos, voto a la derecha, voto a la izquierda, todos esos años del proceso, entonces no hubo continuidad. Aunque existe y está ahí en algún lugar [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Empezamos también a entender que los procesos de planificación participativa directa abarcaban a un núcleo muy limitado de población, normalmente el 2%, el 3%, el 5% como exageración en poblaciones chicas. En poblaciones grandes no más de 2% o 3% de la gente asiste a los talleres y a las convocatorias, con lo cual si queremos hablar de participativo en términos de integración comunitaria había que desarrollar otras herramientas y otro concepto de la participación. Entonces la tecnología empezó a incorporarse muy rápido, las redes sociales a medida que fueron evolucionando nos fueron dando más elementos también para escuchar y seleccionar, interactuar con otros grupos de la comunidad y poder balancear una opinión con la otra. Hablando de sustentabilidad, nosotros vimos también que en la medida de que en nuestros planes crecía una participación legítima, quiero decir menos conducida, menos barriada, menos para la foto y más genuinas (...) significaba comerse una catarsis siempre, social dentro del proceso, pero también le daba una sostenibilidad mucho mayor, la gente y las instituciones empezaban a ser custodios de las decisiones que ellos tomaban, entonces los cambios de gobierno empezaron a influir menos en el mantenimiento o no de los planes." [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

En síntesis, todos los entrevistados coincidían en la dimensión netamente política de la participación y en lo complejo que implica abordar el entramado de intereses, poderes y saberes de los actores de la ciudad o región. La participación implica, de esta forma, la decisión política de las prioridades, cuando se establecen cursos de acción a seguir.

*"Y el concepto de **prioridad**, ¿quién lo define?, ¿cuál es el criterio para definir un concepto de prioridad? Hay un conjunto de argumentos técnico-políticos, que tendrían que poder explicar al que todavía no le toca, por qué no le toca. Es decir, por qué estamos pavimentando acá y no estamos pavimentando allá. Sostener un proyecto político, entendiendo que un plan es un proyecto político, es sostener una ilusión. Una ilusión de progreso. Y en esa condición hay un montón de variables que uno tiene*

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

que buscar todo el tiempo que sobreviva, por eso es importante una agenda de temas urgentes. Es decir, si vos no me podes retirar las ramas de enfrente de mi casa, o cambiar una lamparita, no me podes venir a hablar de futuro. La gente te cree por lo que hacés”. [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

e) La planificación y la agenda: percepciones sobre la incidencia de la planificación en la agenda pública y privada.

En relación a la incidencia de la planificación en la agenda pública y privada se observan a partir de las entrevistas **opiniones muy divergentes**. Es decir encontramos especialistas que se asumen como fuertemente escépticos en cuanto a la capacidad de la planificación en modificar las agendas públicas o las condiciones urbanas concretas y se refieren a “ejercicios inocuos” ya que el mercado del suelo o actores económicos de poder tienen la capacidad de incidir en los niveles superiores de gobierno, mientras que los gobiernos locales serían actores sumamente débiles. Otros sostienen que existen casos exitosos para reafirmar el valor de la planificación. No obstante la mayoría de los especialistas consultados opinan con matices y afirman que el impacto de la planificación en la agenda pública y privada **depende de ciertas condiciones**, algunas coyunturales y otras estructurales. Las primeras tienen que ver mayoritariamente con la voluntad política de los gobiernos, del involucramiento de la sociedad civil y de los vínculos de los gobiernos locales con las instancias superiores del estado y de la continuidad del proceso, entre otros factores. Las estructurales se vinculan a lo que sucede en el nivel macro (economía y sociedad) y esto puede llevar a efectos positivos del crecimiento económico, aunque muchas veces se observan efectos negativos por la llegada de excedentes económicos volcados a la transformación de las ciudades, sin planificación (ejemplo “inversión en ladrillo”, edificios torres en ciudades que no crece la población, por mencionar algunos). Por su parte, en ciertos contextos, las crisis provocan efectos que los gobiernos locales no pueden manejar aunque puede resultar en oportunidades para la planificación ya que el conjunto de la sociedad está decidido a buscar soluciones (en muchos casos adoptando la perspectiva del desarrollo local). Cuando se analizan los casos, los entrevistados oscilaron en incorporar aspectos de incidencia positiva, con negativa y las explicaciones de las limitaciones de ambas situaciones.

Varios entrevistados sostienen que “la cultura de la planificación se está reinstalando”, pero que los intendentes todavía no la hacen propia. Ahí hacen una autocrítica, ya que atribuyen esto a que quizás tenga que ver con falencias de los planificadores, aunque también pueden ser atribuibles a falencias de la clase política. A ambos les falta tener en cuenta la demanda social. Por otra parte, en general aparecen posiciones moderadas para no sobreestimar la capacidad del planificador y por el contrario colocar las particularidades de cada territorio en el centro de la acción y la complejidad de cuestiones a abordar.

“La construcción de una agenda en donde además las instituciones y la gente quiere resolver el problema que le está pasando en el momento,

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

*por lo cual esa construcción de agenda muchas veces hasta que pudo convivir con la planificación, competía con la planificación. Entonces nuestro rol ya de técnicos planificadores, de grandes decisores del producto “plan” que era para lo que nos habíamos formado, fue mutando hacia un **rol de tutor**, de orientador, porque el empoderar al conjunto social, en mayor o menor dimensión, el empoderar al propio municipio desde el origen de la concepción estratégica de un plan, ayudándolo a que ellos mismos definan el objetivo general, este sentido de rumbo, de un modelo de desarrollo, ese tipo de cosas... bueno, eso fue una resignación de poder del planificador, ponerlo en una condición relativa de un fuerte tutor, un fuerte orientador metodológico, un guía para que el proceso avance, un decodificador del instrumento aplicable de planificación, pero en una condición mucho más relativa en donde la comunidad, a través de sus diversos actores asumía el rol fundamental de decisor y de planificador, no de técnico pero si de planificador. Nosotros entendimos que los procesos de planificación tenían no solo temas, sino que tenían territorios, que había **particularidades dentro del territorio**, que cuando uno toma una comunidad de cualquier tamaño no puede planificar por el promedio, que justamente eso era lo que habíamos abandonado en la planificación normativa, que los intereses eran múltiples y diversos, no sólo en los temas, el comercio, seguridad, la producción, etc.... sino en el territorio”. [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]*

“En los últimos 20 años la disciplina del urbanismo avanzó mucho. Es una cultura que maduró mucho, es un tema que no existía y que hoy día esta puesto en unos de los temas importantes de la agenda. Se refleja en manifestaciones de los distintos niveles de gobierno. El urbanista pierde el rol de ser representante esclarecido del deber ser y asume un papel más humilde, como intelectual orgánico de un sector. Se desacraliza las instancias estatales de planeamiento y toman protagonismo los movimientos sociales. En los 90 empezó a haber una crecimiento de la cuestión urbana como un tema de discurso de los políticos (en los 80 no estaba presente, quizás solo patrimonio y villas. En los años 80 había un enfoque de que el problema de la vivienda era de construcción de viviendas y se utilizaba el concepto de calidad de vida. En la actualidad, se ha incorporado a la agenda la cuestión del mercado, de la economía urbano, las demandas de la sociedad respecto a la cuestión urbana (organizaciones sociales inciden en la agenda publica)”. [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Según los especialistas hay **situaciones de inocuidad** de los planes, como por ejemplo en la ciudad de Buenos Aires. Inclusive tomando ese caso se afirma que “a veces gobiernos progresistas de la ciudad terminan siendo más cuidadosos de los intereses del mercado que el mercado mismo” . Fue recurrente la mención al peligro de las “**modas**” imitaciones. Aquí un ejemplo planteado fue el Municipio de Tigre que tiene por su slogan de “ser Miami”.

Por su parte, en la complejidad también se toma en cuenta los **intereses y**

práctica de los actores del territorio, que no son neutros o ni simples receptores de las decisiones de los gobernantes. Hay que tener en cuenta su capacidad de agencia porque la direccionalidad de las propuestas y su aplicación dependen de ellos.

“Los actores privados, en general, están planificados. No con las técnicas de planificación...los actores privados en general, cualquiera de nosotros como actores tenemos un proyecto, tenemos un esfuerzo X, de mayor o menor grado, que depende de la supervivencia de nuestro proyecto y de los actores ¿no? Entonces pensamos que el otro, que tenemos que sobrevivir de alguna manera, que corre riesgos, todo eso, de alguna forma organiza sus recursos, tiene sus metas y sus objetivos muy claros...en forma muy, muy clara... [...] estas son las lógicas dominantes, el problema es cómo se articulan esas lógicas, cómo se armonizan, cómo se consensuan; de manera tal de que sean lo más contundente. Tenemos la sucesión de definiciones de lo que es una acción común, una acción colectiva, lo que es la esfera de construcción de la acción colectiva. Y uno de los temas técnicos, es cómo se trabaja la articulación de las acciones en acciones colectivas que tengan mayores réditos redistributivos. Es un tema metodológico estratégico que hay que trabajar con los componentes identitarios, y enfrentarlo, no tenerle miedo a los intereses. Es lógico que cada persona quiera sobrevivir en su esfera de acción, cada actor. Y eso es un ejercicio de aprendizaje porque varía la realidad del lugar. Y esa es una acción que yo creo que el planificador debe contribuir. Y no es casual, ahora lo que si son los resultados, no sé si es tan predecible desde un escritorio. El estudio de esa planificación no tendría que ser de los instrumentos sino de los consensos y de cómo se construyeron los consensos, estudiaría desde el punto de vista cultural, como se construyo esa cultura y esa acción colectiva para dar lugar a que esos instrumentos se sostuvieran. [Entrevistada del ámbito de la gestión pública]

“El privado en general empezó a planificar antes que el sector público, y tuvo que planificar para no desaparecer. Ellos trabajaban sobre otra línea de planificación estratégica, estrategias de disuasión más que de persuasión, trabajan sobre la idea de su propia fuerza, de hacer que el otro desista para no perder. Con lo cual tiene otro perfil. Sin embargo, no, cuando les toca... ellos son actores determinantes, el beneficiario central o directo de un proceso, una iniciativa de desarrollo urbano, con lo cual son los que más atención le prestan a una planificación estratégica. El caso de Rafaela fue un caso aislado porque en ese momento los municipios... y después terminaron armando una sociedad entre los municipios y el sector privado, pero a partir de los liderazgos, de las referencias. Pero lo que pasó en la década del '90 y la primera del Siglo XXI, es que los actores públicos entendieron rápidamente que tenían que ponerse a la cabeza de todo eso porque sino el sector privado, con una forma o con otra, con nombre de plan o sin nombre de plan, con nombre de acuerdos corporativos, iba tomando sus propias decisiones. Entonces, yo creo que no hay actor comunitario, sea individual o sea institucional,

*Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina
que rechace una invitación a involucrarse en un proceso de desarrollo de
su propio” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]*

La **visión optimista** parte de otorgarle un valor a la planificación, en la determinación y en la configuración de un escenario deseable y posible para situar un plan, un proyecto político, en un proceso en el cual los actores sientan que están mejorando su calidad de vida.

No obstante, **la mayoría de los entrevistados no estaba al tanto de los efectos concretos de muchos planes, con excepción de casos emblemáticos** como Rosario, Córdoba o Buenos Aires. Por otra parte, los especialistas no se afirmaban en opiniones categóricas, ya que sostuvieron que muchas experiencias de planificación no siempre tuvieron un seguimiento de que pasó en la realidad.... Es más, muchos propusieron esto como una línea de indagación, ya que no podían hablar con precisión inclusive de lo que sucedió con planes de los que ellos participaron o coordinaron. En algunos casos, se planteó que **algunos planes no derivaron en instrumentos concretos de acción o los que se planteaban no eran factibles de aplicar en esa localidad.**

“Parte de los problemas de los planes es que algunos directamente se quedaron solo en la formulación y no planteaban instrumentos de gestión, sistemas de gestión, con lo cual, bueno, eran solo... muy difícil... Pero aún en los casos de planes que plantearon el tema de gestión, a veces también existía una disociación entre los sistemas de gestión que planteaban los planes y las posibilidades que los municipios tenían para adaptarse a esos sistemas de gestión” [Entrevistada proveniente del ámbito de la gestión pública]

“Rosario es bastante, digamos, hay cosas que no se han hecho porque no están en los planes, las cosas que están en los planes se han hecho prácticamente todas, después las que no están hechas es porque se han ido relegando... los planes en general, prácticamente se han cumplido todos. Tal vez lo que yo diría del plan del 91 no reaparece como una prioridad es la reestructuración de los barrios, es un plan que hizo mucha énfasis en la infraestructura en el barrio por el 91’, después de eso los planes se jugaron más a las obras lo cual no está mal...creo que hoy ha quedado un poco rezagado de decir nosotros tenemos 40% de barrios consolidados que no tienen cloacas o que no tienen la infraestructura que deberían tener como el pavimento...En una ciudad que ha avanzado mucho en todo lo que es infraestructura de espacios públicos, hoy por hoy ya esa etapa se cumplió, me parece que ha llegado la hora de volver a la primera hora como fue la primera parte de la democracia que se hizo bien en ese momento, yo creo que era el 60 por ciento de la ciudad que no tenía el pavimento adecuado, cloacas”. [Entrevistada proveniente del ámbito académico]

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

Hay un consenso entre los especialistas, en cambio, que la planificación tecnocrática de los años 60 y 70 u 80 en casi ningún caso sirvieron y que la planificación estratégica que si bien incorporó otras complejidades y a los actores, por lo general, “quedó en ideas vagas que por lo tanto no tuvieron tanto impacto”. Se mencionaron muchas metáforas para esta situación (“conjunto de buenas ideas”, “utopía”, “carta a los reyes magos”, etc.). En cambio, sólo en algunos casos la planificación estratégica derivó en planes que proponían instrumentos de intervención.

e.1) Factores que ayudan a potenciar la capacidad de la planificación en incidir en la agenda pública y privada

En primer lugar, algunos entrevistados subrayaban las diferencias institucionales en las provincias argentinas. Así, las incumbencias y autonomías municipales son distintas en cada provincia. Entre los que tiene mayores capacidades se encuentran las ciudades santafecinas y las que menos tienen las de la provincia de Buenos Aires. También se señalaban la diferencia en el origen de la planificación tiene incidencia en el proceso. En este sentido, se hacía referencia a “ideas venidas de afuera” y procesos internos de los municipios. Cuando se trata de consultores externos se corre el peligro de planes no ajustados a las realidades locales, sino copiados de otros lugares.

“No sé si es están lineal, todo tiene que ver con procesos que se dan en cada lugar con determinados actores y con determinados gobiernos locales. A mí me toco ver tipos que laburaban con el tema de planificación estratégica seriamente y 100km allá, una ciudad que decía hagamos esto porque está de moda, porque se empieza a nombrar, y el pueblo ve desde dónde es el origen del pedido. De donde viene, todas esas cosas. Porque eso es de un tipo que fue afuera y lo compró, y lo vendió. Otro que se gesta desde el interior, el otro en donde hay una idea de maduración política distinta, todas estas cosas, siempre uno se aproxima a los temas desde algún lugar y de acuerdo a todo eso, como se da toda esa coronación, esa serie de conectores, termina siendo como algún producto. En el medio está el proceso de aprendizaje”. [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

“Rafaela desarrolló su plan desde el sector privado, no desde el sector público porque necesitaba de la herramienta, y el Estado no asumía la condición de liderar el proceso. Pero la década del '90 sobre todo la primera mitad, de un fuerte debate del rol de los gobiernos locales y esto fue asociado a asumir nuevas responsabilidades, tanto operativas como de gestión, ante diversos estamentos y articulación de las distintas organizaciones, entendiendo que había que articular las distintas organizaciones que componían una comunidad. Ese fue el “germen” de la planificación participativa en nuestra región, al menos en nuestra región” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

No obstante, en algunos casos “si bien se puede entrar por la ventana de la moda, pero después el propio proceso de desarrollo de la planificación, lo lleva por delante, lo lleva un poco más como más jugoso o sólido”. Es decir, se dieron diferentes situaciones de “apropiación” de los planes o utilización de las oportunidades de financiamiento para desarrollarlos.

En las palabras de los especialistas consultados se hizo referencia a casos donde los resultados positivos se atribuyen o a una **continuidad institucional** (como por ejemplo el Municipio de San Fernando) que mantuvo en la agenda la preocupación por el territorio o a **figuras personalistas de los intendentes** que quieren dejar una “marca de autor” , es decir la “fuerte interés”.

“Porque hay muchos casos de ciudades que han hecho sus propios planes estratégicos y el intendente posterior ni se enteraba de que eso existía digamos, cargaba otro parecido a otra consultora”. [Entrevistado proveniente del ámbito académico].

“Entonces me parece que entonces en las ciudades donde ha habido un proceso de planificación más o menos exitoso es porque hay una conducción, por los actores que impulsan el proceso y que después se va a como...difundiendo y se va estimulando y la participación no siempre funciona al principio y después cuando empieza a funcionar hay conflicto porque después te das cuenta de que si no participa la sufre, sufre...entonces, eso me parece que ...la convicción de que los instrumentos sirven es más importante que la complejidad de los instrumentos...pocos instrumentos, simples y sobretodo, digo en este caso el tener si algunos instrumentos jurídicos fuertes...”. [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Ahí hay un tema de discontinuidades... la planificaciones a largo plazo, es continuidad, es la posibilidad que vos estés mirando más allá. Es todo lo contrario a nuestros contextos institucionales. O sea, con contextos tan inciertos, tan cambiantes... por supuesto que una metodología tiene que adecuarse, etc. etc. Pero los teóricos que hablan sobre eso tienen muchos años de una institucionalidad de la planificación ubicada en los distintos sectores, no solo en los temas urbanos o territoriales, sino la planificación como una herramienta más institucionalizada. Para mí esa es otra pregunta: ¿por qué en la Argentina tenemos tan poco institucionalizada la práctica de la planificación? Lo digo respecto de otros países latinoamericanos, no lo digo respecto del primer mundo”. [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Vi durante todo este tiempo mucha discontinuidad, poca confianza en la planificación, me parece que en ese sentido uno de los pocos lugares donde hubo confianza en la planificación es Rosario o seguimos el caso con una metodología novedosa que fue Córdoba (...).No hubo una continuidad, me parece, que uno pueda seguir. Hay algunos casos que yo conozco porque hemos participado bastante de cerca, pero si bien ha tenido un proceso de planificación, la relación entre el proceso y la

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

planificación y la construcción real de la ciudad, ha sido me parece no del todo satisfactorio.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“En el caso de Rosario hay una cierta socialización de lo que son las herramientas de planificación, es decir, cuando algo se hace mal se discute y sale en los diarios y la gente lo cuestiona y el municipio lo escucha y lo elabora y lo monitorea y me parece que hay un proceso de planificación, como un plan o dos planes o el plan está aprobado en general. Es lo más interesante que los planes nunca fueron aprobados por el Concejo Deliberante sin embargo son herramientas que se usan y se discuten y se cuestionan y tienen efectos, resultados que me parece que es lo que uno cuando habla de proceso de planificación es más importante el resultado que el documento que lo produce.” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Yo te diría que es más frecuente, esa situación es más frecuente que...cuando hay una planificación continua... Villa Constitución y después ellos siguieron pensándolo, trabajándolo fue uno de los primeros municipios de acá de la zona que iba teniendo un seguimiento, el armado...impulsado por esta gente y financiado en su momento por Acindar...y...después yo no sé, las últimas veces que me los he encontrado no los encontraba muy satisfechos con los niveles de aplicación...La convicción con la cual se lleva adelante el plan, que eso es...las autoridades políticas...si vos no tenés como tu referente para tomar decisiones” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“La planificación es una construcción cultural que de “picos” y “valles” tendría que irse llegando a una meseta de sostenibilidad. Yo lo veo, ahora, en esta experiencia de esta institución, que es donde uno ha enfocado su vida, en la planificación, que estamos “amesetando” un proceso a costa de un esfuerzo, de meterle leña a la salamandra todo el tiempo. No son procesos que se salven por el hecho de construirlo: vos podés tener un muy buen plan que se agota cuando se deja de alimentar” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Algunos municipios del Conurbano Bonaerense también son buenos ejemplos de continuidad y de institucionalización de áreas abocadas a la agenda urbana.

“Uno piensa en San Fernando en ese sentido, Moreno de otra manera más centrado... bueno, no, en el Instituto de Desarrollo Urbano. Digamos, hay ahí ejemplos de municipios que han puesto en algún lugar central de su agenda política qué hacer con la ciudad. En el caso de San Fernando ellos tuvieron siempre, desde que empezó la democracia, la preocupación sobre que pasaba con el frente del Reconquista, y qué hacer Después cómo completar eso con lo que pasaba en las marinas, pensar algo más integrador” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

Otro factor que coadyuva es el **compromiso de la sociedad**. En este sentido se dieron como ejemplos ciudades de la Patagonia que en el contexto de crisis de fines de los años 90 o comienzos de los 2000 se dieron un proceso de fuerte participación para resolver el tema del desempleo y otras consecuencias del ajuste neoliberal. Los municipios eran los ámbitos que dirimieron la salida de la crisis ya que eran los receptores de las demandas sociales. Estas fueron cambiando de acuerdo al contexto y se mencionaba que los reclamos pasaron del empleo a mejores condiciones de habitación.

“Eso es más importante que el plan: que una comunidad pueda pensar estratégicamente es más importante que el plan porque la velocidad del cambio se ha vuelto tan intensa que los planes se vuelven relativos, porque son obsoletos en muy poco tiempo. Es decir, es el pensamiento estratégico de una comunidad o de un conjunto de la comunidad, de instituciones de una comunidad, pensamiento constante el que puede sostener un proceso de desarrollo mucho más que un plan”. [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

“Es difícil pensar un perfil que convenza a su propia comunidad. Es decir, que convenza a su propia comunidad de que es claro cuál es su rol, su modelo de desarrollo, que por ese lado puedes decir pueden pasar muchas cosas, pueden cambiar los gobiernos, a nadie se la va a ocurrir cambiar el perfil turístico de Mar del Plata. Socialista, peronista... en todo caso la discusión es como volverlo más eficiente, más vistoso, más significativo, pero nadie lo va a cambiar. Es una circunstancia muy particular la del turismo, que distingue a un “puñadito” de ciudades. El resto tiene que hacer mucho esfuerzo para definir su perfil, tiene que hacer mucho esfuerzo para encontrar un perfil creíble. vos puedes soñar con ser un montón de cosas; ahora, la gente ahorra todos los días, invierte todos los días. , Mientras sea el resultante de una decisión colectiva de para dónde tienen que ir, de cuál es el modelo, eso es un trabajo simple, es simple de realizar. No es ahí donde tenemos que tomar los mayores recaudos” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Como en otros aspectos, varios entrevistados señalaron que **la planificación pareciera tener mayor efectividad en las ciudades chicas**. Algunos propusieron como explicación porque es más fácil llegar a consensos con los actores de la ciudad y entre los actores estatales del ámbito local. Así se mencionaron varios ejemplos donde la planificación derivó en la toma de decisiones articuladamente entre las diferentes áreas de los municipios y con participación de la ciudadanía. **Como en otros aspectos los entrevistados afirmaron que la participación contribuye a hacer más efectiva la planificación y generar una agenda pública y privada.**

“Cómo articular esto es un tema que requiere competencias particulares porque vos, de hecho, estas produciendo un cambio en la organización municipal tal cómo hasta ese momento se vino dando. Estas trayendo

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

otra legitimidad, vos decís “esto lo dijeron en el taller tal, tal y tal y nosotros entonces...” bueno, pará un poquito, “nosotros ya definimos esto, esto y esto y tenemos presupuesto para...”. Cómo vos metes eso en la ejecución presupuestaria y en las prioridades de cada una de las secretarías más sectoriales, es un tema sobre lo que hay que aprender. O sea, no me parece que uno tenga que dejarlo como que naturalmente se va a ir dando o que bueno, si hay más permeabilidad se va a dar y si no la hay no. No, bueno hay que tener también competencia para trabajar en ese plano y para que esto que nosotros trabajamos como herramienta de política pública, porque yo creo que es eso, tenga realmente posibilidades de ser armado y vuelto a armar de otro ámbito” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Hay que ponderar las capacidades de incidencia de la planificación sin caer en la sobrevaloración de cambiar toda la realidad, por lo que se hace necesario fijar prioridades.

“A mí me parece a veces que la herramienta Plan es como un fetiche, “no, bueno, vamos a tener un Plan y todo esto lo vamos a poder resolver... el problema es que no lo teníamos, y si lo hubiésemos tenido este desorden no se hubiera dado”. Creo que el tema es que no es cualquier Plan el que va a poder resolver estos problemas. Para que los resuelva, si lo que queremos es resolverlo, hay que pensar otras metodologías, otros conflictos posibles, estar dispuestos a resolver conflictos para que esa formulación sea posible. La preocupación es no volver a banalizar el Plan, ni volver al ciclo en donde decimos “no, la planificación no sirve para nada porque eso queda en un escritorio, en un cajón”. Como nosotros ya sabemos que puede suceder, el asunto es cómo no repetir esa historia. Y ahí creo que nosotros, los técnicos, los que estamos en planificación, tenemos que despabilarnos un poquito” [Entrevistada proveniente del ámbito académico]

Un punto de coincidencia entre muchos especialistas entrevistados es que los consultores o el equipo de consultores debe “**dejar capacidades instaladas**”, es decir, realizan transferencia de conocimientos a las distintas áreas de los municipios (o provincias). Lo mismo en relación a no dejar el trabajo luego del proceso de elaboración del plan, sino **continuar el asesoramiento** para ponerlo en marcha, esto es, ayudar a encarrilarlo en la etapa de implementación).Otros especialistas proveniente tanto del ámbito de la consultoría como de la gestión pública hacían referencia a la necesidad de modificar la estructura institucional de los municipios para que este acorde a las necesidades de la gestión urbana y este es un punto débil en la práctica, Es difícil modificar estructuras estatales, pero sostienen que se debería hacerlo

e.2) Aspectos en que la planificación tiene muchas dificultades para incidir en la agenda pública o privada

Algunos entrevistados quisieron **separar aspectos en los que la planificación no suele tener capacidad de incidir y que sin embargo modifican el territorio**. Entre los rubros indicados se resalta la provisión de infraestructura y la provisión de viviendas de interés social. Estas dos cuestiones se suelen resolver en el nivel federal y el nivel local no puede más que aceptar que sucede. Es más, en muchos casos aparecen como aspectos divorciados. Varios aludieron a que la política de vivienda “hace viviendas, pero no ciudad”. Aparece más bien como reclamo una articulación entre los diferentes niveles del Estado para que haya coherencia en las intervenciones y que los gobiernos locales tengan mayor capacidad de decisión.

Otro de los aspectos en lo que se señaló la incapacidad de los gobierno es la de modificar la agenda privada. Se afirmó recurrentemente que **los gobiernos locales prácticamente no pueden controlar al mercado**. Los provinciales o nacionales tendrían más capacidad de incidir. **Existe coincidencia en que en los años 90 los planes estratégicos fueron propios al “dejar hacer” del mercado. En cambio en la actualidad existe mucho debate y preocupación por cómo hacer para controlar el mercado de producción de ciudad o los actores económicos relevantes y que inciden en modificar el territorio.**

“En la Ciudad de Buenos Aires fue muy claro. En la época de Menem faltó poco para que pusieran un shopping en el obelisco, entonces cuando sale la autonomía de la ciudad se hace la Constitución de la Ciudad, intervienen tipos con una mentalidad progresista, cultos y demás e introducen la necesidad de un planeamiento... El Plan Urbano Ambiental está como una demanda de la Constitución de la ciudad. Es una demanda social que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires logra articularse en algo que tiene mandato constitucional pero que no llega a ser algo que esté íntimamente tomado por el intendente; y en otros casos tiene que ver con que... A ver, en el caso de la Provincia de Buenos Aires un funcionario, que quiere introducir la cultura del Plan, consigue un préstamo del BID y lanza los planes y se los entrega a los intendentes, y los pone como exigencia para aprobar futuros cambios de código y demás. Entonces bueno, en unos casos viene de abajo y no llega a ser tomado de arriba. En algunos casos algún estamento interno en función de alguna circunstancia afortunada, como es que un tipo con sensibilidad y capacidad llegue a un lugar donde pueda tomar esa decisión y bajar esas cosas, pero bajan. O sea, o suben o bajan. Pero me parece que los decisores todavía no los toman” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

“A inicios de los años 90, por lo menos yo criticaba bastante algunas cosas que quería el intendente de Tigre, por ejemplo, decía: “con tal de que se instale la industria en Tigre, nosotros vamos a modificar la zonificación”, es decir, como que el planeamiento andaba muy por detrás, todavía, de las presiones de los privados. [...] en Moreno, es interesante la experiencia de cómo fueron los inmobiliarios a querer poner countries ahí, que no se podía. La secretaría de planeamiento dijo “bueno, los dejamos

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

pero si nos dan el 10% de la tierra para hacer vivienda social”. Que es un poco lo que recupera la ley... En Brasil fueron muy buenos negociadores con los privados, hicieron 30.000 viviendas en Sao Paulo, en cuatro años negociando con los privados. Entonces, yo creo que hay que saber cómo negociar y con qué privados, creo que la negociación es válida” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Como el otro tema que es el mercado del suelo que también creo que es un tema que, crecientemente, empieza a aparecer como explicación de muchos de los problemas que tienen los municipios. Lo digo esto, por supuesto que tiene que ver con el debate de ideas, el peso que ha tenido el Lincoln Institute of Land Policy y quienes se han formado en sobre estos temas. Pero es un tema que, también desde las autoridades políticas municipales, les resulta claro la poca capacidad que tienen ellos de controlar el precio del suelo. Y en qué medida eso le produce una serie de demandas sociales al municipio que son consecuencias a las que ellos tienen que responder, pero que les cuesta muchísimo regular (...) Los intendentes sobre estos temas tienen muy claro que ahí está, buena parte de los poderes fácticos” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Se está discutiendo la legislación del suelo pero mientras tanto los municipios no tienen herramientas para impedir que se produzca este tipo de urbanizaciones donde tienen exigencias de infraestructura...es decir, están muy desprotegidos frente a las cuestiones de la construcción de la ciudad, mientras se debaten los grandes temas de la transformación del código civil, está pasando, por eso se avanza tan poco... “ [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Fue impresionante ver cómo poco a poco el sector privado con una lógica completamente propia de lo que es el sector privado empieza a ver en el territorio la posibilidad de tener resguardo y los municipios empiezan a estar como muy expectantes. Yo diría que hasta actores que al no producir acciones en ese sentido, la omisión de la intervención de muchas cosas produjo, entre muchas cosas, enormes inconvenientes que hoy a 7 u 8 años de ese momento tenemos en las ciudades” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Inclusive respecto de Rosario, planteado como un “caso exitoso” en cuanto a que existió una aplicación continua de los planes (y sus revisiones), algunos especialistas consideraban que también terminó claudicando ante los mercados inmobiliarios.

“Me parece que habría que cuidar es no continuar consolidando este modelo de grandes desarrolladores que Rosario. El modelo de ciudad competitiva, y me parece que no ha sido una buena idea, digamos, personalmente creo que esta hiper concentración de iniciativas habría que repensar, o sea, no digo que no se tiene que seguir desarrollando (...) se promovían ese tipo de desarrollos en el Puerto Norte, por qué se

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

estaban creando esta especie de barrios cerrados en altura que la ciudad nunca había tenido, y sin embargo nadie había tocado el tema (...) Hay como una especie de lugar que toda la ciudad está sintiendo que mientras durante un largo periodo había protegido sus costas para usos públicos y el área de los parques y el río y todo eso y de golpe como que en ese lugar se olvidó de toda su historia ¿no? Y me parece que ese es un tema que hay que revisar” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

Varios entrevistados hicieron referencia a la necesidad de un “Estado fuerte”, que sea capaz de negociar y capaz de controlar con los actores **privados**. Planteaban que los actores privados sólo invierten en la ciudad cuando tiene la certidumbre de la direccionalidad de los procesos y que **no todos los actores del mercado tienen las mismas características**, capacidades, prácticas e intereses. Un ejemplo paradigmático citado por varios entrevistados es **Puerto Madero**. Allí el mercado direccionó el proyecto bajo la órbita de sus intereses, y algunos plantearon que el proyecto mismo estaba diseñado en función de los intereses del mercado. Un especialista afirmaba: *“Creo que hay posibilidades de articulación, creo que hay interés y algunos que son más voraces y otros que son menos voraces para todas estas cosas, pero que es factible, pero que se mete cuando la cosa esta encaminada. No me han tocado tipos que arriesguen demasiado desde cero. Las apuestas, son eminentemente públicas, y me parece bien que así lo sean, digamos, pero de la misma manera como que caminan juntos, después lo otro tiene que tener, decir, “bueno, hasta acá”, digamos, que el Estado sea quien marca, que tenga capacidad como para poder marcar la cancha”.*

En general los especialistas señalaban que existen instrumentos para controlar el mercado y en cambio otros consideraban que faltaban herramientas para dicho control.

“En realidad no existían y tampoco existen hoy herramientas de gestión que permitan abordar la impronta que el desarrollo económico tuvo en las ciudades”. [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

“El famoso tema de las torres y la reestructuración de toda la zona esa de Libertador para el río, nació como 3 o 4 excepciones para hacer torres votadas una madrugada de navidad y la incorporación al a los efectos de cederlas los privados de tierra de relleno, hacer shoppings ahí sobre la costa, torres de shoppings sobre tierras de relleno ilegal Fue una batalla infernal pero de ultima lo que quedo es un plan un poquito más ordenado con algunos objetivos públicos una cierta moderación de las peores tendencias más canibalescas del mercado y ciertos objetivos públicos, digamos, que hubiera, que se armaran unos bulevares, que fueran hacia el río, donde la gente pudiera estar y pasar, preservar el área, toda una franja verde antes de que se la apropiaran los clubes” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

“Faltaría mucho, que incluso manejara las compensaciones entre particulares, digamos, mecanismos de redistribución de los beneficios”

“En Río Negro, el Estado no tiene tierras con lo cual a los que no tengan terrenos se van a ver alternativas de proyectos especiales y no hay tierras y salir a comprar tierras implica entrar en una competencia con el mercado inmobiliario. Entonces yo creo que sí, que hubo un crecimiento económico, produjo un alto impacto en los territorios pero que realmente encontró a estos territorios muy desprovistos de herramientas para poder estar a la altura de las circunstancias y manejar cuestiones como el mercado del suelo, que es difícil. Además veníamos de décadas en donde al Estado le tocaba quedarse aparte y el mercado era el que de alguna forma podía regular esto. Entonces no alcanzó en el Estado, yo en ese momento estaba afuera, pero si hubiera estado creo que tampoco hubiéramos... y creo que es el desafío que tenemos ahora, (...) Los intendentes están diciendo “yo necesito un código urbano”, pero en realidad ellos creen que tener un código por ahí va a ser algo que les permita... y en realidad los problemas son mucho más allá de las herramientas legales, digamos de tener marcos legales. Tiene que ver con éstas nuevas herramientas de gestión que hay que empezar a manejar para poder intervenir efectivamente y poder garantizar esto, ¿no? Que la gente pueda tener acceso a la propiedad en todos los términos, ¿no? De poder estar bien conectada, de poder llevar los chicos a la escuela, de poder acceder al trabajo, a los estudios y empezar a generar áreas periféricas que digamos no son buenas para la calidad de vida, ¿no?” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Como contra ejemplos se mencionan al Municipio de Lincoln o Trenque Lauquen en su recuperación de plusvalía.█

Otra dificultad mencionada es las **planificaciones paralelas**, algunas vinculadas a procesos económicos regionales o cadenas de producción y otra a las ciudades o localidades mismas.

“Yo veo eso en los municipios que son pequeños municipios, o medianos municipios, que son atravesados por las infraestructuras que tienen objetivos de integración regional, de mejora de las cadenas de valor de alguna actividad económica productiva, pero que tienen poca preocupación por cuales son los impactos urbanos, territoriales que producen esas obras de infraestructuras atravesando estas pequeñas ciudades, localidades. El otro ejemplo, es la política de vivienda y la manera de producir números de vivienda en distintas ciudades del país” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“La verdad que con el tema este de viviendas creo que son, son algunos temas claves, hay otros que no tienen tanto impacto, pero estos como que dejan huella grande, en lo que hacen en lo inmediato y en lo que queda, o sea, porque después todos los bolonquis sociales que tienen todos esos barrios son realmente como muy difíciles, entonces, hay ecuaciones que

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

se hacen con una base que es real, que te sirve para esto, es decir, tengo esta vivienda y una lógica más perversa todavía, como era la del Fo.Na.Vi., que es mientras vos más viviendas haces, más guita tenés para seguir haciendo, entonces, el poder hacer vivienda acá, vivienda acá, es más lento porque digamos, tenés un proceso de gestión, tenés una obrita que la haces en un lugar otra en otra, que si yo tengo veinte hectáreas para hacer ahí, cierro, en un solo obrador, meto una empresa, toda esta cosas, esa lógica va cerrando de todos lados, el terreno supuestamente es más barato, hago más viviendas, con lo cual me dan para más viviendas, como intendente, gobernador, presidente tiro los números y me cierran más porque parecen mucho, pero todas las demás externalidades no las mira nadie” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

“Acá en esta ciudad hay tres planes superpuestos porque uno venía porque no se qué...y bueno entonces tomamos estos porque viene la plata pero...después en la toma de decisiones no aparece tan representativo, los Planes Estratégicos en la Argentina fracasaron, porque quedan en una excelente visión estratégica, pero no bajan a una visión práctica y operativa y a mí eso en el terreno me ha pasado mucho; incluso trabajando con gente profesional o con mucha experiencia en el sector público cuando vos querés bajar de las definiciones estratégicas que toma un plan a cuestiones tácticas y operativas te encontrase con mucha falta de capacidad para hacerlo, hay que trabajar mucho en el entrenamiento para con esa gente ¿no? Me parece también que hay muchos que hacen planificación y que vienen de, con exclusividad de lo académico, es decir que les falta el roce de lo público, y la verdad que la planificación es un elemento fundamentalmente político”. [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

“Hasta que no convirtamos en obligación mediante leyes determinado ejercicio de la planificación eh...y bueno, va a ser muy difícil ¿no?” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

En las entrevistas se aludió a las dificultades que implica el abordaje de las regiones metropolitanas. También que implica que en territorios contiguos se observaran procesos diferentes. Se mencionaba como ejemplo, que mientras Rosario había logrado controlar las prácticas de los sectores del mercado del suelo y la vivienda, un municipio colindante (Roldán) había dejado libertad para actuar y por lo tanto, las condiciones eran totalmente distintas.

Los especialistas hicieron referencia a **las dificultades que implicaban la elaboración de planes donde los consultores elaboraban propuestas similares.**

“Han hecho planes muy como receta técnica y entonces aparece el copy-paste en los documentos y bueno, vos ves que ese tipo de cosas no sé, a mí me parece que no sirven...un plan de desarrollo para mí es un proceso de aprendizaje social donde uno trabaja en la formación de un equipo, donde uno trabaja en el discurso político con funcionarios, con concejales

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

pero también con el espectro lo más amplio posible del sector político y del sector dirigencial del contexto. Así que no es una herramienta meramente técnica, quien lo toma de esa manera evidentemente tiene una visión muy limitada de la planificación” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

En síntesis, en este eje, los especialistas consultados mostraron dudas, muchas preguntas sin tener respuestas. Expusieron el importante peso que tienen los actores privados en fijar su propia agenda por fuera de la planificación y la necesidad de fortalecer el estado. En cuanto al proceso de planificación: la continuidad, la participación, el compromiso de los actores públicos y privados, los procesos de negociación y consenso parecen ser los elementos centrales para que se pueda orientar la agenda pública y privada.

f) Miradas sobre la relación entre planes, instrumentos y resultados.

Existe una coincidencia entre los especialistas entrevistados en que **todo plan debe incluir una batería de herramientas para operacionalizarlo**. No obstante, es un punto complejo porque casi todos los entrevistados **plantearon que no se puede generalizar en relación a cuáles son los instrumentos necesarios para cada caso**. Esto es, existen una serie de variables contextuales (normativa, capacidades de los gobiernos locales, condiciones estructurales, etc.) que hacen recomendable un instrumento u otro. Inclusive estos podrían variar en el tiempo de acuerdo a la dinámica urbana de las localidades, el cambio de normativa local, provincial o nacional, entre otros factores. Al igual que en el caso de la incidencia de los planes en la agenda pública o privada, **los consulados tenían un conocimiento más profundo de los planes o de ciertos iconos de aquellos que el impacto o los instrumentos precisos utilizados. Un entrevistado hacía referencia a que en la Argentina está poco instalada la evaluación ex post, y que para este tema sería necesario para lograr aprendizajes y hacer correcciones**. Se observa una opinión común en que **la relación entre plan e instrumentos de intervención es un punto donde existen pocos avances, donde se debe mejorar lo existente y generar innovación**

*“En las discusiones de renovación metodológica está la de un **“planeamiento operativo”**, en donde el tema de lo instrumental no es algo que viene después del Plan, sino que uno tiene que imaginar que el plan que haces es vinculante para tomar decisiones. No es un ordenador que después se materializa o no sino que mientras estas tomando decisiones de planificación ya estas definiendo cómo lo vas a hacer, entre quienes lo vas a hacer, qué es lo que vas a hacer primero. Los planes en España incluyen la programación, o sea el Plan dice: “dentro de 5 años tiene que suceder tal y tal cosa”, y entonces eso genera un compromiso para el sector público y un compromiso para el sector privado. Pero no es un Plan inocuo. Tiene validez y es vinculante con responsabilidades y derechos de las distintas partes. Entonces bueno, hay ahí una manera de*

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

trabajar con el Plan que es más completa y no lo disocia esto. Por supuesto hay experiencias de municipios que han trabajado de esta manera más operativa y es sobre eso por lo que hay que seguir avanzando” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

También existe una **recurrencia en la mención de la existencia de muchos planes, en particular, los asociados al paradigma de la planificación estratégica, que quedan en simples lineamientos de ideas y que no han avanzado en la precisión de curso de acción concretos**, con lo cual en muchos casos de los considera “vacíos”, ineficaces o inocuos.

“El otro tema es que esos planes estratégicos hecho en acción no talaron en nada o sea, es un discurso esquizofrénico, “no, no nosotros venimos a hacer el plan estratégico dos”. Eh, bueno en realidad si hay un plan estratégico, pero tendríamos que traducirlo a hechos concretos, tendríamos que controlar lo que están haciendo los consultores, bueno, tenemos que empezar de vuelta porque eso no nos sirve mucho, es decir, viste una disociación y ninguna crítica a lo que fue la noción del plan estratégico en los 90 que básicamente eran. Planes bastantes básicos de de la dimensión territorial, eran planes que... que fijaban un conjunto de grandes deseos o grandes expectativas, que eventualmente permitieran el desarrollo autónomo de la ciudad en un concierto regional ¿no? Esas nociones de, este... y bueno eso debe ser fuertemente criticado. Si hoy hablamos de hablamos de una herramienta y la llamamos igual” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

“Con el instrumento del zoning que es lo que hasta hoy se mantiene, salvo en algunos casos punta donde se han planteado otros...otras estrategias, después ha parecido como que ha sido reemplazado aparentemente por lo que sería el planeamiento estratégico, ¿no? El planeamiento estratégico territorial nunca ha alcanzado a plantear instrumentos de intervención porque ha sido más de concertación de actores o de determinados ejes, pero en lo territorial específicamente, no tiene un impacto significativo” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Los Planes Estratégicos en la Argentina fracasaron, porque quedan en una excelente visión estratégica pero no bajan a una visión práctica y operativa y a mí eso en el terreno me ha pasado mucho. Incluso trabajando con gente profesional o con mucha experiencia en el sector publico cuando vos querés bajar de las definiciones estratégicas que toma un plan a cuestiones tácticas y operativas te encuentras con mucha falta de capacidad para hacerlo, hay que trabajar mucho en el entrenamiento para con esa gente ¿no? Me parece también que hay muchos que hacen planificación y que vienen de, con exclusividad de lo académico, es decir que les falta el roce de lo público, y la verdad que la planificación es un elemento fundamentalmente político. Si vos no tenés un conocimiento de experiencia de lo que es estar en la función pública en algunos de los niveles, la verdad que se te hace muy difícil poder llevar adelante las

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

cuestiones...lo veo en otros y lo veo en mi que es una fortaleza poder haber pasado por algunas de esas experiencias...¿no? Pero yo creo que hasta que no convirtamos en obligación mediante leyes determinado ejercicio de la planificación eh...y bueno va a ser muy difícil ¿no?” [Entrevistado proveniente de la gestión pública]

“La ley 71 daba, por un lado, una serie de plazos y, por otro lado, daba algunos instrumentos. Bueno, los plazos fueron totalmente desconsiderados, se pasaron los plazos, etc. Pero, una de las cuestiones fundamentales que se planteaban era la participación de la población y eso no fue dado en absoluto. Hubo un primer equipo contratado para hacer el plan urbano, que digamos estuvo más o menos un año en el 97, renuncia el coordinador cuando ve que no puede implementar todo lo que él pretendía de participación de la población a partir de talleres, etc. [...] Esa es una cuestión que permea mucho la planificación, si bien estos últimos años se trató de hacer muchas cosas que quedaron en palabras. Quizás si vos lees el documento final te va a decir “sí se quiere la Ciudad inclusiva, se quiere urbanizar las villas, se quiere transporte para todos”... Realmente en las propuestas concreta de qué es lo que se va a hacer con la ciudad no te aparece en los hechos. Entonces, ahí me parece que hay un corte entre el discurso y las acciones. En eso me parece que permeó mucho la cuestión de los planes estratégicos” [Entrevistada proveniente del ámbito académico]

En cuanto a los instrumentos hay una variedad de opiniones desde **aquellos que piensan que están todos disponibles y que sólo falta aplicarlos y los que creen que casi no hay instrumentos**. Los que se posicionan en la **primera idea** creen que su uso no sucede por razones política (miedo a utilizarlo, o por falta de conocimiento o porque los planes no llegan hasta el punto de discutir específicamente los instrumentos. Los **segundos** plantean cierta preeminencia del mercado en la estructuración o modificación de las condiciones urbanas y de las dificultades que tiene los actores estatales en particular locales para regularlos.

Ambos, los que creen que existen y los que son escasos opinan unánimemente en que de todas formas hay **poco conocimiento de las herramientas disponibles**. Incluso algunos hablan de “grandes confusiones conceptuales” al respecto. Por esto **es necesario capacitaciones** en relación a las posibilidades aprovechables.

“Es como que vos avanzas y parece que eso te resuelve los problemas, y te plantea otros. Hoy parecería como que avanza los instrumentos de recuperación de plusvalía urbana, también formarían parte de la innovación de la gestión, pero bueno, vuelve a ser una herramienta [...] Totalmente, por eso esto que vos planteabas. Instrumento y objetivo van de la mano, cuando vos decís, planificación estratégica, planificación urbana, participación, presupuesto participativo, recuperación de plusvalía urbana. En mi opinión es como una gran caja de herramientas, en donde digamos, hace quince años atrás todas esas cosas vos lo que estabas en

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

duda, era cual eran las herramientas, ahora me parece que hay como un instrumental que la verdad, que yo no sé si hace falta inventar, alguna cosa nueva, me da la impresión que con lo que tenemos basta y sobra, pero decir, bueno, de esta agarro de estas tres, y con esas tres en función de esta línea de trabajo no es necesario que compre todas, ni, pero bueno, esas tres las laburo bien, las laburo seriamente, pero, hay que crear condiciones para eso” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

*“De todas maneras en el ámbito en que se procesan muy fuertemente las políticas territoriales, que son los ámbitos locales, municipales, la verdad es que **las herramientas que tienen los municipios siguen siendo muy escasas**. Si querés, hasta demás hay confusiones conceptuales muy serias este... una banalización de la famosa cuestión de la planificación estratégica que en el fondo, según quien la cuente pero en definitiva casi que no se advierten ahí como quiebres entre lo que se decía que era una planificación estratégica en los noventa y los que algunos suponen lo que están haciendo hoy digamos ¿no? “ [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]*

En cuanto a la **experiencia de utilización de instrumentos** las posiciones son divergentes. Algunos plantean que comenzaron a utilizarse bien, como en caso Rosario, pero luego los actores del mercado fueron cooptando la orientación del plan y sacando provecho de la situación. Otros plantean que los planes estaban y el proceso fue llevando a la necesidad de operacionalizarlo y generar acciones de intervención en la ciudad.

Por otra parte, se subraya que es necesaria ser consciente de la **relación entre objetivo e instrumento** y no incluir en un plan instrumentos sin saber en qué sentido se quiere invertir. Por el contrario, según los entrevistados abunda cierto **“marketing urbano”** de instrumentos a partir de la divulgación y circulación de “casos exitosos” y por lo tanto, se plantea la posibilidad de instrumentos descontextualizados. Esto sería una falsa opción que sin embargo, es difícil de combatir.

“Y muchas veces queda como el instrumento en sí mismo, y en esto del instrumento en sí mismo, parece como que hay movimientos que se pueden hacer, por otro lado son instrumentos que están buenos, pero tiene una cuota de discrecionalidad, entonces , esa cuota de discrecionalidad tenés que poder administrarla para todas estas cosas. Es como que cada cosa, es como que vos avanzas y parece que eso te resuelve los problemas, y te plantea otros. O sea, hoy, parecería como que avanza los instrumentos de recuperación de plusvalía urbana, también formarían parte de la innovación de la gestión, pero bueno, vuelve a ser una herramienta” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Por eso, a nivel de instrumentos, vos tenés los instrumentos como más avanzados, y en el relato, sí... hoy la ciudad tiene los instrumentos de

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

recuperación de plusvalía urbana, que están, digamos, que como que dentro de lo que se puede están disponibles, es más, muchos se cobran.. Y están y hay algunos números que cierran, entonces estas cosas...eh, pero, por el otro lado, tenés que poner este tema como el de los objetivos, entonces hay ahí también una cuestión de quién genera todas estas cosas, de los que generaron esos instrumentos acá que están buenos, que son innovadores, el tema es como juega ahí, y cómo juega eso dentro de los objetivos generales de una gestión. La herramienta en sí, no es una cosa ni la otra, sino cual es la utilización que vos le das. Y después lo que aparece es esto vinculado a la moda es que el éxito de algunas aplicaciones también hace como que se vea la cáscara o lo que hay detrás. Si vos decís la planificación estratégica de Bilbao es exitosa, se materializa en el Guggenheim. Vos podés decir “hagamos un Guggenheim y la ciudad cambia” y sos un gil, sino entendés cuál es el contexto de donde es que eso sale y que está bien apostar al Guggenheim como parte de toda otra cosa. [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

*“De la moda, las cosas se terminan instalando, y **se instalan algunas experiencias que son exitosas y que vos las mostrás y las contás con determinada cosa.** Con los colombianos tenemos relación hace bastante tiempo, cuando todas estas cosas se estaban como gestando, y la verdad que a mí, me parece como un aporte muy valioso y muy significativo, y conocí la biblioteca Santo Domingo y metrocable. Y casi un año después aparece una publicación argentina el parque biblioteca, en la tapa de una publicación, y dice “un volumen que se recorta en el verde” ese era el título para poder presentar la biblioteca santo domingo, porque puede haber 20 millones de títulos pero ese sería el ultimo que pondría, porque el ojo esta puesto en el objeto” [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]*

“Este cambio se está dando, hay mayor conciencia de la necesidad de los instrumentos del actor, del agente de cambio, concepto del agente de cambio y por eso el instrumento y por eso la gestión casi donde la planificación como que se diluye pasa a la herramienta, pasa al instrumento ¿Por qué? Porque sin decirlo pasa del agente al actor de cambio, pero yo creo que...no lo tengo todavía percibido pero me parece que ya el agente de cambio esta tan evolucionando, ¿no? Pero son nuevas así como digo...que la teoría de los escenarios, todas sirven...porque en la realidad la otra complejidad que se da es que todo se da al mismo tiempo...Los factores recesivos, los factores dominantes, los factores emergentes...hoy estamos bueno, con determinados factores dominantes, cualquier técnica te va a servir para el trabajo digamos, en la complejidad, lo que pasa es que no tenemos por donde evolucionar. No tenemos como el camino... ¿Cómo hacemos frente a la incertidumbre? [...] Ahí, hay una pregunta de qué herramienta se utilizan cuando en los municipios por ahí estamos todavía en los 80 ¿no? Tenemos un paradigma burocrático pre-digitalización de los procesos. Tenemos el

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

municipio ventanilla, el municipio al que la persona va a hacer un trámite y se enreda con el trámite...este es dominante en el país” [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

“Existe el peligro de que las cosas se desvirtúen. Como por ejemplo Rosario con IRSA, es decir se pasa de una práctica de captación de plusvalía, abriendo parques, pero luego dejando las manos al mercado. Hay resistencias como por ejemplo Iguazú que se negaban a aceptarlo y se judicializan los conflictos por la instrumentación. Otro caso complejo fue la ley de agua, ya que en la provincia de buenos aires no hay institución que pueda velar por estas cuestiones” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Otra relación clave para comprender qué sucede con los instrumentos es **su vinculación con la capacidad de gestión de la entidad estatal que la aplique en particular de los gobiernos locales.**

“Los planes cuando pasan a una etapa ejecutiva empiezan a atravesar procesos administrativos y hay que traducir las decisiones. Hay planes que se escriben como si fueran un mundo cerrado y no tienen contradicciones, entonces después el que lo tiene que aplicar se da cuenta que no tiene nada que ver con los procesos administrativos. Es fundamental la inserción en la condición concreta de la realidad. Ver de qué realidad se parte, y que se quiere transformar y que capacidad se tiene. Hay experiencias como la de Moreno, uno de los municipios más pobres como buena experiencia con un instituto y Merlo con punto de partida similar no hizo nada. Hay municipios que tienen normas elementales y otras normas sofisticadas. Otros incorporan otros mecanismo transaccionales como Almirante Brown o La Plata en el gobierno de Alak” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Algunos marcan comparaciones con otros países, tanto europeos (en particular España y Francia) o países latinoamericanos como Colombia y Brasil (en menor medida se mencionaron Uruguay y Chile), haciendo referencia en que en estos lugares existe una mayor experiencia en la innovación y utilización de instrumentos de control del mercado. Otros desmitifican estas experiencias Por ejemplo un entrevistado afirmaba que *Hay en los congresos nostalgia por la normativa brasileña o colombiana pero los colombianos no se animan a usarla. En argentina hay herramientas pero todo el mundo tiene "miedo".*

Se señaló también **la relación estrecha que existe entre la sostenibilidad del plan y los instrumentos que propone.**

“Yo creo que un plan de desarrollo, cuanto más herramientas tenga, y hoy estamos hablando de herramientas basadas en tecnología, básica por lo menos, cuánto más herramientas tenga para poder fundamentarse y modificarse en el proceso de gestión, más posibilidades tiene de

sostenerse, sino es un tema muy laborioso porque el plan necesita de una búsqueda de consenso. La gente se cansa, va a un taller, dos talleres, tres talleres, pero después se cansa, quiere los resultados. Una cosa es que después la llames, al otro año, para verificar sobre lo que ya avanzaste, y otra cosa es que sigas "machacando" en un proceso intelectual que no tiene nunca un correlato fáctico. Yo creo que un plan tiene que tener una tecnología disponible que le permita disponer... o sea, no existe la planificación sin información. Antes los planes se hacían sobre la base de un diagnóstico; hoy es un diagnóstico y un pronóstico. Es decir, no solamente se mira para atrás sino se mira para adelante, no solamente hay un marco problemático a definir en el plan sino que también hay una situación en un escenario determinado del plan, hay que situarlo en un escenario. Y todo esto es información, hay que dotar a la gente de información para que pueda tomar decisiones sobre su futuro. O sea, las estrategias se mueven, los programas se mueven, los proyectos se mueven mucho más, las acciones se mueven muchísimo, cambian permanentemente, tienen que tener capacidad de cambio. Eso es lo que le va dando vigencia al plan en el tiempo, sino es obsoleto cuando se terminó de concebir como tal. Y para eso tenés que tener tecnología e información, no para vos como técnico solamente, no como planificador sino básicamente para que la comunidad esté informada. Una comunidad informada es una comunidad que puede pensar mejor su futuro. Y lo que le estamos pidiendo cuando le pedimos que tenga pensamiento estratégico es eso, que esté pensando todo el tiempo en su futuro y lo socialice, lo intercambie. Procesos participativos, cosa de que entre todos podamos tomar las mejores decisiones" [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

Uno de los aspectos que resaltó un entrevistado es la **falta de revisión de los planes y por lo tanto de los instrumentos**, ya que no deben quedar como un lineamiento estático, sino por el contrario deben perfeccionarse.

"La aplicación de instrumentos en el 90% de los casos es el Código o es la Evaluación de impacto Ambiental. No veo mucha cultura de revisión del plan, de hecho el Plan de Buenos Aires debería ser revisto ahora porque hay que reverlo cada 5 años y se sancionó en el 2008. Y digamos ninguno de los instrumentos de Plan fue plenamente llevado a cabo. Esta cuestión de los planes de sector, la descentralización misma que podés meterlo dentro de la misma cosa fue muy demorada... terminó siendo una cosa muy lavada frente a lo que se planteaba en su momento. Me parece que en Rosario podés tener algunas experiencia de las cuales sacar algún aprendizaje, con todos los bemoles que puedas tener. Pero también no sé, por ejemplo cuando se habla de "recuperación de plusvalías" y se habla de la experiencia brasileña y colombiana, no sé si también los resultados han sido tan fantásticos como a veces se cree. [...] Me parece que no hay ni cultura de revisión ni hay realmente instrumentos que se hayan llevado a cabo mucho más allá de un código, de un mecanismo de evaluación de impacto ambiental" [Entrevistado proveniente de la

Varios especialistas fueron fuertemente críticos **con los términos de referencia de algunas agencias federales** o internacionales de financiamiento de planes urbanos, en particular de que se llamaba la UNPRE (actualmente DINAPREI). Se plantea que son sumamente rígidos y que muchas veces lo que se pide no es lo que necesita como diagnóstico o como propuesta. Se hizo alusión en algunas respuestas a que el consultor suele hacer un doble trabajo: lo que necesita el municipio y lo que exigen los términos de referencia.

En síntesis, la relación plan-instrumentos parece la más débil de las acciones de la planificación, que debe llevar a aprendizajes y también a una evaluación más exhaustiva de lo aplicado, dejando de lado ciertas acciones de marketing urbano, que suelen exagerar los impactos de ciertos instrumentos en el caso de las experiencias argentinas y más aún cuando se hace referencia a casos internacionales. Por otra parte, en las entrevistas sólo hubo una referencia pero un elemento que le otorga mayor complejidad a la aplicación de los instrumentos de gestión es la judicialización como práctica creciente tanto de actores privados, la sociedad civil como organismos del Estado.

g) La planificación y sus escalas: perspectivas sobre los niveles macro, meso y micro en el desarrollo de la planificación.

La pregunta respecto de las capacidades de la planificación para dar cuenta de las diferentes escalas involucradas en los procesos de desarrollo y transformación del territorio reconoce diferentes abordajes. Por un lado, la referencia a la noción de “conurrencia” para dar cuenta de las acciones desarrolladas por las diferentes jurisdicciones e instancias que componen el aparato estatal, entendido no como una unidad estática, sino precisamente como una relación social que se expresa a partir de un conjunto de instituciones que con grado diverso de conflicto y confluencia, imprimen su huella en el territorio. Por el otro, la referencia la interacción entre diferentes tipos de actores y su vinculación con el territorio. En este sentido, la pregunta apuntaba a indagar acerca de la perspectiva de los entrevistados sobre las capacidades de la planificación en la actualidad para dar cuenta de esas diferentes escalas (macro, meso y micro) y, con ello, de orientar su incidencia en pos de un desarrollo territorial integrado.

Algunos entrevistados abordaron el tema identificando las diferentes escalas en las que puede desarrollarse la planificación a partir del tipo de plan: de sector, municipales, regionales. Cada uno remite a diferentes niveles de desagregación en términos espaciales. Pero, junto con ello, involucra diferentes entramados multiactorales.

“Yo los llamo escalas, porque por ejemplo un plan municipal es un plan que se resuelve en escala 1 en 5000, 1 en 10000. Entonces es en un plano donde vos ves las manzanas y donde tenés... en 5000 ves las parcelas. Cuando hablas de un plan regional, hace en una escala 1 en

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

50000, 1 en 10000. Entonces, la escala en lo municipal se te desdibuja y empezás a trabajar sobre otro tipo de relaciones, de infraestructura. Que las calles se continúen no te importa tanto pero te importa que haya ciertas calles que conecten y que construyan entre sí un sistema. Y, por otro lado, cuando bajas, los planes de sector -que hoy son la clave en términos de en un plan municipal- definen ciertos criterios generales, pero las intervenciones concretas se hacen en una escala que puedas abarcar, entonces son planes que se hacen en 1 en 500, 1 en 1000. Estás viendo pedazos de una ciudad grande, donde encarás una intervención de obra pública, donde ya tenés actores sociales concretos que están discutiendo dónde son las paradas de colectivos. Entonces es una escala donde ya la participación, la asamblea, es muy intensa. Mientras en la primera mirada, la más grande, vos tenés cámaras, intendentes, sistemas intermediados, en un proyecto urbano o un plan de sector vos tenés actores concretos pujando por sus intereses alrededor de una medida. [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Para algunos entrevistados, la escala “micro” o “local” es aquella en la cual la planificación tiene mayores posibilidades de concretar sus objetivos. En principio, la inmediatez allanaría las posibilidades de consecución de las metas trazadas, al tiempo que permitiría registrar los efectos concretos de la acción pública. La escala local constituye así un espacio privilegiado para poder materializar los aportes de la planificación.

“Cuanto más chico es el municipio, más cercano está la planificación del hacer. Cuando vos te vas a los niveles, por ejemplo el nivel de la planificación federal, más lejos estas entre esta relación de planificación y acción. A nivel federal estas trabajando...

-Hay otras mediaciones...

-Claro, estás trabajando con otro territorio, otras mediaciones políticas, técnicas, institucionales. Entonces cuando vos te vas a un municipio chico, “bueno, vengo de San Martín de los Andes” Yo vengo feliz, porque estuvimos ahí y mientras conversaba con el intendente, el secretario de Hacienda... había realmente un lugar en donde la planificación era útil para tomar decisiones de gobierno, de política. [...] vos seguís teniendo una organización vía obra pública, redes de agua, que es ¿dónde está el financiamiento? Qué es ¿dónde está el hacer? La inversión pública vos la tenés ahí; que tiene una lógica de priorización y de que pareciera estar bastante desvinculada de esta otra mirada de planificación territorial. [Entrevistado proveniente del ámbito académico]

En algunos casos, la persistencia de la planificación en la escala local se plantea en términos de “necesidad”: el nivel “micro” no puede desentenderse de esa actividad, ya que remite a una de sus atribuciones más elementales, mientras que los niveles supralocales pueden mostrarse más o menos afectos

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

a la planificación en función de otros elementos (el contexto general, la decisión técnica y política de priorizar el tema en la acción de gobierno, etcétera).

“Siempre ha pervivido y ha persistido el de la escala local por necesidad. O sea, con buena planificación, mala planificación, autoritaria, democrática o lo que sea, hay medidas de planificación que no pueden ignorarse. A nivel de territorio provincial y nacional te podés hacer “el sota” y no hacer nada, qué se yo... Podés decir “provincias no viables, provincias viables” ¿quién te prohíbe? Las demandas están más diluidas. Y, de hecho, se ha hecho muy poco. Se han hecho estudios, pero puesta en marcha de cosas, no. Ahí se ha operado por, en vez de proyectos urbanos, proyectos territoriales: pavimentar esta ruta sí y pavimentar esta ruta no es hacer una marca en el territorio y definir cómo va a ser este territorio de acá en adelante.” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

Semejante mirada podría resultar coincidente con la persistencia del rol de los municipios como agentes activos de la planificación tanto durante la década del '90 como en los años dos mil: ya sea para criticar el enfoque de la planificación, para resaltar el rol de los gobiernos locales diseñando estrategias para restringir el embate neoliberal, o para enfatizar sus dificultades para poder incidir en procesos de carácter general que trascienden su alcance (y capacidades), en los diferentes discursos se hace referencia al municipio como es el órgano de referencia para el desarrollo de la planificación urbana y territorial.

Aun así, algunos entrevistados resaltan la necesidad de generar espacios de planificación en el que puedan confluír diferentes niveles del sector público. En las referencias a los consejos (federales, regionales, de cuencas hídricas, por mencionar tan sólo algunos) se observa que son percibidos como ámbitos fértiles y con potencial como para poder elaborar estrategias en función de necesidades concretas registradas en el territorio.

“Tenemos que crear estamentos como puede ser el Consejo Provincial, como puede ser el Consejo Federal, para regular es necesario crear todas estas cuestiones que no sean burocracia pero que te permite crear un consenso sobre las áreas territoriales...un ejemplo de algo que se está viendo acá son os consejos de Cuenca...la Cuenca Hídrica...acá el problema del agua es un problema muy serio entonces los Consejos de cuenca hídrica empiezan a tener...y ahí no importa si es rural o urbano es la cuenca hídrica...” [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

“En general el compromiso es lo más importante sea el ámbito que sea, si se te cae la cabeza política se te cae la planificación...entonces el desafío para mí pasa por esta construcción, donde las jurisdicciones clásicas hoy en día son imprescindibles y no son suficientes. Los estamentos intermedios según la situación temática hay que

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

crearlos...acá tenemos miles de situaciones, por ejemplo...el río Paraná, el más importante de Sudamérica...represado... ¿se puede tirar ahora cualquier tipo de fuente sobre el Paraná y el Yaciretá para arriba?? No. ¿Qué pasa? De un lado Paraguay, del otro lado Argentina...Para regular eso yo tengo que ir a la cancillería y tengo que tomar una decisión, ¿Cómo no va a tener el comité, una suerte de agenda de uso del río? Y de golpe tiene caracteres de lo internacional... en Misiones estas cruzado de temas de lo internacional... tenemos 90 Km. conectados con Corrientes y 900 compartidos, 500 con Brasil y 400 con Paraguay...Nuestros problemas con Corrientes son mínimos...y tenemos ausencia de estrategia totales con los otros países...¿Qué tengo que esperar, que cancillería defina? Cancillería tiene una visión desde allá arriba que no tiene nada que ver con la visión local..." [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]

La percepción de los consejos como espacios con capacidad de generar propuestas concertadas a partir de necesidades comunes de diferentes localidades adquiere un énfasis mayor en algunos entrevistados que ejercitan la planificación en ciudades intermedias.

Respecto de la escala de la ciudad, uno de los expertos enfatiza de qué modo el tamaño y el peso específico de aquella incide en sus capacidades de ejercer una planificación territorial desde el ámbito local exitosa. Debe notarse que esas capacidades están muchas veces atravesadas por conflictos entre jurisdicciones locales y provinciales, visible por ejemplo en la compleja relación entre las ciudades capitales de provincia y sus respectivos gobiernos.

"Mientras la ciudad es más grande tiene más, más capacidad como para poder articular ciertas cosas, mientras las ciudades son más pequeñas, tienen menos, y tienen más necesidad de articular entre ciudades, como para poder armar pequeños corredores, regiones. Lo que se produce un problema son con las ciudades capitales, digamos, las ciudades capitales siempre en un conflicto más grande que es, digamos, que otras ciudades de la misma escala, o sea, acá en la provincia Santa Fe tiene mucho más problemas, digamos, porque la pisa la provincia y en cada ciudad capital se da lo mismo. El estado provincial [actúa] en ese mismo territorio con más capacidad de intervención que la propia ciudad. Y todavía no hay como una cultura de articulación, porque no hay una cultura política tampoco de vinculación, entonces, por más instrumentos que vos tengas es muy difícil. En las ciudades en general se va notando, es esta cuestión de superposición en algunos temas particulares y que se da una superposición provincia-nación-municipio. Tal vez el que este jodiendo más en este momento, y que está intentando más contra el desarrollo de la ciudad tiene que ver con el tema vivienda." [Entrevistado proveniente del ámbito de la consultoría]

La referencia anterior introduce en algún sentido el problema de la

governabilidad territorial y cómo se desarrolla en el marco de la existencia de diferentes niveles de concurrencia en la provisión y gestión de bienes y servicios urbanos. Al respecto, uno de los entrevistados sostiene lo siguiente:

“Hay un cierto vacío en tratar el tema de gobernabilidad territorial. Tal como está organizada la provisión de bienes y servicios urbanos en la Argentina -donde interviene en cualquier punto del territorio fuertemente el gobierno nacional, fuertemente el gobierno provincial y bastante relativamente el gobierno local- muchas veces los planes (que son locales y tienen que abordar la regulación del espacio privado porque eso sí es competencia local) enfrentan una situación en la que no pueden gobernar las decisiones que estructuran verdaderamente el territorio. O sea, cualquier decisión de un organismo, con los mecanismos que maneja la provisión de servicios sanitarios o las vialidades, define cosas en relación al territorio en todas las ciudades importantes bastante más de lo que está en el ámbito de decisión del municipio. Entonces queda esta disociación donde el municipio regula el espacio privado, regula el uso del suelo, pero es una regresión bastante inocua y en el fondo en todo caso lo que puedes hacer es ir detrás de las tendencias que se generan a partir de ciertas definiciones, que sí estructuran el territorio, que se toman de otro ámbito, y del mercado que rápidamente lee esas decisiones.”
[Entrevistado proveniente del ámbito académico]

En este sentido, la planificación parece conservar su capacidad de desarrollar perspectivas que intentan dar cuenta de esta complejidad para incidir sobre ella. En cierto modo, hay quienes sostienen la búsqueda original de “construir un orden” asociada con el planeamiento tradicional ha mutado en pos de sincronizar en el territorio la dinámica que se produce en cada escala. Así, la actualidad aparece percibida como un momento de transición en términos de paradigmas que apuntan a desarrollar más y mejores herramientas para poder incidir estos procesos.

La planificación busca sincronizar, por eso en esta doble tensión los procesos de evolución dicen: bueno, es un problema de gestión, es un problema de los instrumentos, bueno el largo plazo cómo lo sincronizo con lo corto, está bueno eso, lo macro, lo micro, lo meso porque el problema de las asincronías se dan tanto desde las esferas que forman la realidad como en el plazo. [...] Planes estratégicos, nada de todo eso se hizo porque tenemos la incertidumbre. Y la incertidumbre estuvo siempre pero hoy está más presente y la velocidad de la relación tiempo y espacio, que no es nada más que ese territorio, el territorio es una unidad que conjuga el tiempo y espacio desde lo cotidiano, de la macro a lo micro de lo micro a lo macro [...] dicen algunos que tenemos que trabajar sobre una nueva perspectiva, una nueva perspectiva en donde hay una serie de conceptos metodológicos que hay que dejar de abordar, así como el paso de la población al actor, ¿no? Así como ese es un paso brutal, hoy ya este “actor”, “agente social”, el gestor... y

*Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina
ahora estamos de nuevo sobre nuevos paradigmas que se están
formando... [Entrevistado proveniente del ámbito de la gestión pública]*

Reflexiones finales

En primer lugar, es pertinente remarcar aquello señalado en el apartado metodológico respecto de la dificultad de establecer un perfil unilateral para los entrevistados seleccionados. Es decir, los académicos suelen tener experiencia en consultoría y también en algunos casos en ámbitos de gestión pública. Por su parte, los consultores, en muchos casos fueron funcionarios o académicos o lo fueron con posterioridad a su experiencia de consultores. A su vez, los funcionarios, en ocasiones también desarrollaron tareas como consultores y en varios casos destacan una notable trayectoria académica. Inclusive algunos especialistas consultados presentan antecedentes en los tres perfiles a la vez.

Esta situación hace que sus reflexiones sean fértiles en cuanto a la posibilidad de aportar miradas que toman distancia de su propio rol o el de los otros, así como ponderar mejor las experiencias que conocen. No obstante, debe notarse que es difícil establecer una identificación marcada entre procedencia predominante de los entrevistados y percepciones: a modo de ejemplo, no se han registrado opiniones notoriamente disímiles de la planificación “normativa” entre planificadores provenientes de la gestión pública y “académicos”. Así, los matices identificados se vinculan con el análisis de las percepciones de los entrevistados tomando caso por caso.

Otro tanto es válido respecto del lugar de residencia o territorio donde los entrevistados tienen mayor inserción. Dado que en general los informantes muestran una experiencia que trasciende sus lugares de estricta inserción profesional, la perspectiva de quienes enfatizan sus experiencias de carácter local aporta un grado de especificación mayor a reflexiones que en general muestran grados de coincidencia cuando se las observa en el conjunto de los discursos.

En cuanto a la periodización y las corrientes, los expertos coinciden en una primera etapa de la disciplina de la planificación denominada “tradicional”, “normativa”, “tecnocrática”, asociada con el ejercicio de la disciplina en Europa en el período de entreguerras en Europa y su recepción en América Latina entre los 60 y 70. El “planificador de escritorio”, conceptualiza al territorio como una página en blanco sobre la cual se despliegan criterios de ordenamiento a partir de la aplicación de técnicas específicas que debían modificar la realidad moldeando los comportamientos de los agentes.

Los entrevistados hacen referencia a la planificación estratégica como la segunda corriente o enfoque que se destaca con fuerza en el desarrollo de la planificación en la Argentina. Su desarrollo suele estar asociado en los discursos a la combinación de diferentes elementos. Por un lado, a las crecientes

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

necesidades y desafíos que se asumen desde el ámbito local en un contexto de reestructuración, tanto de las relaciones entre Estado y sociedad desde una orientación neoliberal, como de las responsabilidades entre los diferentes niveles del Estado y los procesos de descentralización, que recargaron las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales sin reforzar su disponibilidad de recursos y sus atribuciones para afrontar estos nuevos desafíos. Se destaca que emergieron como referencias algunas experiencias europeas que se consideraban exitosas, tales como Barcelona o Bilbao. Por lo general se expresaron voces críticas respecto a este modelo, por quedar muchas veces en la esfera de las ideas, de la “ciudad ideal” pero sin plantear instrumentos de transformación de la realidad. No obstante, en muchos casos se destacaron los aportes vinculados a la práctica de los diagnósticos previos, que permitieron un mejor conocimiento de la realidad urbana y la introducción de los instrumentos de la participación, evaluados como variopintos en cuanto a su incidencia o alcance.

Por otro lado, existe una valoración positiva al colocar en la agenda la planificación en las ciudades argentinas y en abrir camino para ir renovando las metodologías, que luego fueron utilizadas en el desarrollo de múltiples planes durante el período analizado.

Como tercera vertiente surge la noción de “planes urbano-ambientales” o “planificación ambiental”, No obstante, esta referencia no aparece identificada con la nitidez y la generalidad que las dos precedentes, aunque sí se la presenta en todos los casos asociada a la incorporación de la dimensión ambiental, en buena medida por las referencias de los organismos internacionales o a encuentros internacionales emblemáticos, pero sobre todo en cómo esas referencias globales encuentran un correlato en la agenda de nuestro país. En este sentido, se destaca como cuestión relevante en la nueva Constitución Argentina de 1994. Esta dimensión pasa a ser incorporada en la agenda de la planificación, aunque no de forma unívoca.

En referencia a la última década, los expertos aluden a la presencia cada vez más relevante de la planificación en el país, en particular a partir del 2003, y esto constituye un elemento positivo para los especialistas. Si bien consideran que se encuentra prácticamente superada la visión tecnocrática, se observa una suerte de “hibridación” entre diferentes enfoques y corrientes. Así, la “planificación estratégica” o la “planificación normativa” como vertientes o paradigmas “puros” aparecen diluidos en función de las experiencias concretas de elaboración e implementación de los planes. Pareciera pendiente el debate sobre planificación integral del territorio versus fragmento o proyecto urbano (que tendría efectos multiplicadores). La tendencia pareciera que se superaría esos pares antagónicos, pero todavía se encuentran posiciones divergentes al respecto.

La relación entre la lógica técnica y política en la planificación fue planteada en dos sentidos: por un lado, como una tensión intrínseca dentro de la tarea de la planificación y, por el otro, como una tensión o conflicto entre actores con roles y lógicas diferentes. Esto último implicaba una vinculación entre los tiempos que llevaba el pasaje de la planificación, pensada como un momento predominantemente técnico, y su puesta en práctica entendida como un tiempo anclado en la lógica política.

No obstante, el momento del diseño debería incorporar los elementos políticos

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

que la hagan factible y legítima. Es decir, deben incluir la opinión de los actores urbanos relevantes. En ambos momentos se articulan actores con lógica diferentes: los profesionales de la planificación y los profesionales de la gestión de la ciudad, es decir profesionales de la política. De una buena conjunción de ambos tipo de actores y perspectivas saldría una planificación con capacidad de incidencia en el ámbito urbano. En síntesis, es una tensión que debe resolverse, ya que la planificación es técnica y política.

Inclusive se remarcó que la decisión de la delimitación del territorio a intervenir es una decisión política en sí misma, aunque incluya argumentos técnicos. Un grupo de entrevistados prefirió mantener las diferencias, aduciendo que en los tiempos políticos de implementación, las decisiones están ajenas a las capacidades de los planificadores. Otros hicieron autocrítica respecto a la perspectiva del planificación que minimiza o soslaya la dimensión política y que inclusive tanto los planificadores como los políticos profesionales o los gestores tienen miedo a la participación, porque puede llevar a una dinámica política difícil de controlar, en particular en ciudades pequeñas. De esta forma, el contexto político donde se desarrolla la planificación nunca es neutro, así como la planificación tampoco es neutra en relación al contexto.

Respecto a la participación hay coincidencia entre los consultados en relacionar su incorporación en la metodología de la planificación a la aplicación de la planificación estratégica. Sin embargo, se considera que no existía una práctica previa en la gestión urbana por lo que se tuvieron que generar las condiciones para que esta sea posible, aunque no siempre se tuvo éxito. El ámbito municipal es percibido como el espacio “natural” para practicarla.

De las entrevistas se desprende que la participación no es una práctica que pueda ser evaluada en su eficacia o eficiencia de forma homogénea, sino que debe evaluarse contextualmente. Por el contrario se sugiere que hay que **separar lo que se observa como “participación ficticia” de la “sustantiva” y real**. Es decir, se debe tener mucho cuidado con confundir participación con aquello que emerge como un “discurso participativo” y que sólo lleva a “vaciar de contenido” a la participación, ya que se utiliza para legitimar decisiones tomadas en los niveles de gobierno, pero sin que la población o los distintos actores sociales involucrados hayan tenido oportunidad de opinar o decidir. Esto sería particularmente visible en los casos en que al final del desarrollo técnico se somete el plan a la población, pero sin mucha capacidad para modificarlo. La desconfianza mutua entre actores la falta de continuidad, las convocatorias limitadas, la falta de una buena comunicación, o algunas formas como las audiencias públicas que llevan muchas formalidades son algunos de los obstáculos mencionados.

En relación a la incidencia de la planificación en la agenda pública y privada se observan **opiniones muy divergentes**. En general, los entrevistados conocían más sobre el contenido de los planes que su aplicación o la consecución de los encadenamientos de las consecuencias de las herramientas utilizadas. Varios especialistas sugirieron que esa debería ser una línea de indagación en el futuro a fin de ponderar la práctica de la planificación en las ciudades argentinas. Algunos especialistas se muestran fuertemente escépticos en cuanto a la

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

capacidad de la planificación en modificar las agendas públicas o las condiciones urbanas concretas y se refieren a “ejercicios inocuos” ya que el mercado del suelo o actores económicos de poder tienen la capacidad de incidir en los niveles superiores de gobierno, mientras que los gobiernos locales serían actores sumamente débiles. Otros sostienen que existen casos exitosos para reafirmar el valor de la planificación. No obstante la mayoría de los especialistas consultados opinan con matices y afirman que el impacto de la planificación en la agenda pública y privada **depende de ciertas condiciones**, algunas coyunturales y otras estructurales. Las primeras tienen que ver mayoritariamente con la “voluntad política” de los gobiernos, del involucramiento de la sociedad civil y de los vínculos de los gobiernos locales con las instancias superiores del estado y de la continuidad del proceso, entre otros factores. Las estructurales se vinculan a lo que sucede en el nivel macro (economía y sociedad) y esto puede llevar a efectos positivos del crecimiento económico, aunque muchas veces se observan efectos negativos por la llegada de excedentes económicos volcados a la transformación de las ciudades, sin planificación (ejemplo “inversión en ladrillo”, edificios torres en ciudades que no crece la población, por mencionar algunos).

En ciertos contextos, las crisis provocan efectos que los gobiernos locales no pueden manejar aunque puede resultar en oportunidades para la planificación ya que el conjunto de la sociedad está decidido a buscar soluciones (en muchos casos adoptando la perspectiva del desarrollo local). Cuando se analizan los casos, los entrevistados oscilaron en incorporar aspectos de incidencia positiva, con negativa y las explicaciones de las limitaciones de ambas situaciones.

En consecuencia a lo indicado sobre los planes estratégicos de los años 90 y los desarrollados en el período postcrisis 2001, existe una coincidencia entre los especialistas entrevistados en que todo plan debe incluir una batería de herramientas para operacionalizarlo. Aquí se remarcó que muchas acciones de planificación no fueron consecuentes en llegar a la operacionalización de lo discutido o establecido como lineamientos. Se considera un punto complejo sumamente complejo porque las herramientas no pueden ser fijadas a priori sino por el contrario se debe tener en cuenta el contexto del territorio en el cual se desarrolla la planificación y por lo tanto establecer cuáles son los instrumentos necesarios para cada caso. Esto es, existen una serie de variables contextuales (normativa, capacidades de los gobiernos locales, condiciones estructurales, por mencionar algunos ejemplos) que hacen recomendable un instrumento u otro. Inclusive estos podrían variar en el tiempo de acuerdo a la dinámica urbana de las localidades, el cambio de normativa local, provincial o nacional, entre otros factores. Nuevamente la evaluación ex post se hace necesaria y sin embargo se observa cómo poco practicada en la Argentina. Se observa una opinión común en que la relación entre plan e instrumentos de intervención es un punto donde existen pocos avances, donde se debe mejorar lo existente y generar innovación. Se propone hacer evaluaciones y por lo tanto generar aprendizajes entre las experiencias de las ciudades argentinas. Se plantearon fuertes críticas entre instancias estatales superpuestas en la planificación o acciones de niveles superiores que intervienen en los espacios locales, tales como la provisión de infraestructura o políticas de vivienda. Algunos señalaron acciones

Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina

contradictorias entre las agencias públicas. Algunos especialistas señalaron la importancia de la capacitación de los agentes públicos municipales que se viene desarrollando desde el nivel central ya que su déficit aparece como una de las deficiencias para una mejor práctica de la planificación.

En cuanto a las escalas, algunos entrevistados plantearon que éstas no pueden definirse a priori y que por el contrario deberían desarrollarse acciones de planificación complementaria y específica para cada escala (sector, municipio, regiones). Cada uno remite a diferentes niveles de desagregación en términos espaciales, con lógicas, actores y procesos diferentes. En general, la experiencia desarrollada es a nivel de ciudad o de municipio, o en algunos casos puntuales fragmentos urbanos (en particular se hizo referencia a la Ciudad de Buenos Aires), siendo más escasas las regionales.

Como síntesis general, tal vez el rasgo más notorio que puede observarse a partir de la lectura transversal de los ejes analizados tiene que ver con la referencia a una suerte de “hibridación” en la perspectiva de los entrevistados respecto del ejercicio de la planificación en la actualidad. Esto se observa principalmente en dos aspectos. Por un lado, en la referencia genérica a las influencias de corrientes o referencias externas en la planificación, respecto de la precisión observada en el modo en que el contexto general incide en el ejercicio específico de la planificación a nivel nacional y local. Este punto se vuelve más nítido cuando intentan buscarse rasgos de continuidad o ruptura en los enfoques entre las décadas del noventa y de dos mil. Aún cuando en algunos casos se identifica influencias tanto de corrientes o teóricos de la planificación (“urbanismo español”, “Mathus”, “urbanismo social”, “experiencia de Barcelona”, “Medellín”), las referencias suelen estar acentuadas en el plano nacional (Córdoba, Rosario), pero incluso allí se enfatizan las variables contextuales generales: la crisis de 2001 como punto de inflexión, la recuperación de las capacidades estatales y la fuerte inversión pública en materia de infraestructura y vivienda representan la gran divisoria frente a la cual la planificación debe interpretar e incidir.

Por el otro, pero vinculado al punto anterior, la referencia al modo en que la planificación puede desarrollar estrategias en este nuevo escenario emerge como el desafío que la disciplina tiene para la etapa actual. Aquí es importante remarcar que si bien los entrevistados coinciden en que el enfoque tiene la capacidad –algunos más moderados dirían “la intención”- de poder interpretar las diferentes escalas involucradas en los procesos socio-territoriales, sus opiniones en cuanto a experiencias concretas permiten detectar un posible hiato entre los enfoques y las prácticas concretas, como se visibiliza en el apartado relativo a los instrumentos. Sin dudas aquí reside uno de los aspectos más desafiantes e interesantes para seguir profundizando desde los tres ámbitos en los cuáles se ha desarrollado la indagación: la gestión pública, la academia y la consultoría responsable.