

PLANES URBANOS, la llegada al territorio de las estrategias del municipio

José Luis Basualdo¹

1/ Introducción

En este trabajo abordaremos la relación que existe entre acción urbanística municipal y planificación estratégica, entendiendo a la primera como la suma de políticas ejercidas por el municipio sobre el territorio a fin de regular y conformar las condiciones físicas y ambientales de este último; y a la planificación estratégica como a la definición de un plan de acción para la ciudad o región – con un horizonte a mediano o largo plazo – que incluye cuestiones económicas, sociales y culturales, fruto del consenso de los principales actores urbanos en el marco de un proceso de participación ciudadana. Esta planificación persigue objetivos de desarrollo local y su aparición en la escena de la gestión de los municipios se inscribe en un contexto de redefinición y ampliación de las agendas de los gobiernos locales, de crisis de los paradigmas del planeamiento urbano tradicional, de la transferencia de responsabilidades desde esferas nacionales, provinciales y/o departamentales hacia los municipios y del reclamo de mayor participación por parte de las comunidades vecinales.

Sostenemos la hipótesis que la acción urbanística debe ser ejercida – a fin de lograr el impacto buscado - como parte de un plan estratégico mayor para la ciudad o región ya que aquel posibilita la efectiva llegada al territorio del plan de acción.

Para esto trataremos en primera instancia la descripción del contexto actual y la problemática que da marco a la planificación urbana, si bien ya hemos enumerado algunas cuestiones queremos subrayar como central este traspaso de responsabilidades y competencias desde niveles supralocales hacia el municipio, esto se enmarca en los procesos de reforma del estado que afectaron a casi todos los países de LA, y que Miguel de Moragas² define como fuga del Estado hacia arriba, una fuga que implica renunciar a algunas de sus obligaciones fundamentales, y por ende a su sentido.

Posteriormente abordaremos como esta transferencia de responsabilidades fue avalada por un andamiaje ideológico que postuló a la esfera local como el estrato más adecuado para decidir y ejecutar algunas de las atribuciones otrora ejercidas por el poder central, es así como la planificación estratégica se erige como un instrumento capaz de pensar un territorio deseado como resultado del desarrollo local.

¹ Arquitecto, Especialista en Políticas de Suelo, trabaja en la Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Corrientes (RA), docente del módulo de Planeamiento y Financiamiento Urbano del curso EAD del LILP “Políticas de suelo en pequeñas ciudades”.

² MORAGAS, Miguel (1988)

En una tercera instancia se plantearán los nexos entre plan estratégico y acción urbanística municipal para exponer posteriormente – y en forma somera – como se conforma un plan de acción urbanística.

2/ CONTEXTO ACTUAL Y PROBLEMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA: los cambios en las condiciones de contexto reconocen varias fuentes, algunas de las más relevantes son:

2.1/ El impacto de la globalización: las transformaciones causadas por la reestructuración económica mundial, los cambios acaecidos en el campo de las comunicaciones y en los hábitos de consumo de la población han generado, indudablemente, una reestructuración de los territorios. Este panorama actual, está marcado tanto por la calidad como por la velocidad de las transformaciones. Algunas de las características de estas transformaciones son: la acusada aceleración de los procesos económicos, territoriales y tecnológicos: una percepción colectiva de inestabilidad territorial y la sensación, a nivel de individuos, de incertidumbre acerca del futuro³.

Todo esto complejiza y modifica la forma en que la planificación debe construir su mirada del territorio, y esto es verificado tanto en lo temporal como en lo espacial. Al ponerse en duda la visión del progreso indefinido planteado por el proyecto moderno, la perspectiva de largo alcance se cambia por el corto y por el medio plazo.

En lo referente al espacio, el cambio más relevante estaba marcado en la distancia, esta, como categoría, ha perdido relevancia y peso frente a los embates de la revolución tecnológica y las comunicaciones. Esta distancia, que antes era barrera, lo que teníamos que vencer para poder comunicarnos, es percibida adelgazada, como reducida. Y esa circunstancia ha modificado sustancialmente la mecánica y la lógica de las transacciones económicas, de la producción cultural y el intercambio social. Influenciado por este acercamiento, o mejor dicho, encontrando un caldo de cultivo óptimo en este acercamiento la dimensión económica aumenta su protagonismo en todas las áreas de la vida social. Acercándonos más a la forma en que estos procesos han llegado a redefinir nuestros modos de analizar las ciudades, podemos decir que las categorías clásicas que nos permitían aproximarnos a la estructura territorial han caducado, no nos sirven más⁴.

Este nuevo «*medio técnico-científico-informacional*»⁵ conforma un doble escenario que muestra tanto amenazas como oportunidades (Bervejillo, 1995), y en esta polaridad es donde se desenvuelve gran parte de las cuestiones aquí tratadas.

³ Si bien estas cuestiones han sido profusamente abordadas por múltiples autores rescatamos las miradas de CUERVO GONZALEZ, Luis Mauricio (2003) y BERVEJILLO, Federico (1995).

⁴ Encontramos en BOISIER, Sergio (1994) «*tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de regiones, y por tanto fuertemente ligados a los intentos de regionalización, han sido los de distancia, fricción del espacio y contigüidad. Estos tres conceptos entraron en una fase de obsolescencia debido a la robotización, la miniaturización y la satelización.*» «*el tamaño como criterio para establecer regiones también entró en una fase de obsolescencia. Lo que hoy interesa es la complejidad estructural de un territorio organizado.*»

⁵ Este es uno de los conceptos de Milton SANTOS que ha usado en variadas oportunidades cuando se refería a los procesos globalizadores

2.2/ La reforma de los estados centrales y la ampliación de las agendas municipales: la última década del siglo pasado un alto número de los países de LA han asistido a procesos de reforma del Estado, esto supuso que muchos gobiernos centrales transfirieran responsabilidades y atribuciones de su competencia a niveles subnacionales. Esto fue ejecutado teniendo de marco un discurso que reivindicaba la instancia local como el nivel más adecuado para la gestión de problemas tales como salud, educación, empleo, asistencia social y otras cuestiones que hasta el momento habían sido diseñadas, ejecutadas y gestionadas desde el nivel central⁶. En realidad esta transferencia de responsabilidades buscó el equilibrio fiscal de los estados nacionales más que el fortalecimiento y el desarrollo local de las instancias locales.

A esta ampliación del campo de acción concreta se suman otras temáticas que se instalan desde el “deber ser” y que son frecuentemente instaladas desde las agencias de cooperación externa, temas como la equidad de género, la sustentabilidad ambiental, la disminución de la brecha tecnológica tocan a las puertas de la agenda municipal y piden su lugar en ella.

De esta manera se configura una situación en que los municipios que hasta ayer nomas desempeñaban un rol de encargados del consorcio ciudadano proveyendo alumbrado, barrido, limpieza y las inversiones mínimas de desarrollo urbano⁷ hoy ven mutar sus obligaciones hacia un rol mas proactivo y ampliado que incluye – además de las funciones habituales que venía desempeñando – la gestión de la vivienda, las incorporación a la vida ciudadana con pleno derecho de grupos minoritarios, la educación ambiental, la instrumentación de políticas de contención social a grupos desprotegidos... y la lista sigue.

Y toda esta agenda ampliada debe ser asumida por los municipios desde posiciones en donde se conjugan escasos recursos materiales, cíclicas crisis financieras y falta de cuadros burocráticos capacitados para acometer tamaña tarea.

2.3/ Los cambios en la disciplina de la planificación urbana: es cada vez más difícil encontrar autores y profesionales que reivindiquen al planeamiento meramente normativo como herramienta apta para concebir y controlar al desarrollo de las ciudades⁸. Toda la

⁶ Encontramos en CATENAZZI, Andrea y REESE, Eduardo (1998) “... este nuevo rol se basa en la premisa de que en la medida que la resolución de las cuestiones locales se acerca a la comunidad, el objetivo a alcanzar una mejor calidad de vida para la población pueda transformarse en una alternativa mas real de lograr, fundamentalmente por la cercanía y cotidianeidad entre autoridades y beneficiarios del territorio común...”

⁷ “... a ese proceso lo podemos denominar municipalización de la crisis del Estado, sobre la idea de que las nuevas realidades del Estado Nacional tienen un impacto directo sobre gobiernos que hasta no mas una década solo tenían como funciones primordiales el mantenimiento de la ciudad y los caminos rurales ...” CATENAZZI, Andrea y REESE, Eduardo (1998)

⁸ Rescatamos a CATENAZZI y REESE (1998) cuando dicen enumeran como principales críticas a esta concepción del planeamiento “... 1/ incapacidad para entender integralmente los procesos territoriales y combatir los estilos fragmentarios de gestión del desarrollo, 2/ su rigidez y falta de capacidad de adaptación a situaciones cambiantes, 3/ su carácter centralizado y excluyente respecto de los intereses y capacidades de los distintos actores que operan en el territorio, 4/ su lectura meramente **espacialista** del

evidencia empírica ha demostrado la insuficiencia de un enfoque que utiliza – desde una postura aséptica y cientificista - la delimitación de áreas y la asignación de edificabilidad y normas de tejido⁹ como herramientas privilegiadas capaces de conformar y controlar el desarrollo físico de nuestras ciudades.

Desde la teoría, la Academia y las agencias de cooperación internacional – y bajo la forma de buenas prácticas o experiencias exitosas¹⁰ - se ha ido permeando, sobre todo en el plano de lo discursivo, una renovación de la disciplina urbanística que incluye cuestiones tales como la incorporación de la participación ciudadana en algunas fases de la planificación, una llegada mas integral al territorio, la captación y redistribución de plusvalías generadas por el proceso de urbanización y la implementación de mecanismos tales como planes parciales o convenios urbanísticos. Estos nuevos aires vienen de la mano de mirada más compleja del fenómeno urbano, esta nueva visión ha sido concebida a la luz de un lenguaje interdisciplinar, que privilegia la generación de procesos y que ha incorporado a su génesis las nociones de incertidumbre, flexibilidad y la dimensión política.

Pero esta renovación disciplinar ha operado más que nada en el plano de lo discursivo, la realidad nos muestra que la gran mayoría de los municipios de LA – especialmente los medianos y pequeños – siguen utilizando al planeamiento normativo como forma de administrar el territorio, pero esto lo iremos viendo conforme avancemos en este trabajo.

3/ El Plan Estratégico como instrumento de Desarrollo Local: mucho se ha escrito sobre planificación estratégica aplicada a ciudades, así es que en este punto plantearémos los trazos mínimos necesarios para dar el marco a los planes urbanos. Para esto traerémos a colación tres voces que nos hablan acerca del desarrollo local y sus instrumentos.

En Bervejillo, (1995) encontramos que “... *el modelo de desarrollo territorial (se encuentra) en la confluencia de los megaprosesos, las historias y estrategias locales...*”, esto implica reconocer la importancia de las proceso macro, asumir la historia de cada lugar como punto capital aquilatado y entender que el tercer término de la ecuación son las estrategias posibles de ser implementadas para volcar a favor los otros factores operacionales. Estrategias inteligentes y llevadas a buen término pueden transmutar la amenaza de la globalización en oportunidades de acceso a redes que posibiliten el desarrollo local, lo mismo podemos decir de historia del lugar, las ventajas comparativas pueden ser transformadas en ventajas competitivas que posicionen a la ciudad un estadio mas favorable.

territorio, 5/ la ineficacia histórica que ha demostrado en nuestros países (LA) por haberse basado principalmente en criterios normativos...”

⁹ Para una crónica mas pormenorizada ver LAS EXPERIENCIAS DEL ZONING . MARCUSO, Franco (1980)

¹⁰ En ciudades como Barcelona y Bilbao (ES), Rosario (RA) y Medellín (CO), entre muchas otras, se han implementado experiencias de renovación y gestión urbana superadoras del enfoque normativo tradicional que se han difundido profusamente

Quetglas (2008) por su parte postula que *“...La idea del desarrollo local es usar herramientas que incrementen la competitividad económica, la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y la capacidad innovadora y adaptativa¹¹ ...”*. Si en la cita anterior sobrevolamos el territorio, es en este punto en donde empezamos a bajar al lugar, y se empiezan a reconocer las especificidades de la trama que compone el tejido social. Hasta hace unos años las definiciones de desarrollo local incluían los componentes social, ambiental y económico... y esto impregna a las definiciones de un carácter estático. El aporte de este autor es incorporar a las capacidades innovadoras y adaptativas, y esto supone transmutar una estructura en modelo – entendiendo a la primera como un corte en el tiempo y al segundo como una construcción con espesor histórico pero pasible de contemplar cambios en el sistema.

Por último – y ya en la escala del Plan Estratégico - traemos la definición que hace Victory (1997) cuando postula que *“... la planificación estratégica es un planeamiento no normativo, basado en la participación de los agentes económicos y sociales que tienen como denominador común dar una respuesta adecuada a los nuevos elementos socioeconómicos y de los que se prevé que generen cambios sustanciales en el futuro inmediato de las ciudades...”*. A continuación subrayaremos algunos aspectos que hacen a la implementación de un Plan Estratégico:

- i. Horizonte: el plan se diseñará de modo tal que en un período de entre 4 y 8 años se mejore la competitividad de la ciudad / región y se observe una mejora apreciable en las condiciones de vida de la población, además de construir escenarios mas favorables para el desempeño de los actores económicos e institucionales.
- ii. Diagnóstico: es absolutamente necesario partir de un diagnóstico ajustado a la realidad, este podrá ser construido por el método DAFO (FODA) y se lo podrá complementar con cuestionarios tipo DELPHI. Así se podrán identificar plenamente debilidades y amenazas tanto como las potencialidades y oportunidades del territorio.
- iii. Plan de acción: Carlos Matus postulaba la inescindibilidad que existe entre planificación y acción, aquella no es un mero cálculo que precede a la acción, sino que la precede y preside a la acción, Por lo tanto plan y acción son *“... inseparables y recurrentes...”*
- iv. Participación: la construcción del plan debe incluir a los actores económicos, sociales y políticos más relevantes en la toma de decisiones, así como debe promover la participación de la ciudadanía en el proceso. Francois Ascher decía que el plan debe anclar en un proyecto de ciudad, y esto solo es posible de lograr cuando se construye una visión colectiva de la ciudad / región deseada.
- v. Liderazgo: es indudable que la conducción de este proceso debe recaer en mano del Estado Local, esto permitirá que se alcancen los objetivos de sustentabilidad

¹¹ QUETGLAS, Fabio (2008)

ambiental, cohesión social, innovación y adaptabilidad... además del crecimiento económico. El Mercado no suele ser el más apto para conducir estos procesos y a que en su búsqueda de maximización de ganancias plantea objetivos a corto plazo, poniendo en planos subalternos la dimensión social y ambiental¹².

- vi. Comunicación: un apartado importante es el tema de la comunicación entre todos los participantes del proceso, y esto debe ser entendido como una red que permita construir desde la conducción la imagen de la ciudad región deseada, pero que además posibilite la recepción de inquietudes y el intercambio de información entre actores. Un apartado importante es el cartel de anuncios que permite el seguimiento de las etapas y eventos del plan.
- vii. Objetivos: estos deben ser pocos y bien definidos, fácilmente monitoreables y – lo que es más importante – deben ser capaces de producir efectos multiplicadores que permitan alcanzar la reconfiguración territorial deseada¹³.

Hasta acá hemos planteado el marco del planeamiento estratégico, ahora pasaremos a ver como ensambla el plan específico de acción urbanístico en el contexto planteado.

3/ EL PLAN DE ACCIÓN URBANÍSTICA Y SU RELACIÓN CON EL PLAN ESTRATÉGICO: si se entiende a la construcción de un plan estratégico de una ciudad / región como espacio marco de las políticas de actores estatales, económicos y sociales esto implica para el Municipio:

- La redefinición de su accionar en el territorio, propendiendo hacia un rol mas proactivo y elevando el perfil de la gestión.
- Por ende necesitará realizar cambios internos en materia de actitudes, generación de recursos, institucionalidad y la construcción de una mística aglutinante en torno al proyecto encarado.
- Deberá asumir las responsabilidades asumidas en torno los acuerdos con el resto de los actores, teniendo a su cargo la territorialización de las acciones inherentes al plan

El plan de acción urbanística, o plan urbano es precisamente eso, la territorialización de las acciones contenidas en el plan, un ejemplo de esto se muestra en el cuadro siguiente.

¹² A esto se le deben agregar las dificultades que se plantean en torno al monitoreo de la mayoría de las empresas en LA desde el resto de la sociedad habida cuenta de la endémica opacidad que se construye en torno a los procesos de acumulación de capital.

¹³ Si planteamos una obra determinada – un puente peatonal por ejemplo – se buscará que esa concreción satisfaga varios objetivos, una vuelta más de tuerca nos permitirá convertir ese puente en: apto para el tránsito peatonal y de bicicletas, puede servir además para conducir nexos de energía y – si se lo ubica convenientemente y se lo diseña en forma adecuada – puede transformarse en la imagen del municipio, la postal de la ciudad.

GESTION TERRITORIALIZADA	
Funciones¹⁴	Medios
Obtener criterios consensuados sobre el proyecto de la ciudad o región	Construcción de un plan de acción territorial consensuado con intervenciones directas fijando prioridades y proyectos
Potenciar los servicios reales a las empresas	Provisión de suelo servido y bien localizado, alta accesibilidad al mercado de trabajo
Promover la innovación del tejido productivo	Creación de espacios de diálogo, reducción de costos de transacción, fomento de cooperación interempresarial, etc.
Mejorar las condiciones de habitabilidad del territorio	Dotar de redes de infraestructura y accesibilidad, generando además oferta de suelo servido y bien localizado para los sectores mas desprotegidos. Dotación de equipamiento sanitario, educativo, de seguridad y de espacio público de calidad
Fomentar un amplio acuerdo o pacto social entre los agentes económicos y sociales para un territorio ambientalmente sustentable, socialmente cohesionado y con identidad cultural	Diseño e implementación de programas específicos de concientización y acuerdo entre actores. Suscripción de pactos y fomento de espacios de estudio y reflexión
Promover la participación con el objetivo de fortalecer conductas democráticas en el ámbito local	Instrumentación de audiencias públicas, revocatorias, derechos de iniciativa, plebiscitos, consultas, etc

Cuadro de Gestión territorializada

Elaboración propia sobre Victory (1997)

Ahora bien, hasta acá hemos mostrado que es necesario bajar al territorio a fin de conformarlo, tan importante como los medios son las formas en que se ejecutan estas acciones, y para eso debemos abordar los *elementos que definen a los modos de intervención urbana*, y estos básicamente son:

La función urbanística: esta tarea que supone la delimitación de áreas con la correspondiente asignación de usos permitidos, normas de tejido e índices de edificabilidad es considerada responsabilidad de los poderes públicos que – si bien podrán instrumentar instancias de concertación y acuerdo con actores económicos y sociales – tendrá a su cargo la puesta en marcha y control de la aplicación de la norma.

¹⁴ En Victory (1997)

El contenido de la propiedad del suelo: salvo algunos pocos fundamentalista hoy ya nadie sostiene el carácter absoluto de la propiedad, esta nunca ha tenido ese carácter ya que su naturaleza siempre estuvo limitada por reglamentaciones inherentes a códigos urbanísticos, de minería, aéreos, ambientales, etc. Muchos países de la región consagran en sus Constituciones la función social de la propiedad, o - en un tono más morigerado – la función social de la actividad urbanística¹⁵. Y este encuadre jurídico posibilita la aplicación de instrumentos como la recuperación de plusvalías urbanas generadas por acciones externas al propietario.

Valoración del suelo: este – y a los efectos del juego urbano – se puede considerar según su valor fiscal o de mercado, y a su vez puede ser valorizado en el momento anterior a la aplicación de la norma o ya clasificado urbanísticamente. Y este no es un tema menor ya que impacta en forma directa en los mecanismos de adquisición o expropiación de suelo, y también lo hace sobre la gestión de recursos municipales ya que cambia la base imponible sobre la que aplica la alícuota del impuesto.

Mostraremos a continuación – y en dos cuadros - las similitudes y diferencias que se plantean entre un plan estratégico y un plan de acción urbanística, los mismos han sido extraídos de FORNI I FOXÁ, Manuel de, PASCUAL, Josep i Esteve (1995).

Principales similitudes entre la planificación estratégica y la programación en la acción urbanística¹⁶

Son instrumentos de planificación con un horizonte amplio
<ul style="list-style-type: none"> • 8 años la acción urbanística y entre 4 y 8 años el Plan Estratégico
<ul style="list-style-type: none"> • Trabajan de forma explícita o implícita sobre un escenario o modelo de ciudad
<ul style="list-style-type: none"> • Conceden una gran importancia el desarrollo económica, calidad ambiental, equilibrio social y territorial
<ul style="list-style-type: none"> • El diagnóstico y pronóstico adquieren gran relevancia
<ul style="list-style-type: none"> • Parten de la base de que los proyectos están destinados a su ejecución inmediata
<ul style="list-style-type: none"> • Facilitan que la ciudad gane perspectiva y visión de futuro
<ul style="list-style-type: none"> • Redefinen el papel de la ciudad y sus relaciones con el entorno
<ul style="list-style-type: none"> • Son procesos que rehúyen la improvisación y son exhaustivos en el análisis y la evaluación de las propuestas
Estas semejanzas implican la necesidad de la coordinación entre ambos procesos

¹⁵ Varios autores sostienen, Sonia Rabello entre ellos, que la propiedad se configura como un derecho – deber

¹⁶ FORNI I FOXÁ, Manuel de, PASCUAL, Josep i Esteve (1995)

Principales diferencias entre la planificación estratégica y la acción urbanística¹⁷

Plan Estratégico	Plan de Acción Urbanística
Es un plan integral (económico, social, cultural e institucional) que incluye tanto objetivos territorializables como los que no necesitan suelo	Se fija en el ordenamiento del espacio urbano
Es un plan que en los aspectos territoriales fija los criterios de orden de los temas clave y los proyectos a priorizar, pero no los ubica en el espacio	Su tarea principal es fijar los usos de suelo y de las principales vías de comunicación ¹⁸
Se basa en el consenso de los temas importantes, en la cooperación de los principales agentes económicos y sociales y en la participación ciudadana en todas sus fases	Aunque es posible plantearlo de manera mas abierta, la participación ciudadana se centra en el periodo de información pública y la presentación de quejas
Lo esencial es el análisis DAFO (FODA) de los factores críticos para el desarrollo económico, la cohesión social y la proyección de la ciudad. También incluye el estudio DELPHI	Son básicos los estudios del medio físico, los estudios de arquitectura urbana y los estudios territoriales

Planteada la relación que establece entre las dos modalidades de plan pasaremos en el próximo punto a enumerar las estaciones ineludibles en el armado de un plan de acción urbanística.

5/ CONFORMACION DEL PLAN URBANO¹⁹: Una vez que el plan define el escenario deseado para la ciudad / región es menester iniciar un proceso de retroalimentación entre la imagen buscada y los estratos técnicos a fin de definir la agenda de proyectos a ser implementados a fin de lograr la conformación buscada. Esto es importante de ser resaltado ya se deberá intentar el mayor acercamiento entre las esferas de lo posible y la imagen anhelada. A continuación plantearemos un set de cuestiones a ser resueltas por el plan urbano, se la postula a modo de guía, y por lo tanto pasible de ser recortada y modificada en la medida de las necesidades de cada caso.

5.1 / Diagnóstico de la forma física urbana: resulta de suma utilidad confeccionar un listado de problemas de la ciudad/región, un ejemplo del mismo puede incluir:

- **fenómenos de metropolización** planteados por la conurbación con aglomerados metropolitanos, con todos los problemas que se plantean en cuestiones jurisdiccionales y en la articulación para la provisión de servicios comunes.

¹⁷ FORNI I FOXÁ, Manuel de, PASCUAL, Josep i Esteve (1995)

¹⁸ Y podríamos agregar “.. y de redes infraestructura y abastecimiento...”

¹⁹ Este subcapítulo esta armado a partir de conceptos vertidos en las charlas de las Arq. Iliana MIGNAQUI y Federico BERVEJILLO brindadas en el marco del Curso de Planificación y Gestión Municipal – FAM – Buenos Aires - 2009

- **Procesos de expansión o dispersión urbana**,—promovida o facilitada por inversiones públicas en materia de infraestructura por equipamiento urbano. Planteado estos procesos la definición de para donde? y de qué manera crece la ciudad?
- **Casos de densificación selectiva**. Esto siempre plantea cuestiones en torno a la rentabilidad económica de los inversores inmobiliarios, lo que termina, poniendo sobre la mesa la cuestión es si es el plan o es el mercado el que decide la intensidad de uso de las ciudades. Frecuentemente ese tipo de procesos van a acompañados de la externalización de los costos indeseados en lo que a infraestructura de equipamiento o pasivos ambientales se refiere.
- La aparición y crecimiento de la **segregación residencial**, generando estas vastas zonas con población homogénea a partir de la reducción de la mezcla social y de la cantidad de espacios de encuentro y roce entre individuos de distinta condición socio económica.
- Otras cuestiones, que se plantean como sustantivas de las problemáticas de las ciudades están planteadas por el **crecimiento del hábitat informal**, influenciado, ciertamente por el desmejoramiento de ingresos de la población y por las dificultades de acceso a la ciudad formal.

5.2 / Planteando las hipótesis de partida: siempre teniendo como marco lo definido por el plan estratégico de la ciudad/región planteamos las hipótesis a partir de las cuales construiremos la acción urbanística:

- La base económica y el modelo de desarrollo económico territorial de la ciudad.
- La hipótesis de crecimiento o decrecimiento poblacional.
- La hipótesis de crecimiento urbano.
- Y las direcciones y áreas destinadas a la expansión

Obviamente estos puntos deberán ser respondidos con **contenidos mínimos de un plan:**

- los criterios a utilizar para la asignación de densidades, como resultado en la determinación de carga poblacional por hectárea.
- La distribución de los usos e intensidades de los mismos en el territorio a partir de la definición de indicadores urbanísticos y normas de tejido.
- La provisión y distribución de las redes de servicios urbanos, tomando en consideración las tendencias de crecimiento y los costos de urbanización e infraestructura.
- Y la planificación de las redes de transporte y la provisión de servicios de equipamientos, conforme a los modos de ocupación del territorio, de acuerdo a los escenarios de crecimiento urbano.

5.3 / Grado de definición y calidad del plan: en primera instancia abordaremos el tema de la escala, y nos preguntamos ¿sobre que dimensiones trabajaremos? Si trabajaremos

sobre problemas sectoriales o sobre porciones de territorio. Y hablando de las escalas podemos hablar de:

- planes generales, que abarquen todo el municipio y la zona de influencia.
- De planes particularizados centrándonos un sector del municipio.
- O tal vez de planes de detalle, en el cual nos centraremos más en una pieza urbana más pequeña.

Ya entrando en el tipo de plan que vamos a diseñar nos preguntamos si trabajaremos, sobre planes sectoriales: un plan de movilidad, un plan de gestión de residuos, un plan de titulación de tierras o – en cambio - trabajaremos sobre planes parciales²⁰. Planes de los cuales tomemos una porción de territorio, que tenga calidad de pieza urbana y que tenga un peso propio y bajemos sobre esa porción de territorio políticas integrales.

5.4 / Componentes mínimos de un plan: el set de los mismos se adecuará a cada caso, por lo tanto esbozamos acá un listado indicativo.

- Un abanico de **elementos normativos**.
- Asociados a estos deberán acompañarse **instrumentos de gestión**.
- Además de **estrategias de desarrollo local**, haciendo especial énfasis en la forma que se articulan entre sí
- Y lo que es muy importante, lo que siempre nos olvidamos, ¿Cuáles va a ser los **mecanismos de monitoreo y readecuación de este plan** de acuerdo a como van cambiando las condiciones del territorio?

5.5 / Por último encaremos las **cuestiones operativas:** y estas tienen que ver con la manera de lograr lo que nos proponemos, el listado básico sería:

- **Los especialistas** ¿trabajamos con expertos externos o con capacidad local, o con una mezcla? ¿Dejamos capacidad instalada incorporando componentes de capacitación en un plan? ¿Cómo contratamos componentes externos? Podemos conseguir financiamiento para un plan para nuestros municipios. Pero tal vez sea muy buena idea dejando capacidad instalada, incorporando componentes de capacitación en ese plan.
- **Los costos de un plan.** Una cuestión que es lo primero que pregunta un intendente, un prefecto o un alcalde. ¿Cuánto cuesta un plan? ¿podemos asumir el costo de armado de un plan? ¿Buscamos financiamiento externo? ¿Hacemos un estudio pre inversión, para saber si es factible y que garantía va a tener?, o si ya sabemos que es lo que queremos ¿definimos claramente nuestras necesidades y pasamos el plan a su faz ejecutiva?
- La última cuestión aborda **los plazos de un plan**. Y esta definición se responde a partir del anclaje que haya conseguido el plan estratégico en la ciudadanía, Y nos

²⁰ MALDONADO COPELLO, María Mercedes, PINILLA, Juan Felipe, RODRIGUEZ, Juan Francisco, VALENCIA DAVILA, Natalia (2006

preguntamos si ¿armamos un plan marco en un plazo acotado, con componentes de planificación derivada?, o por el contrario ¿elaboramos un plan en un plazo más extendido, con definición más exhaustiva de sus componentes?

5.6 / Hemos dejado para el último punto la cuestión de las debilidades del municipio para implementar un plan, podemos anotar:

- La **ausencia de información**, actualizada, sistematizada y georreferenciada. En muchísimos municipios, en la gran parte de los municipios tener un SIG (o GIS en inglés) está más cerca del sueño dorado que de realidades tangibles, muchas se siguen manejando en el soporte papel. Pero el problema no es el soporte, el problema es lo desactualizada que está la información.
- El **bajo presupuesto** municipal asignado para el ordenamiento territorial y la planificación urbana.
- Las **dificultades de acceso al crédito** en municipios que ya están fuertemente endeudados y comprometidos.
- La **ausencia o debilidad técnica de las áreas con competencia territorial**, estas en muchos casos son direcciones que confunden sus funciones con el área de proyectos de Obras Públicas del municipio.
- Otro tema es la **fragmentación interinstitucional**, en el capítulo introductorio de “Perspectivas Urbanas”²¹ se trata esta cuestión de la división y falta de coordinación que existe entre las áreas de hacienda, planeamiento y obras públicas, que como bien sabemos son las tres patas en donde se apoyan las políticas territoriales de acción urbanística.

A MODO DE CIERRE: Zygmunt Bauman²² argumenta – brillantemente por cierto – que el gran desafío de la política actual consiste en construir puentes que unan las necesidades individuales con la esfera de lo público, con el ágora para ser más exactos, este espacio que reunía la calidad de público y privado a la vez.

Y esto se fundamenta en que hoy – desmantelados los puentes y colonizadas las ágoras por los clubes electorales²³ que se arropan como partidos políticos - se hace imperioso construir nuevos lugares en donde se puedan acordar soluciones comunes para los individuales problemas de otros tantos yo.

Y tal vez la conformación de una visión común de ciudad en el marco de audiencias o en derredor de una mesa sea una oportunidad de abrir canales alternativos de dialogo, ejercer derechos y hacer sonar a voz en cuello la opinión de cada uno de los actores de la sociedad.

²¹ SMOLKA, Martim y MULLAHY, Laura (2007)

²² BAUMAN, Zigmunt (2007)

²³ Utilizo un término acuñado por Carlos Gallino Yanzi, arquitecto y planificador correntino.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- **BAUMAN, Zygmunt (2007)**, EN BUSCA DE LA POLITICA, Fondo de la Cultura Económica, Buenos Aires
- **BERVEJILLO, Federico (1995)**, “GLOBALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y TERRITORIO”, Revista PRISMA, N° 4, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo
- **BOISIER, Sergio (1994)**, “CRISIS Y ALTERNATIVAS EN LOS PROCESOS DE REGIONALIZACION”, Revista de la CEPAL N° 52, pp 179-190
- **CATENAZZI, Andrea y REESE, Eduardo (1998)**, LA CONSTRUCCION DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL EN CIUDADES ARGENTINAS. Disponible en: http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0090/construccion_de_estrategias_desarrollo_local_argentina.pdf
- **CUERVO GONZALEZ, Luis Mauricio (2003)**, PENSAR EL TERRITORIO: LOS CONCEPTOS DE CIUDAD-GLOBAL Y REGIÓN EN SUS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, S E R I E gestión pública 40, Santiago de Chile
- **FORNI I FOXÀ, Manuel de, PASCUAL, Josep i Esteve (1995)** LA PLANIFICACION ESTRATEGICA TERRITORIAL, Diputación de Barcelona, Barcelona
- **MALDONADO COPELLO, María Mercedes, PINILLA, Juan Felipe, RODRIGUEZ, Juan Francisco, VALENCIA DAVILA, Natalia (2006)**, PLANES PARCIALES, GESTIÓN ASOCIADA Y MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE CARGAS Y BENEFICIOS EN EL SISTEMA URBANÍSTICO COLOMBIANO MARCO JURÍDICO, CONCEPTOS BÁSICOS Y ALTERNATIVAS DE APLICACIÓN, Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá
- **MARCUSO, Franco (1980)**, LAS EXPERIENCIAS DEL ZONING, Gustavo Gili, Barcelona
- **MORAGAS, Miguel de (1988)**: ESPAIS DE COMUNICACIÓ.: Edicions 62, Barcelona
- **QUETGLAS, Fabio (2008)**. QUE ES EL DESARROLLO LOCAL – TERRITORIO, POLÍTICAS Y ECONOMÍA. Claves Para Todos. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- **VICTORY, Catalina (1997)**, PLANIFICACION ESTRATEGICA MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL, ILPES / CEPAL N° 189