



## Reseña

Luciano Scatolini, Juan Duarte y Luis Baer  
**“PLANIFICAR LA CIUDAD EN TIEMPOS DE DESIGUALDAD”**  
Editorial Café de las Ciudades, Colección Hábitat. Buenos Aires, 2023, 149 páginas.

*Juan Quintar*<sup>1</sup>

(Manuscrito recibido el 24 de abril de 2024, en versión final 22 de julio de 2024)

### Para citar este documento

Quintar, J. (2024) *Planificar la ciudad en tiempos de desigualdad*, reseña de: “Planificar la ciudad en tiempos de desigualdad”, de Scatolini, L., Duarte, J., Baer, L. (2023). Editorial Café de las Ciudades, Colección Hábitat. Buenos Aires, *Boletín Geográfico* 46., <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s2313903x/fluyf3zee>

## Resumen

Es una reseña sobre un texto de enorme relevancia en la medida que los autores condensan parte de su experiencia en el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, que expresa, a nivel de Estado, la preocupación por la planificación territorial. A su vez, el texto es un emergente de una realidad propia de fines del S XX y comienzos del XXI: el acelerado incremento de la desigualdad como fenómeno global y la manera en que las ciudades reproducen ese proceso en sus políticas de uso del suelo.

**Palabras clave:** Desigualdad urbana - Políticas de desarrollo urbano - Regulación estatal y usos del suelo

## PLANNING THE CITY IN TIMES OF INEQUALITY

### Abstract

---

<sup>1</sup> FaEA-UNCo. Galarza 2776, Neuquén (CP 8300). 2994490312. [jquintar2004@gmail.com](mailto:jquintar2004@gmail.com)

It is a review of a text of enormous relevance insofar as the authors condense part of their experience in the Ministry of Territorial Development and Habitat, which expresses, at the state level, the concern for territorial planning. At the same time, the text emerges from a reality characteristic of the late 20th and early 21st centuries: the rapid increase in inequality as a global phenomenon and the way in which cities reproduce this process in their land use policies.

**Keywords:** Urban inequality - Urban development policies - State regulation and land uses

El texto es de enorme relevancia en la medida que los autores condensan parte de su experiencia en el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, que expresa a nivel de Estado la preocupación por la planificación territorial. A su vez, el texto es un emergente de una realidad propia de fines del S XX y comienzos del XXI: el acelerado incremento de la desigualdad como fenómeno global y la manera en que las ciudades reproducen ese proceso en sus políticas de uso del suelo. El tema ha suscitado ya innumerables y ricos estudios. El proceso de globalización financiera que tuvo lugar en el mundo occidental desde mediados de los años setenta, implicó un giro copernicano en la consideración de ciertos bienes y servicios que durante el corto siglo XX fueron entendidos como estratégicos de una Nación, y por tanto pasibles de ser regulados por el Estado; pero desde mediados de esa década comenzaron -sobre todo en la última década- a ser considerados como bienes de mercado y la desregulación se impuso en todos los terrenos, sin que haya metáfora en la expresión, dejando en manos del mercado el acceso de la población a la tierra. El resultado fue el mismo que en otros ámbitos de la economía, la desposesión y la creación de una pobreza de nuevo tipo. Ese proceso global tuvo su expresión nacional, extrema, en los años '90 del siglo pasado, y también su moderación, en la primera década del siglo XXI. Pues bien, el punto de partida de este texto es justamente esa última instancia: es producto de una experiencia concreta en la gestión del Estado, la creación del Plan Estratégico Territorial y el Consejo Federal de Planificación, en el año 2008, como espacios del Estado para generar herramientas de ordenamientos territoriales y la creación, luego, en el 2015, del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, promoviendo políticas territoriales novedosas en el plano de la regulación territorial, y su impacto social, como el Plan Nacional de Suelo Urbano, el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, el Programa Nacional de Producción de Suelo y el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica.

A partir de lo anterior una única observación que desfavorece el texto. En los primeros capítulos se evidencia una mirada excesivamente superficial (y partidaria) sobre el proceso económico latinoamericano de principios del siglo XX. Un proceso internacional que, en términos económicos, favoreció a toda América Latina, inclusive a los países que persistieron con sus gestiones más fuertemente neoliberales, es visto como un cambio de paradigmas promovido por cierta dirigencia local. Cuando

en realidad se trató de dirigencias emergentes que supieron aprovechar ese contexto para sólo moderar la continuidad de las políticas de los años '90, en la medida que ello fue posible y que hubo financiamiento. Es decir, como lo sentencia una expresión popular: cuando la marea sube, suben también los barcos, de la misma manera a la inversa, cuando baja, lo propio sucede con las embarcaciones, y los capitanes deben prever ello. Hay numerosa información económica sobre esta cuestión, desde los repositorios de la CEPAL hasta investigaciones específicas. No obstante, salvando este aspecto, el texto hace un gran aporte para las futuras y deseables experiencias de regulación del mercado del suelo y de planificación urbana, toda vez que nace desde una experiencia concreta donde el Estado, en un país que es el 8vo en el mundo -en términos de superficie- con una población equivalente a la de España, pero con un altísimo grado de urbanización, no ha parado de agudizar las desigualdades en el hábitat y en la desposesión del suelo.

Luego de un capítulo conceptual y de excesivas expresiones de tono imperativo respecto a lo que “debe ser” un Estado, aborda las políticas más sobresalientes de las últimas décadas, y sus ciclos, para hacer frente a un aspecto sobresaliente de la larga decadencia argentina: el crecimiento de ciudades que incrementan la brecha urbana y las dificultades para detener o moderar ese proceso. Frente a ello, el texto describe y analiza la puesta en marcha, por primera vez en nuestra historia, del Plan Nacional de Suelo Urbano, que comprende un Programa Nacional de Producción de Suelo; el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo; la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo y el Observatorio Nacional de Políticas de Suelo. El texto apunta a sintetizar ese accionar político-administrativo por parte del Estado, en materia de política territorial y urbana, destinada a orientar la producción social del espacio, lo que supone la creación de instrumentos y normativas que hagan posible esa regulación y no quede simplemente en manos del mercado inmobiliario.

Si bien los factores que más inciden en la distribución de la riqueza y la generación de desigualdades son el nivel de salarios, las prestaciones sociales, las oportunidades de empleo y los impuestos que se aplican - factores que dan forma, en palabras de Harvey (1977), a la distribución directa- la política urbana puede hacer bastante para compensar las desigualdades creadas por el mercado en otras esferas o puede acentuar las mismas. Porque es en la ciudad donde se crean condiciones territoriales para la reproducción de la vida de las familias, espacio que es creado, en definitiva, entre la forma espacial que la ciudad adopta y los procesos sociales que en ella se desarrollan. Entonces, la política urbana tiene una incidencia sobresaliente en esa redistribución de la riqueza con sus obras, con la prestación de servicios, las reglamentaciones ambientales, tasas, tributos y derechos que la ciudad recauda. Por lo tanto, la transferencia de recursos que la política urbana organiza, de distintas maneras, es una dimensión importante en la generación y distribución de ingresos, sea en los costos inmobiliarios como en los costos para habitar la ciudad, agravando o mejorando los índices de la equidad social. Tal como lo dicen los autores, es lo que David Harvey (1977) llama distribución oculta. Ahora bien, la planificación urbana, tal como se ha concebido tradicionalmente, ha fortalecido los niveles de desigualdad y fragmentación que genera el mercado en cuanto al uso del suelo. Si el Estado ha de

intervenir, como es necesario que lo haga, debe cambiar su histórica perspectiva en ese plano hacia una concepción más social y que posibilite el acceso a la tierra, y en esa línea se creó el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial. La experiencia en este Programa permite distinguir entre tres tipos de instrumentos de regulación, que es sobre lo que los autores reflexionan: las herramientas de intervención directa para la creación de espacios urbanos destinados a la vivienda familiar; los instrumentos de regulación urbana de los municipios y en tercer lugar las regulaciones urbanístico/tributarias. El texto es minucioso y enfático en las especificidades de este instrumental como en la importancia de su articulación entre ellos, lo cual los autores despliegan y ejemplifican a partir de casos concretos como la adquisición de terrenos para lotes y viviendas multifamiliares en Escobar, Provincia de Buenos Aires, y Villa María en la Provincia de Córdoba.

En la línea de lo antedicho, el texto aborda también la agenda de planificación territorial federal que el gobierno nacional llevó adelante, junto con los gobiernos provinciales, para lo cual fue fundamental la creación del Consejo Federal de Planificación Territorial (COFEPLAN) y la creación de un Plan Estratégico Territorial (PET) en 2008, lo que condujo a la creación de planes estratégicos provinciales en casi todas las jurisdicciones del país. Pero, tal como se puede suponer, la promoción de un modelo de desarrollo territorial más sustentable y socialmente más justo, depende -como en todas las áreas de la economía- de la sostenibilidad y de los consensos de largo plazo en torno a un modelo de país, lo que Aldo Ferrer (2010) llamara densidad nacional. De hecho, la ausencia de esos consensos hizo que esa experiencia no pudiera consolidarse con una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para fortalecer el uso racional del suelo. Luego, con la llegada al gobierno, en el 2015, de una gestión de un neoliberalismo más acentuado, la planificación operativa del territorio y las iniciativas vinculadas a la regulación del mismo se redujeron a la mínima expresión.

El último capítulo es, en el sentido de la descripción de los esfuerzos para una regulación y gestión del suelo, el más rico, ya que aborda la reactivación de ese compromiso de gestión luego de la casi paralización de ella en el período 2015/19. En esa línea, tal como lo señalan los autores, la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat marcó un punto de inflexión en la voluntad del Estado Nacional de actualizar los compromisos en materia de desarrollo territorial creando instrumentos necesarios para hacer operativa esa regulación de los usos del suelo, tanto en los niveles provinciales como en los municipales. Desde ese ministerio fue fundamental la creación del Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial (PPyOT) desde el cual se promovió la sanción de normativas provinciales y municipales para la planificación territorial. La gestión de ese PPyOT fue un esfuerzo que se presenta como federal, por la cooperación interjurisdiccional que supuso, y multidimensional, por las distintas perspectivas que articuló, y que se concretó en propuestas de Legislación Provincial de Desarrollo Territorial; Capacitación y Asistencia Técnica en Planificación Territorial y la creación de Registros Territoriales de Suelo Apto para usos habitacionales. Así, con estas herramientas el Estado Nacional revitalizó el esfuerzo por crear presupuestos, criterios mínimos y principios

rectores para el desarrollo y la planificación territorial en distintos niveles de gobierno, en todo el país.

Si bien continuó ausente una legislación madre de planificación territorial, los autores describen el esfuerzo de articulación con gestiones provinciales del territorio. Para ello, fue muy valiosa la revisión y análisis de la experiencia de países como Colombia, Brasil, Alemania, Francia, Holanda y España, y también lo realizado por la Provincia de Buenos Aires que, en 2012, luego de cuatro años de ardua discusión, sancionó la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Todos casos en los que la especulación inmobiliaria, el avance sobre áreas de interés productivo y ambiental, como la forma en que el mercado inmobiliario acrecienta la desigualdad en el uso y acceso de la tierra se hicieron evidentes. Así la gestión que los autores describen posibilitó, entre 2021 y 2022, que dos provincias del norte argentino, Chaco y La Rioja, creen instrumentos legales articuladores de la gestión del suelo; y en el caso de Catamarca, la provincia logró ya media sanción de un Régimen Provincial de Ordenamiento Territorial; y en el mismo sentido, pero ajeno al programa del ministerio, lo hizo la Provincia de Santa Fe. Pero ese esfuerzo de gestión también tuvo impacto en los gobiernos locales promoviendo la elaboración, sanción e implementación de instrumentos de gestión del suelo como los Códigos Urbanísticos o Territoriales. La idea, en estos casos, fue tratar de que esas herramientas no se reduzcan a una tradicional ordenanza de zonificación, sino que incorporen los criterios y herramientas que compensen los desequilibrios del mercado inmobiliario. Ello hizo posible que en un período de año y medio 75 gobiernos locales de todo el país hayan avanzado en ese sentido. El texto describe casos concretos como el de Santa Rosa, en la Provincia de Mendoza. En definitiva, el texto resulta de suma importancia en la medida que surge de una experiencia práctica de gestión desde una perspectiva en la que el suelo es un recurso económico, social, natural, no renovable y escaso que requiere, como principio de gestión, el reconocimiento de un interés general sobre los particulares para un desarrollo ambiental y socialmente sostenible.

## **Referencias**

- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid, España. Siglo XXI.  
Ferrer, A. (2010). *El futuro de nuestro pasado*. Buenos Aires, Argentina. FCE.