



## Introducción

La Sociedad Argentina de Planificación Territorial SAPLAT (<https://saplat.org.ar/>) es una asociación civil sin fines de lucro que nació en 2018 y reúne a profesionales de distintas disciplinas, interesados en promover la planificación territorial y las políticas públicas de desarrollo. Estamos organizados en un esquema federal, con ocho regionales abarcando todo el país y contamos con aproximadamente 200 socias/os.

En mayo de este año, en el V Congreso Anual de SAPLAT, asumimos que la planificación territorial es, al menos, tres cosas a la vez:

- **Una disciplina profesional**, para la cual hay que capacitarse.
- **Un instrumento técnico-administrativo**, que requiere para su implementación: marcos jurídicos e institucionales, procedimientos adecuados, recursos humanos capacitados.
- **Una política pública de desarrollo socio económico**, que es su máxima expresión.

Considerando estas tres dimensiones podemos decir que en Argentina la Planificación Territorial ha sido preponderantemente una **técnica de planificación física - sectorial**.

**Como disciplina** es un campo en tensión, en construcción, que se enseña parcialmente en diferentes facultades y se aprende en la práctica como funcionaria/o o consultor/a.

Finalmente; algunas veces no muchas, ha sido una **política pública de desarrollo**, coordinando y haciendo converger diferentes políticas sectoriales en el territorio.

Es decir, que la planificación territorial tiene aún mucho camino por recorrer para constituirse en una POLÍTICA DE ESTADO que cuente con institucionalidad y financiamiento estables y con amplio consenso académico, social y político.

Un aspecto transversal es que la planificación territorial es un **proceso**, adaptativo, progresivo, que requiere la actualización de sus marcos normativos y programáticos.

**Por ello, desde SAPLAT celebramos estas jornadas impulsadas por el Gobierno Provincial que abren un camino para el desarrollo territorial con planificación en la Provincia de Buenos Aires.**



## Planificación territorial para el desarrollo

Un aspecto interesante que poner sobre esta mesa es la cuestión semántica:

Generalmente se habla de Planificación para el **Ordenamiento Territorial**. Pero nuestro problema en Argentina no es tanto el desorden territorial (que si lo hay) sino la necesidad del **DESARROLLO TERRITORIAL**.

Entonces, entendemos que es más adecuado a nuestra realidad, hablar de **Planificación para el Desarrollo Territorial Ordenado**.

Nuestros instrumentos han de ser los Planes de Desarrollo Territorial Ordenado y Sostenible más que los Planes de Ordenamiento Territorial.

**La planificación territorial debe ser una política pública para el desarrollo, con sostenibilidad ambiental, prosperidad económica y justicia social.**

Planificamos el desarrollo de los territorios para alcanzar ciertos OBJETIVOS acordados y priorizados previamente en la sociedad, y establecemos ciertas MANERAS DE LOGRARLOS (estrategias – lineamientos), no cualquier manera es válida. Nos apoyamos en principios éticos que priorizan la vida, la solidaridad, la equidad, los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental, el equilibrio territorial, la justicia social, la función social y ecológica del suelo, entre otros. De este modo, establecemos un cierto MODELO DE DESARROLLO.

El modelo de desarrollo es el marco en el cual planificamos. Tenemos marcos globales e internacionales como la declaración universal de los DDHH y la Agenda 2030 (entre otros), que Argentina ha decidido apoyar y hacer propios. Un MODELO NACIONAL debería tomar esos marcos globales como claras referencias y proponer OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS LOCALES (nacionales y provinciales) para atender los problemas y expectativas prioritarios en este país.

Sabemos que Argentina tiene una sociedad políticamente pendular, con ciclos que dificultan dar continuidad a modelos de desarrollo. Por eso es importante que ciertos objetivos, principios y estrategias de un modelo queden plasmados, al menos, en la legislación a fin de tener una plataforma de legitimidad y operatividad con una duración mínima para lograr algunas metas y quizás algunos objetivos.

Sin embargo, la verdadera legitimidad de un modelo de desarrollo estará dada por los resultados logrados, es decir por los OBJETIVOS ALCANZADOS. Por lo que es fundamental que la planificación territorial sea también un INSTRUMENTO EFICAZ para articular planes, programas y proyectos sectoriales en los territorios, que permitan TRANSFORMAR LA REALIDAD en el sentido deseado y que esta transformación sea percibida y valorada por las comunidades por la mejora en su calidad de vida.

Por ello, la planificación territorial no debiera agotarse en normativas de uso del suelo, debe ser propositiva y programática. Debe promover objetivos de desarrollo para los diferentes territorios



mediante la regulación de los usos del suelo orientados a esos objetivos y contar con instrumentos de gestión del desarrollo (planes, programas, proyectos) y con una estructura de gestión con capacidades y competencias adecuadas y suficientes.

## **La planificación territorial es una función indelegable del Estado**

**La planificación siempre sucede.** Puede ser desde el Estado, o desde el mercado o una combinación. Lo que no es razonable es pensar que si no hay planificación desde el Estado no hay planificación alguna.

**Siempre alguien planifica,** y cuando no se lo hace pensando en el interés general se lo hace desde el interés particular, desentendido de una visión de conjunto y del largo plazo.

La desregulación de las actividades económicas y productivas y el retiro o achicamiento del Estado son caminos que debilitan la capacidad pública de planificación y habilitan a que esta se realice desde otros ámbitos, que no necesariamente contemplan la sostenibilidad ni la integralidad del desarrollo.

**En SAPLAT entendemos que la Planificación Territorial es una función indelegable del Estado en sus diferentes niveles porque:**

- La cohesión y la integración del territorio es una responsabilidad excluyente del Estado.
- La mirada integral y de largo plazo es una capacidad casi excluyente de los Estados.
- No dejar a nadie atrás en la planificación es una responsabilidad de los Estados.
- Cuidar los recursos estratégicos del país es una responsabilidad de los Estados.
- Garantizar el derecho a un ambiente sano y los derechos humanos es responsabilidad primaria de los Estados.
- Es muy caro NO PLANIFICAR desde un enfoque integral. Se pierden oportunidades y se generan conflictos evitables que luego es el Estado quien debe resolver.

**Pero esto no quiere decir que el Estado sea el único actor en la planificación**

- La planificación debe ser liderada por los Estados, con participación de las comunidades, sus instituciones y el sector privado.
- La planificación como política pública debe considerar y articular los recursos y capacidades públicos y privados para lograr mayor eficacia.
- Es necesario contar con Estados con capacidades adecuadas, eficientes, que lleven adelante la planificación territorial como política pública para el desarrollo.



# Contribución para un nuevo marco normativo provincial

## ASPECTOS CONCEPTUALES

### Establecer principios claros para el desarrollo territorial

- Solidaridad, cohesión e integración territorial
- Desarrollo sostenible y equilibrado de las regiones
- Mejora de la calidad de vida de las personas
- Respeto y promoción de los derechos humanos
- Prosperidad económica y reducción de inequidades en la sociedad
- Igualdad de oportunidades en el territorio
- Función social y ecológica del suelo
- Conservación y uso sostenible de los bienes naturales y la biodiversidad
- Respeto a la diversidad natural y social de los territorios
- Adaptación al medio natural antes que transformación
- Planificación y gestión territorial como política pública para el desarrollo

### Incorporar el desarrollo a la Planificación Territorial (PT)

- La planificación territorial debe ser una política pública para el desarrollo integral, con sostenibilidad ambiental, prosperidad económica y justicia social.
- La PT no debe agotarse en normativas de uso del suelo, debe ser propositiva y programática. Proponer y promover objetivos de desarrollo social y económico para los diferentes territorios, mediante la regulación de los usos del suelo, así como de instrumentos de promoción del desarrollo (planes, programas, proyectos, créditos, incentivos, tributos, etc).
- La PT debe lograr TRANSFORMAR LA REALIDAD en el sentido deseado y que esta transformación sea percibida y valorada por las comunidades por la mejora en su calidad de vida.
- La PT debe ser un INSTRUMENTO EFICAZ para articular planes, programas y proyectos de manera integrada en los territorios. Debemos prever **mecanismos de actuación integrada** en diferentes escalas. Planes por paisajes, por microrregiones, por regiones funcionales, por sectores urbanos, entre otros.



## ESCALA PROVINCIAL

La provincia de Buenos Aires es extensa y tiene diversas realidades y problemáticas en su territorio. Sin dudas el área metropolitana en torno a la ciudad de Buenos Aires (el conurbano) es uno de los territorios que requiere atención prioritaria por la cantidad de población que lo habita y B las complejas problemáticas que alberga (hábitat, transporte, seguridad, pobreza).

Sin embargo, otros ambientes de la provincia también tienen sus desafíos entre los que pueden señalarse:

- **Sector norte integrante de la “zona núcleo” agrícola** (agricultura industrial, pueblos fumigados, necesidad de desarrollo rural a escala humana, pérdida de biodiversidad)
- **Zonas centro y oeste** (falta de desarrollo económico, emigración, pérdida de calidad de vida en pequeños pueblos rurales)
- **Zona suroeste, Patagones y Villarino** (avance de desertificación, escasez de agua)
- **Cuenca del río Salado**, en proceso de sistematización (manejo del riesgo hídrico rural, conservación de humedales, producción ganadera sostenible)
- **Corredor urbano/fluvia/industrial “Campana - San Nicolás”** (empleo, industria, gestión ambiental, riesgos tecnológicos, puertos fluviales, contaminación del agua superficial)
- **Costa marina medanosa, acantilada y de estuarios** (proceso de “litoralización” por la presión inmobiliaria y de las actividades turística, pesca, portuaria, industrial, hidrocarburífera), erosión costera, contaminación.
- **Cuencas de los ríos Lujan y Reconquista** (urbanizaciones cerradas, inundaciones, contaminación)
- **Delta del río Paraná** (incendios forestales, presión inmobiliaria, barrios cerrados)

Estas problemáticas se ven a su vez afectadas de manera transversal en todo el territorio por los efectos del cambio climático en la región tales como la intensificación de eventos climáticos (lluvias, tormentas, sequías, olas de calor) y la posible elevación del nivel del mar y sus consecuencias.

El sistema urbano es absolutamente desequilibrado y mono céntrico a partir del peso relativo demográfico, político y económico del AMBA. Luego, algunas pocas ciudades de tamaño mediano del litoral marítimo y fluvial en el río Paraná se posicionan como nodos territoriales e incluso como sistemas urbanos litorales policéntricos.

En el ámbito rural, de cara al futuro es necesario abordar desde una mirada más integral algunos problemas que dificultan el desarrollo: el latifundio, la primarización de la economía, el modelo agroindustrial excluyente, la despoblación rural, la debilidad de las economías regionales, el



**Presentación del Arq. Abelardo Llosa en representación de SAPLAT**

---

avance de la desertificación, la escasez y contaminación de los recursos hídricos, la transición energética (fósil-renovables), las estrategias de conservación y uso sostenible de los bienes naturales, la adaptación al cambio climático de la producción rural, la demanda internacional de productos agropecuarios libres de deforestación, la infraestructura y la logística (FFCC, rutas, puertos), entre otros.

Se proponen a continuación algunos ejes para el debate:

**Fortalecer la planificación territorial como política pública para el desarrollo**

- Promover un acuerdo básico, académico, social y político acerca de la PT
- Establecer una institucionalidad estable y continua a escala provincial
- Establecer mecanismos de financiamiento y recursos financieros específicos
- Establecer un marco jurídico a modo de presupuestos mínimos provinciales

**Establecer mecanismos de coordinación para la planificación territorial**

- Coordinación horizontal (entre municipios)
- Coordinación vertical (municipio – provincia)<sup>1</sup>
- Coordinación en áreas metropolitanas (municipios – municipios – provincia)
- Coordinación interprovincial (paisajes, sistemas urbanos, cuencas hídricas)

**Incorporar el medio natural a la planificación**

Es necesario que la nueva normativa contemple explícitamente la integración del medio natural en la planificación territorial. Especialmente desde al menos tres enfoques:

1. **Gestión de riesgos socio naturales y adaptación** (urbana y rural) **al cambio climático**
2. **Conservación de la biodiversidad** por su valor estratégico para la vida.
3. **Conservación de las funciones ecosistémicas** que dan lugar a los servicios ecosistémicos (provisión de agua, alimentos, regulación del clima, atenuación de inundaciones, calidad del aire, etc.)

Para ello son estratégicos algunos puntos:

---

<sup>1</sup> La iniciativa del Ministerio de Ambiente de la provincia a través de la Resolución OPDS N° 470/18, que establece el Informe de Prefactibilidad Ambiental Regional para el Cambio de Uso del Suelo (IPAR-CUS) es una valiosa instancia en este sentido. Asimismo, puede considerarse el Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial (CIOT) creado a similares efectos en la provincia de Santa Fe.



**Presentación del Arq. Abelardo Llosa en representación de SAPLAT**

---

- Iniciar siempre el proceso de planificación por el análisis y la consideración del medio natural, sus potencialidades y sus restricciones.
- Priorizar la adaptación al medio natural (adaptarse y gestionar, no dominar).
- Garantizar la conservación de las funciones ecosistémicas que dan lugar a los servicios ecosistémicos (provisión de agua, alimentos, regulación del clima, atenuación de inundaciones, calidad del aire, etc.)
- Contar con lineamientos provinciales de OT a escala de paisaje, con enfoque ecosistémico y de gestión de riesgos, y articularlo con el marco jurídico de la planificación territorial, de modo que resulten referencias indicativas e incluso vinculantes en algunos casos para los municipios (bosques nativos, costa marina, humedales, pastizales, médanos, deltas y estuarios, sierras, otros).
- Contar con Programas provinciales que establezcan lineamientos y acciones a considerar en la planificación municipal sobre: lucha contra la desertificación, adaptación al cambio climático, gestión integral de riesgos de desastres socio naturales, conservación de la biodiversidad y manejo del agua y las cuencas hídricas.
- Articular el sistema provincial de áreas naturales protegidas con la planificación municipal conformando corredores de biodiversidad.
- Adoptar un menú de prácticas de manejo sostenible de tierras y aguas para los diferentes ecosistemas, que puedan ser adoptadas por los municipios en su zonificación con incentivos fiscales o de otro tipo buscando generar la implementación a escala de paisaje. (Agricultura regenerativa, agricultura en terrazas, ganadería de humedales, ganadería bajo monte, agroecología, entre otros).
- Fortalecer una estrategia de nueva ruralidad sostenible a escala humana
- Desarrollar sistemas policéntricos y equilibrados de pueblos y ciudades
- Rescatar la infraestructura ferroviaria para la conectividad de los sistemas urbanos

## ESCALA MUNICIPAL

Planificar el desarrollo de las ciudades y de los sistemas urbanos (sistemas de ciudades y pueblos) está indisolublemente ligado a planificar el desarrollo rural por múltiples motivos:

- Avance de modelos de desarrollo rural sin agricultores que propician las migraciones de población del campo a las periferias urbanas.
- Desarraigo rural – pérdida de población rural – pérdida cultural.
- Extensión indiscriminada de la urbanización sobre suelos agrícolas y ecosistemas estratégicos.



**Presentación del Arq. Abelardo Llosa en representación de SAPLAT**

---

- Cambio de usos del suelo de producciones tradicionales (frutícolas, hortícolas, ganaderas, tamberas) por usos más rentables (urbanización, agricultura industrial).
- Aplicación de agroquímicos en cercanías de áreas urbanizadas.
- Dificultad en la provisión de alimentos de cercanía a las ciudades.
- Riesgos de pérdida de servicios ecosistémicos a las ciudades (agua).
- Instalación de grandes plantas agroindustriales en áreas urbanas sin planificación.
- Instalación de grandes puertos y plantas agroindustriales en áreas urbanas sin planificación complementaria.

### **Promover el desarrollo urbano y rural integrado**

Los municipios deben asumir la planificación no solo de las áreas urbanas sino también del espacio rural dentro de sus jurisdicciones, en sintonía con los objetivos y lineamientos de orden provincial.

- Fortalecer una estrategia de nueva ruralidad sostenible a escala humana.
- Desarrollar sistemas policéntricos y equilibrados de pueblos y ciudades.
- Promover en los pequeños asentamientos rurales:
  - Las telecomunicaciones de calidad
  - El equipamiento social, la vivienda y el hábitat
  - La electrificación y la energía solar
  - La regularización dominial para pequeños productores
  - Las iniciativas productivas locales (las innovadoras y las tradicionales).
- Facilitar la articulación entre producción rural de alimentos y comercialización y consumo en las ciudades cercanas.
- Regular el tipo de actividad agropecuaria a realizar en el ámbito rural. Priorizando, en base a la evidencia, los modelos productivos adaptados a los ecosistemas, al cambio climático y a los objetivos de desarrollo local y provincial.
- Incorporar el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en la planificación territorial local.
- Promover la creación de Áreas Naturales Protegidas municipales conformando corredores de escala provincial y regional.
- Incorporar y proteger el sistema hídrico local y regional (dinámicas hídricas por cuenca, precipitaciones, humedales, ríos y arroyos, lagunas, aguas subterráneas, áreas inundables, embalses, estuarios, costas fluviales y marinas) en la normativa de regulación de usos del suelo. Realizar inventarios de humedales y cuerpos de agua Nivel 4.



**Presentación del Arq. Abelardo Llosa en representación de SAPLAT**

---

- Analizar y conocer las dinámicas hídricas y en base a ello establecer restricciones al uso del suelo para la prevención del riesgo de inundaciones y para la conservación de la calidad y cantidad del agua y los ecosistemas acuáticos y de riberas.
- Fortalecer la capacidad productora de alimentos y servicios ecosistémicos de los Periurbanos.
- Conservar los servicios ecosistémicos que brinda el entorno rural a los asentamientos humanos (provisión de agua, alimentos, regulación del clima, atenuación de inundaciones, calidad del aire, recreación, educación, etc.)

**Incorporar la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático**

- En los procesos de planificación (urbana y rural), considerar de manera primordial la prevención y la gestión de riesgos socio naturales y la adaptación al cambio climático.
- Realizar análisis técnicos de las amenazas naturales (históricas y nuevas) que pueden dar lugar a desastres socio naturales.
- Realizar análisis de vulnerabilidad y exposición (social, urbana y rural).
- Realizar mapas de riesgos que den lugar a planes de gestión del riesgo y resiliencia territorial
- Evitar la construcción social del riesgo en la asignación de usos del suelo.

**ESCALA URBANA**

La dificultad en el acceso al suelo urbano, la vivienda y el hábitat digno es hoy el principal problema a escala urbana.

La adaptación al CC y la gestión del riesgo son estratégicos para el futuro de las ciudades.

La segregación social y la fragmentación territorial son efectos no deseables para el desarrollo de las ciudades. Ambos las hacen menos eficientes, más vulnerables e injustas.

**La segregación social y la fragmentación territorial**

Los vectores que en mayor medida materializan estas variables desde hace décadas son los inmobiliarios de tipo barrio cerrado. La fragmentación territorial que generan las urbanizaciones cerradas implica altos costos sociales de movilidad y transporte, ineficiencia de los servicios públicos, afectación a bienes naturales (humedales, ríos, bosques), ocupación de grandes extensiones de suelos de alta aptitud agrícola, incrementan los riesgos de desastres socio naturales (inundaciones), y afectan negativamente a la biodiversidad (transformación y fragmentación de hábitats naturales). La gran extensión (y continuidad espacial) que este tipo de urbanización ha cobrado en el NE de la provincia, los problemas ambientales y funcionales derivados de ello y la tendencia de reproducción que presenta lo transforman en un asunto prioritario en la revisión del modelo territorial deseado.



---

**Presentación del Arq. Abelardo Llosa en representación de SAPLAT**

---

El “fenómeno” de los barrios cerrados tiene parte de sus causas en la mercantilización del hábitat y en un modelo de negocios inmobiliarios de gran rentabilidad para satisfacer deseos aspiracionales de algunos sectores acomodados de la sociedad. Sin embargo, otra buena parte de las causas radica en la pérdida de calidad ambiental de las ciudades abiertas tradicionales. Esta pérdida de calidad se manifiesta en los servicios públicos, los espacios públicos, la seguridad, el transporte público, las infraestructuras, el descontrol de las edificaciones particulares, entre otros aspectos. Esto tiene que ver con la falta de inversión, pero también con la falta de planificación y sobre todo con la falta de control y gestión del desarrollo urbano.

Es estratégico recuperar la planificación y la inversión pública en las ciudades pero sobre todo la **GESTION DEL DESARROLLO URBANO**: la profesionalización de la gestión, la inversión en tecnología, la capacitación y buena remuneración del personal técnico, el fortalecimiento de los marcos jurídicos, los proyectos urbanos con alto nivel de diseño y calidad, la inversión en espacios públicos y equipamiento con alta calidad y en detalles no menores como tener vehículos e inspectores suficientes para realizar el control de obras particulares y el buen uso de los espacios públicos.

La otra cara de la segregación social son los asentamientos precarios o barrios populares o villas. En Argentina y en particular en la provincia de Buenos Aires existen miles de estos barrios populares donde habitan millones de personas en condiciones indignas, con gran sufrimiento personal y familiar y excluidas de las posibilidades de ascenso social.

Estos asentamientos son producto (entre otras causas) de la necesidad y de la dificultad para acceder al suelo urbano o a la vivienda de alquiler cercana a las fuentes de empleo para la población económicamente pobre. Esto tiene sus causas en la pobreza económica de grandes sectores de la sociedad y en el alto precio de los lotes formales con servicios y las viviendas cercanas al transporte público y el empleo.

Entonces, es impostergable que la nueva normativa asuma tres objetivos prioritarios y establezca los instrumentos necesarios para alcanzarlos:

- Mejorar las condiciones económicas de las familias promoviendo el empleo digno en cercanías de sus lugares de residencia.
- Facilitar el acceso a la vivienda propia o alquilada o a lotes con servicios vinculados al transporte público y el empleo.
- Fortalecer la planificación, gestión y control profesional y social del desarrollo urbano.

### **Definir el modelo de ciudad sostenible a construir**

De cara al futuro es necesario definir algunos criterios para definir el modelo de ciudad que se busca construir mediante la planificación territorial. En este sentido se propone:

- Ciudad abierta e integrada, sin nuevos barrios cerrados.



**Presentación del Arq. Abelardo Llosa en representación de SAPLAT**

---

- Modelos de crecimiento urbano mediante proyectos integrales, superando el modelo de crecimiento urbano lote a lote.
- Mecanismos de control de la extensión indiscriminada.
- Desarrollo urbano orientado al transporte (densifica corredores de movilidad).
- Incorporar infraestructuras verdes y azules:
  - Regeneración de cursos de agua y humedales integrándolos al sistema de drenaje pluvial y de espacios públicos de las ciudades.
  - Planes directores de drenaje enfocados en soluciones basadas en la naturaleza.
- Gestión del riesgo hídrico:
  - Priorizar la NO ocupación de áreas inundables y vías de escurrimiento hídrico
  - Relocalización de usos del suelo vulnerables en zonas de riesgo hídrico
  - Incorporar el concepto de “urbanizaciones de bajo impacto hídrico” (exigir retardadores de escurrimiento, porcentaje máximo de superficie impermeable, etc.)
- Promueve empleo de cercanía (usos mixtos del suelo / diversifica base económica urbana).
- Mejora la calidad urbano ambiental de lo existente (áreas centrales y periferias pobres).
- Conserva el patrimonio cultural (evitar sustitución edilicia en áreas de valor).
- Mejora el metabolismo urbano (de lineal a circular – gestión de residuos / efluentes).
- Prevé los efectos del turismo masivo estacional.
- Fortalece la CAPACIDAD DE GESTION URBANA.
- Fortalece y optimiza la CAPACIDAD FINANCIERA PUBLICA LOCAL.

**Sostener y ampliar las políticas de acceso al suelo y la vivienda**

- Sostener los principios objetivos e instrumentos de la ley 14.449.
  - Reconocer y dar continuidad como política de Estado el proceso de integración socio urbana de barrios populares, que implementa el OPISU.
  - Dada la magnitud del problema en la provincia de Buenos Aires, considerar la creación de un Fondo Provincial para la Integración Socio Urbana.
  - Promover el acceso a la vivienda a través de alquileres accesibles (regular alquileres temporarios, promover alquiler de vivienda pública, desalentar la vivienda ociosa, etc.).
  - Proyectos urbanos integrales de viviendas de mediana densidad, comercios y servicios, asociados a corredores de transporte.
  - Promover la inversión privada en proyectos que contribuyan al desarrollo planificado.
  - Creación de Empresas públicas de desarrollo urbano.
  - Promover las cooperativas de vivienda.
  - Crédito hipotecario para la vivienda.
-