

medio ambiente y desarrollo

El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe

Pedro Felipe Montes Lira



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, diciembre de 2001

La introducción de este documento fue preparada por Ricardo Jordan, funcionario de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, haciendo apreciaciones iniciales acerca de la investigación sobre los planes de ordenamiento territorial de Montevideo, Bogotá, D.C. y San Salvador, la que fue realizada por Pedro Felipe Montes Lira, colaborador de la misma División. Una versión de este último trabajo ha sido presentada como Tesis de Diploma para el año académico 1999-2000 en la Escuela de especialización en planificación urbana y territorial aplicada a los países en vía de desarrollo del Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia (Italia).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1647-P

ISBN: 92-1-321947-4

ISSN: 1564-4189

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.186

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
1. El ordenamiento territorial y las áreas temáticas del Plan de Acción Regional	8
2. Estado actual del Ordenamiento Territorial	10
3. Las definiciones y sus alcances	12
4. La experiencia, el método y las políticas en materia de ordenamiento territorial	15
I. El ordenamiento territorial y sus principales aportes ..	17
1. Revisión del sistema tradicional de planificación	17
2. Algunos componentes claves del O.T.	19
3. La flexibilidad	19
4. El régimen de prioridades	20
5. Proceso de establecimiento de las prioridades	21
6. Proceso de implementación de las prioridades	21
7. La participación	22
II. Antecedentes de las ciudades y de los planes	25
1. La ciudad existente	25
2. La ciudad autocontenida	27
3. La ciudad metropolitana	27
4. Aprobación de los planes de ordenamiento territorial	29
5. Régimen normativo vigente	30
6. Diagnóstico de las ciudades	31

III. Contenidos de los planes	35
1. Principios y objetivos en los planes	35
2. Elementos de planificación estructurales y elementos estratégicos o flexibles en los planes de ordenamiento territorial.....	38
3. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el Plan Montevideo.....	40
4. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el Plan Bogotá.....	42
5. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el PLAMADUR-AMSSA.....	46
6. Instrumentos de seguimiento, revisión y vigencia en los planes.....	47
7. La participación en los planes de ordenamiento territorial	49
IV. Consideraciones finales	51
Bibliografía	55
Serie Medio Ambiente y Desarrollo: números publicados	61

Índice de recuadros

Recuadro 1	Los nuevos desafíos de la planificación y la gestión territorial.....	12
Recuadro 2	Algunas definiciones conceptuales.....	14
Recuadro 3	Algunos componentes de innovación en el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1995).....	23

Resumen

En las ciudades metropolitanas en América Latina se observa una nueva realidad caracterizada por un escenario de mayor estabilidad debido a la disminución del crecimiento demográfico. En este contexto se aprecia un proceso generalizado de renovación del tema del Ordenamiento Territorial integrando las áreas rurales, los sistemas ecológicos y la escala regional.

También se desarrollan nuevos cambios en la planificación territorial, en el contexto de la ciudad que se construye a sí misma, privilegiando el desarrollo cualitativo y afrontando desde el punto de vista de la “ciudad existente” los grandes problemas de la ciudad metropolitana.

Las principales críticas que se hacen a la planificación tradicional dicen relación con su falta de operatividad y con su desfase temporal frente a una realidad urbana en permanente cambio. A pesar de estas críticas, se observa una recuperación de la confianza en los instrumentos de planificación territorial revalorizando sus cualidades e incorporando novedosos aportes de la planificación estratégica como por ejemplo: la participación de todos los actores sociales y la utilización eficiente de los recursos.

A través del estudio de los casos de las ciudades de Montevideo, Bogotá, D.C. y del Área Metropolitana de San Salvador se intenta evidenciar cuáles son las tendencias que se están desarrollando en Latinoamérica, cuáles son las principales innovaciones en los nuevos Planes de Ordenamiento Territorial y de qué manera se pretende implementar estos cambios. Se ha elegido estos tres casos por ser representativos de tres macrozonas de influencia en Latinoamérica:

Montevideo capital de Uruguay en el cono sur, Bogotá, D.C., capital de Colombia en la zona norte de Sudamérica y San Salvador capital de El Salvador en Centroamérica.

Para superar los inconvenientes de la planificación tradicional, los nuevos Planes de Ordenamiento Territorial se caracterizan por la implementación de componentes estratégicos y flexibles integrados a una base estructural heredada de la planificación tradicional. Las innovaciones en estos planes apuntan a una adecuada implementación de los principales componentes de la flexibilidad tomados de la planificación estratégica: la eficiencia y la participación. La eficiencia como componente de operatividad de la flexibilidad, se traduce básicamente en la adopción de un régimen de prioridades que se manifiesta preferentemente en los instrumentos de planeamiento y ejecución del plan. La participación se constituye en el componente de soporte y legitimación de la flexibilidad. Finalmente, los instrumentos de seguimiento y revisión del plan, así como los plazos de vigencia del Plan, conforman el soporte fundamental que permitiría adecuar la flexibilidad a lo largo del tiempo.

Introducción

Este trabajo apunta a delimitar conceptualmente y organizar la discusión en torno al ordenamiento territorial, definido como tema de alta prioridad para la región por el Foro de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI).

Las instituciones gubernamentales del sector iniciaron a comienzos de la década de los noventa un diálogo sobre el tema del hábitat y de los asentamientos humanos que se vio reforzado en primer lugar por las actividades regionales preparatorias de la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II, efectuada en Estambul (1996) y, en segundo lugar, al final de la misma década e inicio de la siguiente, por las actividades de seguimiento y monitoreo de la realización del Programa de Hábitat, aprobado en dicha Conferencia. A las reuniones anuales de MINURVI [Santiago de Chile (1992, 1995), Cartagena de Indias (1993), Quito (1994), Kingston (1996), San José (1997), Santo Domingo (1998), La Habana (1999), Ciudad de Panamá (2000) y Caracas (2001)] han asistido unos 25 países en promedio y tal participación confiere a estos foros regionales una representatividad como voceros de las instituciones públicas en torno a las principales inquietudes y prioridades de la región en materia de asentamientos humanos.

El documento político de referencia del Foro de Ministros es el Plan Regional de Acción de América Latina y el Caribe para los asentamientos humanos, presentado por las autoridades de la región en la II Conferencia Mundial sobre asentamientos humanos, Hábitat II (1996),

y sucesivamente actualizado en el marco de las actividades de examen y evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat, en Nueva York en junio de 2001.

En el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe, en su versión actualizada, los países de la región concuerdan, entre otros, en la necesidad de *“Adoptar mecanismos de gestión y ordenamiento territorial para la protección y reconstitución de los sistemas biofísicos compartidos por más de un país de la región, mediante acciones coordinadas que faciliten el manejo integral del medio ambiente y los recursos naturales (cuencas hidrográficas, bordes costeros, zonas montañosas)”* (CEPAL, 2001, p. 21).

La necesidad de discutir el ordenamiento territorial por parte de MINURVI surge paralelamente a la atención renovada a este tema que se plantea en el “Programa 21, Un plan de acción en pro del desarrollo sostenible” y en la Agenda Hábitat, entre otros.

En el Programa 21, Sección II, en el Capítulo 10 “Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras” se menciona que *“Las crecientes necesidades humanas y el aumento de las actividades económicas ejercen una presión cada vez mayor sobre los recursos de tierras, suscitan la competencia y los conflictos y llevan a un uso impropio de la tierra y los recursos. Si se quiere satisfacer en el futuro las necesidades humanas de manera sostenible, es esencial resolver ahora estos conflictos y encaminarse hacia un uso más eficaz y eficiente de la tierra y sus recursos naturales. Un enfoque integrado de la planificación y gestión del medio físico y del uso de la tierra es una forma eminentemente práctica de lograrlo. Examinando todos los usos de la tierra de manera integrada, se pueden reducir al mínimo los conflictos y obtener el equilibrio más eficaz y se puede vincular el desarrollo social y económico con la protección y el mejoramiento del medio ambiente, contribuyendo así a lograr los objetivos del desarrollo sostenible”* (Naciones Unidas, 1992, p. 91).

En la Agenda Hábitat, con el objetivo de proveer viviendas adecuadas para todos y mejorar la calidad de vida, se expresó que la planificación de las ciudades, las pautas de utilización de la tierra, las densidades de población y de construcción, el transporte y la facilidad de acceso para todos a los bienes, los servicios y los medios públicos de esparcimiento, tienen una importancia fundamental para la habitabilidad de los asentamientos. *“Bringing the development of urban areas into harmony with the natural environment and the overall system of settlements in one of the basic tasks in achieving a sustainable urbanized world. The tools for achieving a physically more balanced development include not only specific urban and regional policies and legal, economic, financial cultural and other measures, but also innovative methods of urban planning and design and of urban development, revitalization and management”* (UNCHS/Hábitat, 1998, p. 63).

1. El ordenamiento territorial y las áreas temáticas del Plan de Acción Regional

La relación entre el ordenamiento territorial (O.T.) y las áreas temáticas del Plan de Acción Regional no es una articulación nueva y se vincula con algunos conceptos de enfoque prioritario, tales como pobreza y equidad, productividad, medio ambiente y prevención de desastres naturales, participación y eficiencia en las políticas y la gestión, que se evidencian a continuación:

a) Pobreza y equidad

El Programa 21 dice que *“el objetivo general de los asentamientos humanos es mejorar la calidad social, económica y ambiental de la vida en los asentamientos humanos y las condiciones de vida y de trabajo de todos y especialmente de los pobres”* (Naciones Unidas, 1992). Este punto de vista fue compartido por el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe al decir que

para mejorar la calidad de vida de la población con menos recursos, la primera necesidad es la provisión de viviendas adecuadas y, más allá de los efectos positivos del mejoramiento habitacional, es esencial también la existencia de un contexto de incremento sostenido del empleo. Dentro de la Agenda Hábitat se plantea la erradicación de la pobreza en dos perspectivas, una para satisfacer las necesidades básicas y otra para crear el empleo productivo.

El Plan de Acción Regional se expandió y expresó en forma más concreta acciones como “*poner de relieve en sus políticas territoriales, urbanas y habitacionales el objetivo de superar la pobreza y la indigencia y articularlas con estrategias y mecanismos más amplios de desarrollo social a escala nacional y local*”.

Así el O.T. es identificado como un instrumento en grado de impulsar las inversiones públicas, promover las privadas y apoyar las sociales destinadas a mejorar las ciudades y otros asentamientos humanos, para permitir que la población de ciertas zonas (rural) tenga acceso a servicios básicos, vivienda y empleo y que la población de otras zonas (urbana) pueda lograr el mejoramiento de la calidad de vida, equidad y productividad de la ciudad. Será prioritario prestar debida consideración al medio ambiente en los asentamientos y sus alrededores, con el fin de resolver los problemas actuales y prevenir los que puedan surgir en el futuro.

b) La productividad de los asentamientos humanos

Las ciudades y territorios son promotores del desarrollo económico; sin embargo, las crecientes necesidades humanas y el aumento de las actividades económicas ejercen una presión cada vez mayor sobre los recursos de tierras, y si se quieren satisfacer las necesidades humanas de manera sostenible, es esencial encaminarse hacia un uso más eficaz y eficiente. Así, es vital reforzar, a todo nivel, la vinculación entre las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación a través de la gestión del hábitat.

En América Latina y el Caribe las tendencias de la distribución espacial de la población durante las últimas décadas favorecieron una concentración de actividades y población, así como una disparidad de las potencialidades de desarrollo dentro de territorios y ciudades.

Es importante poner esfuerzos en fortalecer el manejo integrado del territorio y los sistemas urbanos, con el fin de lograr una ocupación eficiente del territorio, y propiciar una localización apropiada de los centros urbanos y sus actividades económicas que resulten económica, social y ambientalmente sostenible. El O.T. puede actuar como un instrumento para apoyar este proceso y la vinculación de las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación, a través de la gestión del hábitat.

c) Medio ambiente y prevención de desastres naturales

En el Programa 21, se considera al suelo como recurso natural y se dice que “*conviene planear y ordenar todos sus usos en forma integral. La integración debería hacerse a dos niveles, considerando, por un lado, todos los factores ambientales, sociales y económicos y por otro, todos los componentes del medio ambiente y los recursos conjuntamente. La consideración integral facilita opciones y compensaciones adecuadas llevando a su máximo nivel la productividad y la utilización sostenibles*” (Naciones Unidas, 1992).

Una de las grandes ventajas de la ciudad es su eficiencia y su productividad, que resulta de la acumulación de espacio y capital. Sin embargo, ellos pueden perderse debido a la aparición de externalidades negativas. Para evitarlo, como se señala en el Plan de Acción, las políticas y estrategias en materia de asentamientos humanos deberán apoyar el logro de una adecuada calidad ambiental mediante el ordenamiento de las actividades en el espacio urbano. La adopción de estas medidas puede acompañar las inversiones productivas, a través de la incorporación de los

conceptos de prevención y manejo de los problemas ambientales en los diferentes niveles de las ciudades. Para prevenir los desastres naturales, el O.T. puede cumplir un rol significativo. La importancia de la planificación territorial se destaca en la Agenda Hábitat, la que dice “*con frecuencia los desastres son causados por situaciones de vulnerabilidad creadas por la acción del hombre, como los asentamientos humanos no sujetos a control o mal planificados, la falta de infraestructura básica y la ocupación de zonas expuestas a desastres*”, y se instó a que los Estados “*deben formular, aprobar, y aplicar normas y reglamentos apropiados para la ordenación territorial, la construcción y la planificación basados en evaluaciones de la peligrosidad y la vulnerabilidad realizadas por profesionales*” (UNCHS/Hábitat, 1998, p. 97).

d) Gobernabilidad y participación

La complejidad de los problemas y desafíos que enfrentan los asentamientos humanos exigen adecuar el marco institucional y normativo para administrar las ciudades en forma adecuada. Dentro de este proceso, como está señalado en la Agenda Hábitat, se debe institucionalizar un enfoque participativo del desarrollo y la gestión sostenibles de los asentamientos humanos, basado en un diálogo permanente entre todos los agentes del desarrollo urbano y territorial con participación de varios interlocutores.

Entre los desafíos que supone la gobernabilidad está el de asegurar que los vastos sectores de población que hoy se asientan en las ciudades latinoamericanas y del Caribe tengan efectivos espacios de participación y sistemas legítimos de gobierno y de delegación de autoridad. Hoy día en la región, la democracia no sólo se ejerce a través de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa (partidos políticos, votos, elecciones, etc.) sino que éstos se complementan con otros propios a la democracia participativa (concertación, monitoreo, evaluación de las políticas) para ampliar las relaciones Estado-Sociedad, es decir incrementar los niveles de gobernabilidad. En este contexto, la participación es la metodología-anclaje en el territorio para lograr el O.T. Para reforzar la mayor participación del público, el Programa 21 sugiere que todos los actores implicados “*deberían emprender campañas de sensibilización para que la población reconociera y comprendiera la importancia de la ordenación integrada de las tierras y sus recursos y el papel que las personas y los grupos sociales podrían desempeñar al respecto. Al mismo tiempo, deberían proporcionarse medios que permitieran adoptar prácticas mejores de aprovechamiento de las tierras y de ordenación sostenible de éstas*” (Naciones Unidas, 1992, p. 93).

e) Eficiencia en las políticas y la gestión

Las dimensiones y la complejidad de los fenómenos urbanos que se dan en la región hacen necesario reemplazar muchos aspectos de la gestión urbana convencional por una tecnología operativa eficiente que permita aprovechar las economías de escala y contigüidad y evitar las desigualdades que surgen en las ciudades y en los territorios. Esto supone articular los diferentes niveles del hábitat: el territorio con sus sistemas urbanos, las ciudades, los barrios y las viviendas. La eficiencia en las políticas públicas se manifestaría a través de instrumentos novedosos de gestión territorial y urbana, como el O.T., que permitan la utilización racional de los recursos con que se cuenta, considerando las oportunidades, las necesidades más urgentes y la adaptabilidad de las proyecciones futuras.

2. Estado actual del Ordenamiento Territorial

Los vigorosos cambios experimentados por las economías de la región en los años noventa modelaron en diversos aspectos los cambios más notables que se observan en el territorio de la

región latinoamericana y los centros urbanos. Las políticas territoriales y urbanas no han podido aprovechar plenamente las oportunidades de liderar o acompañar los procesos de crecimiento, apertura y transformación productiva ocurridos en el espacio regional para mejorar de manera integral la calidad de vida en las ciudades.

Las ciudades, que organizan los territorios nacionales y regionales, se encuentran en una encrucijada. Hoy son un instrumento o mecanismo económicamente racional para enfrentar los problemas y desafíos de sociedades donde cada vez se hace más complejo el producir, distribuir y consumir bienes y servicios. A su vez, cobijan problemas de enorme magnitud.

Los desafíos básicos se presentan, entonces, frente a una correcta combinación entre el aumento y mantención de la funcionalidad de las ciudades, grandes e intermedias y a los propósitos de mejorar el intercambio comercial y financiero, mejores niveles de vida y la sostenibilidad ambiental. Son numerosos los ejemplos en que aumentos de la productividad y la funcionalidad urbana atentan o generan un conjunto de externalidades que disminuyen y ponen en peligro la sostenibilidad.

En muchas ciudades han aumentado las diferencias en las condiciones y calidad de vida de la población y también se ha verificado una fragmentación de territorios nacionales y subregionales, a medida que algunos progresan rápidamente y otros permanecen excluidos de este progreso.

Estos diferenciales entre regiones, como así mismo entre las comunidades al interior de las grandes ciudades, han sido uno de los desafíos permanentes de Estados e instituciones internacionales y que intentan paliarse por la vía de la superación de las condiciones impuestas por el subdesarrollo, principalmente la pobreza y, lo que es más importante, activando un potencial productivo para el crecimiento económico. De hecho se entiende que las desigualdades constituyen una pérdida de productividad y de producción.

La competitividad exige entornos territoriales sostenibles desde la perspectiva de las concertaciones público-privadas dentro de un marco de regulaciones e instituciones capaces de sostener procesos de crecimiento bajo un sustrato de infraestructura y servicios.

Otro aspecto que lleva a la revalorización de los territorios es la condición indispensable de la gobernabilidad democrática en los países de América Latina. De esta forma, “en un contexto abierto y competitivo, la estabilidad económica de los países de la región y el éxito competitivo de los sistemas productivos dependen sobre todo de la capacidad de activar procesos de crecimientos endógenos, es decir, de generar empresas, competencias e innovaciones a través de las fuerzas y las instituciones locales y sus relaciones” (Romano Prodi, CEPAL, 1998).

Surge la necesidad de las prácticas con instrumentos, programas y proyectos englobados en torno al concepto de desarrollo y ordenamiento territorial. La pura racionalidad económica de mercado no puede resolver los problemas derivados de la necesidad de una activación productiva a escala local, en contextos de una alta diferenciación entre territorios.

Como lo señala ILPES, recurriendo a las experiencias y trabajos realizados que han estudiado las condiciones de las llamadas regiones urbanas “ganadoras”, las características más sobresalientes son una adecuada y permanente optimización de la accesibilidad geográfica; un sistema de ciudades sin primacías extremas y, en cuanto a las infraestructuras llamadas “pesadas”, una infraestructura de comunicaciones de primera clase. Todo ello se complementa con un tejido productivo complejo y variado, bien dotado de pequeñas y medianas empresas con recursos humanos altamente calificados y con dotaciones importantes de la llamada “infraestructura de las comunicaciones livianas”. A lo anterior se suma una velocidad organizacional para tomar decisiones y la flexibilidad de las propias instituciones y empresas para adaptarse a los crecientes desafíos de la competitividad. En este sentido, aparece como fundamental la existencia de una

“cultura regional o local”, productora de identidad y de particularismos posibles de transformarse en nichos comerciales (CEPAL/ILPES, 2000).

3. Las definiciones y sus alcances

De estos aspectos se derivan un conjunto de definiciones que en lo sustantivo se refieren a un cambio en los esquemas de regulación, que cualifican y califican el alcance de acciones de ordenamiento, un cambio en las escalas de los territorios de referencia del ordenamiento y un mejoramiento de la participación de otros sectores, además del Estado, por lo que se refiere al planteamiento de políticas y al desarrollo y ejecución de las mismas.

Recuadro 1

LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN TERRITORIAL

(...) Otro de los desafíos lo constituye la necesidad de integrar criterios de sostenibilidad en la planificación económica y social de los espacios nacionales y regionales. Esto implica reconocer y, por lo tanto evaluar la dotación de recursos naturales y de servicios ambientales como un elemento fundamental en la consideración del espacio que se traduzca en una valoración cuantitativa y cualitativa de la base física y biológica del desarrollo económico y social.

La articulación sistemática de variables ambientales con variables económicas y sociales permite construir diferentes escenarios de ordenamiento territorial que reflejen los verdaderos costos y beneficios socioeconómicos respecto a usos alternativos del capital natural (suelo y recursos naturales) y de tecnología (...).

Fuente: CEPAL/ILPES, 2000, p. 33.

¿Qué implica y cuál es el potencial del Ordenamiento Territorial en el mediano plazo?

Por lo general se refiere a una reflexión sobre la organización de las actividades humanas sobre el territorio. Se vincula y adquiere en algunos casos una connotación ambiental. Esto debido a un enfoque conceptual y metodológico que se centra en una adaptación a un contexto geográfico y cultural particular. A su vez la reflexión se encuentra asociada a visiones disciplinarias. Aparecen una serie de nombres asociados en general con diferentes visiones disciplinarias vinculadas a contextos particulares (planificación socioeconómica, planificación forestal, ordenamiento minero, planificación ecológica, ordenamiento de cuencas, ordenamiento litoral, etc.).

En este vínculo ambiente/territorio los aportes a la construcción metodológica se pueden agrupar en las dos siguientes vías:

- a) Aquella que privilegia una oposición a una racionalidad determinada por las leyes de mercado. En otras palabras se relaciona con una visión que continua la “vocación natural” del territorio.
- b) Aquella que concentra el análisis y la praxis territorial en la llamada interfase hombre/naturaleza y que busca una compatibilidad entre los sistemas naturales y los sistemas humanos o antrópicos.

En un paso más surge la idea de compatibilizar la participación social al interior de las metodologías de ordenamiento territorial; en el cómo conciliar la racionalidad del ordenamiento territorial (de carácter principalmente técnico-urbano/territorial) con visiones culturales que pueden ser propias a actores arraigados territorialmente, como por ejemplo, determinadas comunidades campesinas, indígenas o de color.

De esta manera una aproximación al concepto de ordenamiento ambiental del territorio para América Latina y el Caribe se plantea como un proceso de organización del territorio en sus aspectos económicos y sociales que permita la incorporación de mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibilice los llamados valores ambientales del territorio, las aspiraciones sociales y la mantención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas.

Así se establecen básicamente dos “tipos” de ordenamiento: por el lado de la demanda, que se orienta al estudio de los problemas económicos y sociales de la población asentada en un territorio y otra, por el lado de la oferta, que examina las condiciones y características especiales del medio en que se desarrollan las actividades humanas definiendo entonces las posibilidades actuales y potenciales de satisfacer la demanda.

Desde otra perspectiva, de carácter más geográfico/económico surgen diferentes y variadas definiciones. Todas ellas contextualizan el O.T. a las necesidades y posibilidades de territorios con especificidad en procesos de integración/desintegración.

“Un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente” (Jordan y Sabatini, 1988).

El concepto de O.T. se refiere a la *“organización del territorio de acuerdo a sus características y potencialidades dentro del marco de conservación y protección de los recursos naturales, en especial del recurso hídrico, biodiversidad, manejo agrícola sostenible y descontaminación”* (República de El Salvador, 2001).

“Ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas al territorio. (...) La ordenación territorial ha de ser democrática, es decir, con participación de los ciudadanos; global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales; funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y en perspectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio” (Schlotfeldt, 1998, p. 9).

Hoy los objetivos de política nacional territorial, son fundamentales en el ordenamiento territorial, y consisten en lograr un *desarrollo* integrado, armonioso y equitativo, preservando y mejorando las condiciones ambientales, e incluyendo aspectos sociales, económicos y ambientales.

Los nuevos planes de O.T. se plantean en una dimensión regional de la planificación, en concordancia con el desarrollo local de sus intervenciones. Surge de esta manera el concepto de ciudades-región, como nuevas entidades que son ciudades en un sentido socioeconómico y regiones en un sentido geográfico y administrativo (Weissman, 1976).

Sin perjuicio de lo anterior, los principales componentes que estructuran el O.T. y que le dan su contenido, siguen siendo los grandes temas esenciales de toda ciudad, como por ejemplo las redes de infraestructura, la clasificación y el uso de los suelos, los asentamientos irregulares, la expansión urbana y los límites de la ciudad.

Al carácter holístico del O.T. viene aparejada la inminente creación de todo un nuevo “Sistema de Ordenamiento Territorial” que se desarrolla a través de políticas, normativa, instituciones y de la participación e involucramiento de diversos actores.

Los grandes fundamentos que sirven de antecedente al nuevo Sistema de Ordenamiento Territorial se reflejan en una serie de factores de contenido social, ambiental y económico. Estos factores pueden articularse funcionalmente en lo que Kammeier denomina la “Gestión del Cambio” de la siguiente manera:

- El desarrollo social y económico: como el principal fin, que implica crecimiento económico unido a la distribución equitativa.
- La sostenibilidad ambiental: como la principal condición a cumplir.
- La participación en la gestión: como el método a utilizar.

Recuadro 2

ALGUNAS DEFINICIONES CONCEPTUALES

El Gobierno de El Salvador en el Documento “Términos de referencia para la elaboración del Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial” define cuales son las componentes conceptuales que van a dirigir el proceso de construcción del plan y los alcances de cada elemento:

Ordenamiento ambiental: Instrumento de planificación que orienta los procesos de uso y ocupación del suelo, considerando los impactos e implicaciones de los ecosistemas, valorando los principales conflictos y potencialidades del territorio, y evaluando las diferentes propuestas de uso, en el marco del desarrollo sostenible.

Ordenamiento territorial: Función pública que tiene por objeto establecer el marco de referencia espacial necesario para las distintas actividades humanas, ya sean: asentamientos humanos, actividades productivas o de protección de los recursos naturales; señalando a su vez, la vocación de las diversas del territorio.

Desarrollo territorial: Proceso de cambio progresivo que propicia la armonía entre el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales y de las actividades productivas; a efecto de lograr el mejoramiento en la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sustentación.

Desarrollo sostenible: Proceso de transformación productiva, que utiliza racionalmente el capital humano, natural, físico y financiero: así como el uso racional del patrimonio institucional y cultural, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones, y la capacidad de asimilación de la naturaleza, en un marco de equidad y gobernabilidad.

Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial: Instrumento que coadyuva a orientar e implementar la gestión territorial a escala nacional, con el propósito de corregir los desbalances territoriales, utilizar adecuadamente los recursos existentes y mejorar la coordinación de las acciones de los actores públicos y privados sobre el territorio nacional, en armonía con la política de cuidado al medio ambiente y de conservación de los recursos naturales.

Fuente: República de El Salvador, 2001.

El desarrollo conjunto de estos factores y la necesidad de plasmarlos en planes concretos, ha llevado a replantear y redefinir por completo los objetivos y el alcance de la planificación tradicional. En la base de estos cambios se encuentran las nuevas propuestas de la Planificación Estratégica. De esta manera, “el Ordenamiento Territorial, como instrumento para la planificación del desarrollo sostenible es un proceso que se articula, complementa y retroalimenta, en forma permanente, con la planificación estratégica, en función de hacer más eficiente y eficaz la asignación de recursos en cada porción del territorio” (Marco General para el Ordenamiento Territorial de la República de Bolivia, 1997, p. 2).

4. La experiencia, el método y las políticas en materia de ordenamiento territorial

Parece importante reconocer que cualquiera sea la forma, los instrumentos o métodos para el ordenamiento territorial, este debe necesariamente combinar tres objetivos: la cohesión económica y social de territorios nacionales o extra territoriales, el desarrollo sostenible y la denominada competitividad equilibrada de los territorios supranacionales en la región. Los tres objetivos deben buscarse en forma combinada.

Como ya se ha dicho ciudades regiones y territorios están en situación de competencia para atraer actividades económicas, empleo e infraestructura. Sin embargo no todos los territorios están implicados en este proceso de competencia sobre bases iguales y quedó de manifiesto que el proceso llega a sus límites cuando la competencia se convierte en ineficacia por la vía de la disipación de esfuerzos e inversiones. A su vez se debe utilizar la cooperación y la “solidaridad territorial” para incrementar la capacidad de competencia de territorios que se encuentran pobremente integrados, o para limitar los efectos negativos de una competencia exacerbada. La opción radica en un esfuerzo para conseguir un equilibrio entre competencia y cooperación.

En otras palabras el ordenamiento territorial se estructura como instrumento de acción pública sobre la base de la existencia de interdependencia. Los cambios que han ocurrido en los últimos años dan cuenta de un aumento de las relaciones bidireccionales o multidireccionales. Se expresa en una interdependencia entre territorios, entre distintas políticas de carácter sectorial que tienen impactos sobre el territorio, y entre los diferentes niveles de gobierno (especialmente el regional y el local) que comparten responsabilidades sobre un mismo territorio o unidad político-administrativa.

El punto de partida de la estructuración de una política amplia de ordenamiento territorial reside en el hecho de que las fuerzas de mercado actúan en forma creciente a nivel de la región, mientras que las políticas de desarrollo territorial impulsadas por los Estados, se continúan todavía planteando a nivel nacional o local. Se plantea una discrepancia entre los niveles de operación, restando una mayor articulación y las oportunidades que se presentan.

Otra condición para considerar es que el territorio de la región de América Latina y el Caribe con sus subregiones se caracteriza por su gran diversidad y tamaño, lo que es considerado como una fortaleza y una oportunidad al momento de las inserciones en el concierto mundial, por lo que las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial deben respetar y acoger esta diversidad y complejidad. En resumen lo que se necesita es el desarrollo de un enfoque geográficamente diferenciado de la política territorial pero manteniendo una visión del continente y sus subregiones.

Partiendo de estas consideraciones parece oportuno institucionalmente organizar un proceso interno, como asimismo integrado entre países para la organización de una política de carácter territorial. Las condiciones de este proceso es que debe ser concertado, selectivo, progresivo, evolutivo, flexible y transparente y considerar tres áreas o esferas de actividad o preocupación:

- La conformación de un sistema urbano regional, funcional y policéntrico.
- Propender a una mayor igualdad en el acceso a las infraestructuras y el conocimiento.
- Gestión prudente (mejorar la implementación de las políticas nacionales y subregionales) y desarrollo del patrimonio natural y cultural.

Para el diseño de una política de ordenamiento territorial es preciso conjugar dos enfoques: el primero trata de dar una nueva dimensión a la gestión de las políticas sectoriales integrándolas a diferentes niveles territoriales y profundizando en el examen de sus interacciones; el segundo establece un marco de integración territorial que tenga en cuenta las distintas formas de organización política y espacial de la región.

Más específicamente es necesario reconocer en toda su expresión que en forma creciente el modelo de localización de actividades y de usos del suelo de los países de la región está siendo influido cada vez más por desarrollos externos ocasionados por fuerzas económicas, sociales y hasta físicas. En los intentos de organizar y aprovechar de mejor forma los recursos existentes en el marco de los procesos de descentralización según propias directivas políticas se tendrán que identificar, comprender y tomar en consideración los asuntos y desarrollos que se extienden más allá de las fronteras nacionales y, por lo tanto, adquieren una dimensión continental.

I. El ordenamiento territorial y sus principales aportes

1. Revisión del sistema tradicional de planificación

A nivel latinoamericano destaca un creciente proceso de aprobación de Planes de Ordenamiento Territorial en diversas ciudades de la región, tanto en ciudades metropolitanas como en ciudades intermedias. También se observan importantes procesos de adecuación normativa, especialmente a través de la elaboración de Leyes Marco de Ordenamiento Territorial.

Las grandes innovaciones en materias de planificación se vienen desarrollando a partir de los conceptos de la planificación estratégica, la planificación urbano-ambiental y las denominadas operaciones sectoriales. Todas estas nuevas estrategias permiten suponer que la planificación dejará de ser un conjunto de disposiciones programáticas y reglamentarias para transformarse en un instrumento con una real posibilidad de implementación.

Surge por lo tanto la necesidad de establecer las condiciones que permitan la ejecución del plan en concordancia con los cambios temporales de la ciudad, previendo dentro de los márgenes de lo posible los cambios que se experimentan a través del tiempo. En definitiva, se trata de poner en práctica el dicho de que “el mejor plan es el plan que realmente se puede ejecutar”.

A pesar de la experiencia pasada en la planificación de las ciudades, parece siempre necesario contar efectivamente con un plan, lo que se traduce en seguir confiando en la planificación y en sus instrumentos. Lo importante es determinar cómo resuelven o pretenden resolver los nuevos planes de O.T. la comprobada falta de operatividad de la planificación tradicional y a qué cambios se está apostando en la actualidad. Del mismo modo es necesario establecer cómo pretenden evitar que la realidad supere las previsiones del plan, cuáles son las nuevas propuestas si es que existen, y en definitiva en qué forma se están asimilando los nuevos conceptos de la planificación estratégica.

Esta nueva manera de enfocar la planificación se traduciría en que la principal característica de los nuevos planes consistiría en mantener algunos componentes esenciales de estructuración de la planificación tradicional, como base indispensable del plan y en él incorporar nuevos componentes estratégicos de innovación, fundados esencialmente en el concepto de la flexibilidad. La flexibilidad como concepto clave del cambio en curso, se manifestaría preferentemente en los procesos de implementación del plan, a través del desarrollo de nuevos o renovados instrumentos, programas, proyectos, normas, modos de gestión y formas de participación. La flexibilidad se presentaría por excelencia como la contraparte innovadora y dinámica de la planificación tradicional, incorporando los principales elementos de la planificación estratégica, que son:

- La eficiencia: como elemento de operatividad de la flexibilidad.
- La participación: como elemento de legitimación de la flexibilidad.

La eficiencia se manifestaría a través de instrumentos novedosos de gestión urbana que permiten la utilización racional de los recursos con que se cuenta, considerando las oportunidades, las necesidades más urgentes y la adaptabilidad de las proyecciones futuras.

La participación se caracterizaría por la incorporación de los diversos actores sociales —las entidades públicas, el sector privado, y la denominada sociedad civil— en todas las etapas de desarrollo del plan desde su elaboración, hasta su aplicación, evaluación y revisión.

La participación y la eficiencia como elementos fundamentales de innovación en los planes de O.T. confluirían en la práctica en otro elemento clave de las nuevas propuestas: el “Régimen de Prioridades”.¹

El Régimen de Prioridades, como componente central de la nueva planificación, sería el producto de un concierto entre la eficiencia y la oportunidad avalado por la participación, y se constituiría en el reflejo de la flexibilidad desde un punto de vista operativo. Establecer prioridades implicaría por lo tanto hacer elecciones y tomar decisiones dentro de un sistema preestablecido.

Las prioridades se manifestarían en la adopción de ciertos principios, objetivos e instrumentos. Serían en general los instrumentos de mayor relevancia del plan los que darían cuenta de los diversos niveles, rangos o jerarquías, a partir de los cuales las disposiciones del plan se harían aplicables en la ciudad real en un momento determinado. Finalmente los instrumentos de seguimiento, revisión y modificación del plan permitirían ajustar y actualizar las prioridades del plan a través del tiempo.

¹ El Plan Bogotá señala en este sentido que “el ordenamiento, concebido como un instrumento concreto de transformación de la ciudad, obliga a realizar un ejercicio selectivo y riguroso para la identificación de variables que efectivamente son previsibles dentro de un proceso de planeamiento del territorio” (Documento Técnico. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, p. 152).

2. Algunos componentes claves del O.T.

El nuevo O.T. tiene uno de sus fundamentos operativo en la planificación estratégica. Los postulados de la planificación estratégica aplicados a la disciplina territorial encuentran su máxima expresión práctica en la elaboración de un determinado plan de O.T.

La planificación estratégica como concepto, se desarrolla enmarcada en los ejes de la competitividad económica, la sustentabilidad ambiental y la cohesión social. Puede ser entendida como una herramienta conceptual de gestión de los cambios que permite establecer una orientación de largo plazo en conjunto con un marco operativo a corto plazo.

La planificación tradicional se ha caracterizado por presentar un modelo de plan general, definitivo y completo, con objetivos y determinaciones exhaustivamente planteados, sometidos a una programación rigurosa a corto y mediano plazo. De esta manera los planes con un “diseño total” y con una vigencia claramente establecida, se han desarrollado en muchos casos, de una forma excesivamente rígida e incapaz de asimilar y dar adecuadas respuestas a las cambiantes demandas de la sociedad.

Los métodos tradicionales de planificación por lo general asumen que las tendencias se mantienen en el tiempo o que al menos son previsibles. Por el contrario, la planificación estratégica espera nuevas tendencias, discontinuidades y sorpresas y se define como una forma de dirigir y controlar los cambios basada en un análisis participativo de una situación y su posible evolución y en el diseño de una estrategia de inversión de los recursos escasos disponibles (Borja y Castells, 1997).

A través de la participación se hace posible cohesionar un plan urbano a gran escala y a largo plazo. La “eficiencia” se refleja en un proceso de carácter operativo que permite identificar y realizar las acciones más importantes, con los recursos escasos con que se cuenta, considerando fortalezas y debilidades, privilegiando en todo momento el sentido de oportunidad en la implementación del plan.

El plan de O.T. en la actualidad, de carácter estratégico, ya no debe ser concebido tan solo como una norma sino que debe ser concebido como un proceso vinculado a un programa de acción territorial. Se trata de un nuevo instrumento de visión perspectiva, de contenidos específicos y de acciones concretas que se desarrollan a través del tiempo.

3. La flexibilidad

El carácter estratégico de los nuevos planes, se define básicamente por la sujeción a una serie de consideraciones o principios ambientales, económicos y sociales y por la adopción del concepto de flexibilidad como fundamento de las innovaciones propuestas. Su esencia consiste en permitir la adecuación de las disposiciones del plan a la realidad cambiante y se concreta en una serie de instrumentos (nuevos o renovados) que le dan vida y lo hacen operativo.

Sin embargo, la adopción del concepto de flexibilidad en sí mismo no constituye necesariamente un cambio positivo, ni asegura la eficacia de los planes. La flexibilidad para ser “operativa” requiere de una serie de condiciones que le sirvan de fundamento.

Es indispensable lograr el balance de un plan de O.T. como instrumento con un carácter esencialmente ejecutivo con relación a la deseable flexibilidad del mismo. En este sentido es determinante la adopción de líneas de actuación que, sin distorsionar la esencia del plan, le doten de una capacidad de adaptación que propicie su efectiva operatividad.

El concepto de la flexibilidad para cumplir su cometido, debe en primer lugar, fundarse en un soporte inamovible. Como concepto esencialmente abstracto, requiere de una base constitutiva dada por principios generales expresados en la Constitución Política y en el marco legal vigente y por una serie de objetivos generales y particulares expresados en los planes. Del mismo modo, requiere de una legitimación social dada por el respaldo y consenso ciudadanos a través de la participación.

La eficiencia de la planificación estratégica dentro de un marco flexible, exige a su vez de una férrea voluntad política para lograr cumplir con sus objetivos. De esta forma lo estratégico adquiere un fuerte componente de políticas de planificación en el manejo día a día de la ciudad. El enfoque estratégico y en concreto la flexibilidad deben influir el O.T. en su totalidad y en sus diversas manifestaciones, y no deben restringirse sólo a ciertos instrumentos o a la aplicación de algunos programas especiales o sectoriales.

Los nuevos planes de O.T. con carácter “estratégico”, deben resolver de la mejor manera posible una gran y permanente dualidad. Por una parte están los “componentes estructurales” y estables de los Planes, heredados de la planificación tradicional, cuya base es la estrategia a largo plazo, el proyecto ciudad y desde el punto de vista legal, la seguridad jurídica. Por otra parte, están los “componentes de innovación”, que dan cuenta de la contingencia del plan, la estrategia inmediata caso a caso, los planes especiales y en general todos aquellos elementos que dan operatividad y que son expresión de la indispensable flexibilidad del plan.

Los componentes estructurales constituyen el marco de referencia general de las múltiples y diversas actuaciones e intervenciones urbanas. Imponen restricciones y reglas claras para actuar. Los componentes que dan cuenta de la flexibilidad constituyen el marco de referencia preciso e inmediato de las intervenciones urbanas concretas que se pretende llevar a cabo. Ambos conjuntos de componentes deben coordinarse adecuadamente en el plan.

La flexibilidad en los planes de O.T. debe entenderse como una capacidad de adaptación dentro de ciertos márgenes previamente establecidos y no como una capacidad arbitraria. La característica esencial del concepto de flexibilidad consiste no tanto en prever la contingencia sino más bien en saber como actuar en caso de una contingencia.

Un ejemplo de los efectos negativos de la flexibilidad se puede apreciar en el caso de la ciudad de Bogotá durante los años previos al Plan de O.T. en estudio. La normativa vigente asumía el dogma que la “flexibilización” del Plan constituía una virtud en sí misma. Esto derivó en que temas de relevancia como el respeto de las condiciones ambientales, el manejo del patrimonio urbano, y especialmente la densificación y el cambio de usos quedarán entregados a las reglas del mercado. Esta situación produjo una serie de consecuencias en el O.T. que se reflejaron en la prioridad dada a los derechos de los propietarios de terrenos por sobre los intereses de la colectividad.

Un plan de cumplimiento rígido y estructurado corre el peligro de ser letra muerta y de ser superado por la realidad. Por el contrario, un plan de libre actuación corre el peligro de ser excesivamente programático, de dar paso a la arbitrariedad y de ser total o parcialmente inoperante en la práctica.

4. El régimen de prioridades

El concepto de flexibilidad se expresa en el plan de O.T. a través de diversos instrumentos que dan operatividad a la flexibilidad como concepto abstracto e inspirador. La flexibilidad plasmada en estos instrumentos requiere de un elemento ordenador, que consiste en realizar una elección entre varias opciones de acuerdo a una serie de criterios preestablecidos. Este proceso de

toma de decisiones que permite hacer la flexibilidad operativa puede denominarse régimen o sistema de prioridades. Es así como “una visión estratégica exige la definición de prioridades, de manera que estas prioridades sirvan de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y a la elaboración y aplicación de las políticas públicas” (Garnier, 2000, p. 5).

El contenido de los nuevos planes con enfoque estratégico deja de ser vinculante para transformarse en una guía orientativa o de priorización de las actuaciones públicas y privadas. De esta manera el régimen de prioridades debe enmarcarse en un proceso permanente de viabilización de los planes, comparando los recursos disponibles con los problemas a superar.

La esencia de las prioridades consiste en el desarrollo de unas pocas premisas claras y bien estructuradas, definidas a partir de un proceso de elección cuyo fin último es la eficiencia.

Las prioridades deben presidir la ejecución del plan todo el tiempo y deben imponer la obligación de respetarlas y cumplirlas. El éxito del plan ya no depende del cumplimiento exhaustivo de todos los objetivos territoriales sino que depende de la capacidad para llevar a cabo ciertos objetivos prioritarios y privilegiados.

La adopción de un régimen de prioridades puede analizarse en tres etapas diferentes.

- La primera de ellas dice relación con el proceso de establecimiento de las prioridades (en teoría) a través de elecciones que se van haciendo en los diversos niveles del O.T.
- La segunda etapa dice relación con el proceso de implementación (en concreto) del régimen de prioridades, a través de los procedimientos de aplicación y la participación de los agentes involucrados.
- La tercera etapa dice relación con los procesos de seguimiento, revisión y modificación de las prioridades y se relaciona estrechamente con el tema de los plazos de vigencia y revisión del plan.

5. Proceso de establecimiento de las prioridades

Las prioridades como “diferentes grados de especificidad” según el Plan Montevideo, se manifiestan en distintos niveles de elecciones a partir de lo global hasta lo particular, en un orden estructurado jerárquicamente.

En primer lugar se encuentra el marco normativo territorial que permite hacer una elección de políticas de O.T. identificando las principales orientaciones directrices a escala nacional. En segundo lugar, y una vez adoptado un plan de O.T., se debe explicitar la elección de ciertos lineamientos de acción en el ámbito regional y metropolitano. En tercer lugar, el plan debe sujetarse al cumplimiento de ciertos objetivos generales y otros particulares.

La implementación de instrumentos de ordenación o actuación, permite tomar decisiones que comportan una elección basadas en determinadas “temáticas” o en determinadas “áreas o sectores”, a través del establecimiento de metas parciales, áreas de intervención y estrategias para abordar las contingencias. De esta manera, los instrumentos como figuras derivadas de planificación se concretan en Planes Zonales o Sectoriales y establecen el puente entre la Planificación General y los Planes Especiales.

6. Proceso de implementación de las prioridades

La aplicación misma de los instrumentos que dan cuenta del régimen de prioridades se funda en la legitimidad que les da la participación y en la voluntad política de llevar adelante la gestión

urbana. En este proceso, el rol que cumplen las instituciones encargadas de la implementación del plan es determinante. Cumplen con la tarea de priorizar las actuaciones en el manejo día a día del territorio. Deben actuar de acuerdo a una reflexión que les permita distinguir que es importante, urgente, operativo, eficiente y estratégico en todas las fases de la construcción del territorio.

El éxito de la flexibilidad, de sus instrumentos y del sistema de prioridades, depende en gran medida por una parte de la reglamentación derivada del plan (normativa a nivel municipal), del establecimiento de procedimientos claros y funcionales y por último, de la capacidad de las instituciones involucradas en la implementación del plan mismo.

Finalmente, otro factor determinante en la operatividad de la flexibilidad y en la ejecución de los planes o proyectos considerados prioritarios, es su dependencia natural de los recursos financieros disponibles, lo que en la actualidad se encuentra estrechamente ligado al tema de la incorporación del sector privado en el financiamiento de las actuaciones territoriales.

Para que el sistema de prioridades sea operativo, es también necesario establecer un sistema adecuado de instrumentos y procedimientos de seguimiento-revisión-modificación del Plan. Las prioridades pueden cambiar durante el tiempo y una de las aspiraciones fundamentales de la flexibilidad consiste en poder adaptar el régimen de prioridades y sus instrumentos a la realidad cambiante. Los instrumentos de revisión deben por lo tanto, permitir de una manera adecuada y oportuna ajustar las prioridades. Por último, el régimen de “revisión” de los planes está estrechamente ligado al tema de los plazos de vigencia del plan en cuanto a la oportunidad y procedencia de las revisiones.

7. La participación

El proceso de democratización ocurrido en Latinoamérica, los nuevos conceptos de la planificación estratégica y la tendencia a la descentralización han incentivado el desarrollo e incremento de la participación en la planificación y en la gestión del territorio.

“El gobierno nacional pone en marcha un proceso de reformas estructurales que democratizan la toma de decisiones en el ámbito de una planificación participativa, con lo que, la consideración del territorio en la planificación adquiere la importancia que los actores sociales, conocedores de su realidad y entorno geográfico le asignan” (Marco General para el Ordenamiento Territorial en Bolivia, 1997, p. VII).

La planificación tradicional enfatizaba el proyecto a gran escala, la eficiencia técnica y la confianza en un Plan Director, que presuponía la existencia de autoridades centrales capaces de implementar dicho modelo interviniendo donde el mercado presentaba distorsiones, priorizando la inversión pública y dirigiendo la inversión privada. En este contexto la participación de los diversos actores sociales tenía poca cabida y mínima relevancia.

El privilegio que se está dando a la ciudad existente en las nuevas propuestas de planificación trae consigo una nueva perspectiva para enfocar los problemas urbanos, donde las comunidades locales, sus intereses y su colaboración adquieren mayor relevancia. Conjuntamente los gobiernos locales van reforzando un rol protagónico en la sociedad civil que representan.

La participación involucra un esfuerzo ciudadano en cuanto al futuro de la ciudad, constituye la base de un proyecto consensuado de ciudad y su mayor logro consiste en generar un compromiso en los procesos de ejecución del plan, constituyéndose en una nueva figura de corresponsabilidad en su gestión. Implica un proceso continuo de construcción de espacios y mecanismos de discusión y concertación en todos los niveles del desarrollo de la ciudad, en el cual están incluidos todos los actores sociales.

En la actualidad es indiscutible que los planteamientos y objetivos de un modelo territorial deben definirse y adoptarse con una amplia participación y consenso de todos los actores involucrados. Del mismo modo y dado el carácter exhaustivo del planeamiento general, la particularización y localización espacial y temática de los problemas, así como las necesidades más urgentes de los ciudadanos, son también materia esencial de la participación.

La participación se constituye en un proceso permanente y continuo de legitimación del plan en sus etapas de formulación, implementación, ejecución, evaluación, revisión y modificación, permitiendo mantener la confianza de la ciudadanía en sus determinaciones.

Otro aspecto esencial de la participación es el de la necesaria colaboración del sector privado en el financiamiento y ejecución de las actuaciones prioritarias que forman parte del Plan. Tradicionalmente se pensaba que el municipio por sí sólo era capaz de controlar los cambios territoriales y de efectuar las inversiones correspondientes. En la actualidad es indiscutible que el sector privado asume un nuevo rol en el desarrollo de la ciudad.

Recuadro 3

ALGUNOS COMPONENTES DE INNOVACIÓN EN EL NUEVO PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE MADRID (1995)

En la presentación del nuevo Plan General se enfatiza que se intenta ofrecer un nuevo tipo de planeamiento, alejado de rigideces y dogmatismos, que permita su gestión y ejecución en un proceso de evolución continua. El Mensaje del Alcalde señala: "lo que exigimos es rigor y continuidad en forma de Contratos Programa que disipen la aleatoriedad y los cambios de prioridades".

Dentro de sus premisas señala que es necesario asumir que la sociedad cambia más rápidamente que los planes, por lo que el planteamiento y la normativa deben ser flexibles y simples.

La flexibilidad en el planeamiento se consigue a través de la diferenciación del conjunto de sus determinaciones en rangos o niveles. De esta manera se genera una estructura de determinaciones fundamentales conformada en primer lugar por los elementos esenciales del plan (pocos, concretos, claros y concisos, difíciles de modificar). En segundo lugar, debe contar con un paquete más numeroso cuya revisión debe ser fácil y rápida, a nivel exclusivamente municipal y por procedimientos breves. Todo ello debe fundarse en un marco legal que permita estos grados de flexibilización.

Los instrumentos clave son los "Programas de Actuación" que permiten acotar en tiempos concretos las partes y determinaciones del plan general que ha de ejecutarse en el corto y mediano plazo y que deben dirigirse básicamente a resolver los problemas más urgentes y acuciantes.

El proceso de revisión del plan requiere de una gestión y ejecución de evolución continua, basada en dos ejes fundamentales: generar un documento flexible y abierto, y la consecución del máximo respaldo social a través del fomento de la participación de la sociedad en toda su gestación.

II. Antecedentes de las ciudades y de los planes

En el presente capítulo se exponen los antecedentes que permitirán contextualizar el análisis de los planes de O.T. en las ciudades de Montevideo y Bogotá, D.C. y del PLAMADUR en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSSA). En primer lugar se desarrolla el tema de la ciudad en general, con el objeto de situar las ciudades en estudio en el marco de los cambios en proceso. En segundo lugar se hace un resumen del contexto nacional y de ciudad en el cual se ha desenvuelto el proceso de aprobación de los planes. En tercer lugar se hace una breve referencia al marco normativo vigente que sirve de base al O.T. en los países caso de estudio. Finalmente se presenta un breve diagnóstico de la problemática y los desafíos que deberán enfrentar estas ciudades en el futuro.

1. La ciudad existente

El proceso de cambios de las grandes ciudades latinoamericanas en el último siglo se ha caracterizado por la transición de la ciudad planificada a la ciudad sin límites. Los planes tradicionales no han sido capaces de dar respuestas adecuadas a los procesos de creciente urbanización en la región.

La gran interrogante de nuestros tiempos consiste en determinar si la ciudad la hace el plan o la hace un conjunto de factores económicos, sociales, ambientales, independientes del plan. Las grandes metrópolis han seguido creciendo y tanto su existencia como

su funcionalidad de una u otra manera se mantiene en el tiempo con más o menos problemas pero sin llegar a colapsar. Ello se debe en gran medida a un elemento de dinámica social que va más allá de toda planificación y que logra mantener un equilibrio precario en torno al funcionamiento de la ciudad.

La configuración de las ciudades, viene a constituirse en un “producto social”, creado y mantenido por la compleja interrelación de los factores económicos, sociales, políticos y culturales (Veiga, 2000).

Algunos autores sostienen que en los inicios del tercer milenio vivimos una nueva fase en gestación que corresponde a la ciudad en busca de sus propios límites. Todo ello se plantea en el marco de los temas urbanos recurrentes como son: el crecimiento y los límites urbanos, el tamaño funcional de la ciudad, la expansión de la ciudad y su relación con el medio rural, la estructura ecológica de la ciudad, los asentamientos irregulares y la vivienda social.

En la actualidad gracias a la mayor estabilidad de las ciudades y a la mayor experiencia adquirida en planificación territorial se percibe un proceso de introspección de la ciudad. La ciudad se estructura y desarrolla desde el interior. En este sentido, los temas clave de la planificación son por ejemplo: el centro histórico, las centralidades, los espacios públicos, la vialidad y el transporte, el medio ambiente, la calidad de los servicios, el desarrollo y la localización de las actividades económicas.

Se vive un proceso de recalificación de la ciudad, que tiene por finalidad privilegiar el desarrollo cualitativo y no el cuantitativo. Se privilegia el mejoramiento de la ciudad existente, manteniendo y mejorando lo construido, considerando las innovaciones urbanísticas a incorporar.

“La gran ciudad hoy debe enfrentar el doble reto de su lugar en el mundo (globalización) y de construir su lugar en la ciudad existente. Es decir, el territorio de la ciudad no es únicamente un dato, es también el resultado de una estrategia. Y el desarrollo urbano principal ya no consiste en hacer ciudad en el campo sino en hacer ciudad sobre la ciudad o en sus periferias urbanizadas” (Borja, 2000, p. 31).

El Plan Bogotá señala expresamente que la ciudad ya construida tiene un lugar preponderante en la imagen futura de la ciudad, como punto de partida del modelo territorial propuesto. El plan reconoce las limitaciones históricamente acumuladas en cuanto al crecimiento, el manejo, el uso y la ocupación de su territorio lo que se ha traducido en el deterioro generalizado del espacio construido.

El Plan Montevideo destaca la importancia de la “concepción preventiva del mantenimiento urbano”, que debe integrar la obra urbanizadora con el concepto del desarrollo sostenible que comprende tanto la preservación en óptimas condiciones de los recursos naturales como de lo construido. El Plan propone evitar la expansión urbana innecesaria, aprovechando la urbanización y las correspondientes infraestructuras ya existentes.

El PLAMADUR-AMSSA señala que para la definición del modelo territorial elegido se propone una organización general del territorio basada en el establecimiento de límites precisos a la construcción y en la sucesiva articulación de la actual “realidad edificada” en entidades urbanas definidas y reconocibles.

El CNUAH /HÁBITAT enfatiza que las estrategias de gestión y planeamiento de la ciudad y del territorio, fundamentales en la región, como son la vivienda social, la infraestructura pública, los servicios básicos, la preservación y recuperación del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico, deben desarrollarse tomando ventaja de las oportunidades que presenta la ciudad ya existente.

Esta nueva concepción del rol de la ciudad y de su función en el tercer milenio, también se refleja en el tema más general del O.T. y lógicamente en la planificación urbana. Es así como se retoma y prioriza el tema de la planificación física al interno de la ciudad dejando en segundo plano las políticas generales de O.T., dando una mayor atención a la ciudad misma.

El tema de la ciudad real desde la perspectiva de la planificación estratégica también involucra de manera muy especial a la “ciudad económica”, considerando que la infraestructura, los accesos, el sistema de transportes, la provisión de servicios básicos, etc., conforman la estructura básica de la productividad económica tanto en el ámbito urbano como rural.

En definitiva, se aprecia un proceso que se caracteriza por una vuelta al ordenamiento físico de la ciudad, privilegiando la recuperación del tratamiento morfológico de la ciudad y potenciando el activo papel que en el mismo debe desempeñar la herramienta del diseño urbano.

Finalmente, como parte de los cambios en proceso, cabe destacar que en cuanto a los responsables de esta tarea, ahora se concibe la recalificación de los centros urbanos mediante acciones conjuntas entre actores públicos y privados, donde los gobiernos locales, a partir del proceso de descentralización asumen un rol protagónico.

2. La ciudad autocontenida

El tema de la recalificación urbana está íntimamente ligado al tema de la expansión urbana y al de los límites de la ciudad como su contraparte inevitable. Se intenta afrontar los problemas de la ciudad desde el interior de la ciudad y esta nueva tendencia de privilegiar la ciudad construida ya no presupone un crecimiento de su extensión física, cuyas principales consecuencias han sido en el pasado: los asentamientos irregulares, las redes de infraestructura deficientes o inexistentes, la ocupación de áreas rurales de producción y la preservación del medio ambiente.

La búsqueda de una solución a la expansión territorial se funda en la utilización racional y eficiente de las estructuras e infraestructuras ya existentes, adecuando las actuales exigencias sociales, económicas y ambientales de la población. Las principales herramientas con que se cuenta para ello son entre otras: la densificación, los procesos de recuperación y recalificación del centro histórico, el mejoramiento del entorno a través de las centralidades, espacios públicos, equipamientos, accesibilidad y vialidad y el mejoramiento del medio ambiente.

Un antecedente importante a considerar para comprender este nuevo proceso de recuperación urbana y de establecer los límites al crecimiento de la ciudad, es que en el pasado el valor de las áreas rurales y ecológicas era escaso y la ciudad tendía a expandirse irremediamente. El Plan Montevideo señala por ejemplo que la ordenación territorial surge del planeamiento urbanístico posterior a la segunda mitad del siglo XX, con la revalorización del espacio rural y natural y la necesidad de un enfoque metropolitano y regional como ámbito sistémico.

Por lo tanto, las nuevas consideraciones ecológicas, la mejor calidad de vida y el resurgimiento de la importancia del sector rural como área privilegiada de producción agrícola, hacen que el tema de la expansión urbana, de los asentamientos irregulares y de los cambios de uso de suelos sea cada vez más crítico.

3. La ciudad metropolitana

Una novedad en los planes en estudio es lo esencial de un “análisis metropolitano” de la problemática de la ciudad. Se trata de una comprensión de la ciudad que va más allá de los

perímetros tradicionales de la ciudad, incorporando un contexto espacial, social, económico y ambiental mucho más amplio.

El Plan Montevideo tiene como uno de sus objetivos generales a nivel regional el lograr un posicionamiento relevante del Departamento y del Área Metropolitana² en el sistema de ciudades del Cono Sur (vinculado al desarrollo del Tratado Económico Mercosur).

El plan también considera la importancia de la dimensión metropolitana en el contexto de un sistema urbano territorial más amplio que los límites administrativos del departamento, es decir, en un escenario supradepartamental que permita la vinculación de Montevideo con el resto de la región metropolitana.

Se reconoce una situación actual en el contexto regional de Montevideo que se caracteriza por un proceso de metropolización de la ciudad llevado adelante en forma descoordinada, “afectando no sólo el desarrollo social, económico y físico regional, sino particularmente los aspectos relativos a asentamientos humanos y hábitat, saneamiento, accesibilidad interna y desplazamientos, transporte colectivo, disposición de residuos urbanos y el medio ambiente” (Plan Montevideo 1998-2005, p. 51).

Por último, el plan establece una voluntad de crear un marco institucional y jurídico mediante un convenio que instrumente la planificación del área metropolitana en su conjunto. Algunas propuestas concretas del Plan Montevideo en este sentido son: consultas bipartitas sobre ciertos temas metropolitanos en el marco de convenios, áreas de gestión concertada, áreas de cogestión por convenio, creación de autoridades metropolitanas sectoriales e instancias de compatibilización intersectorial a los efectos de la prestación de ciertos servicios.

El Plan Bogotá reconoce la supremacía de la ciudad de Bogotá, D.C., tanto funcional como económica a nivel regional y nacional. Sin embargo, también reconoce los efectos negativos de la desarticulación existente entre los distintos municipios, lo que se traduce en una “débil integración del espacio regional” (región de la Sabana).

El diagnóstico que presenta el Plan Bogotá se caracteriza por un desarrollo de la ciudad distinto al de las demás áreas metropolitanas de la región. La gran diferencia consiste en que Bogotá no ha logrado consolidarse administrativa y territorialmente como una verdadera área metropolitana, sin perjuicio de que cuenta con todos los componentes como para transformarse en un área metropolitana consolidada.

El Plan Bogotá en su modelo regional propone dentro de sus directrices una ciudad central que mantenga un patrón de ocupación compacto y un sistema de asentamientos jerarquizados e integrados por la red vial, de servicios públicos y de equipamientos.

Se abordan en el plan propuestas que superan los límites territoriales y jurisdiccionales que dicen relación con: el manejo de los cursos de agua y recursos hídricos, las áreas naturales protegidas, las áreas agrícolas, los asentamientos irregulares y nuevos asentamientos, la vialidad y transporte, la localización de actividades productivas, etc. Del mismo modo, se reconoce la necesidad de crear ámbitos interinstitucionales de definición de políticas metropolitanas, generales y sectoriales.

El PLAMADUR-AMSSA señala que la organización territorial del área metropolitana de San Salvador se encuentra en continua evolución y transformación pero se reconoce que a partir de los últimos años, luego del inicio del proceso de paz, estos cambios han venido acelerándose. Es así

² El Área Metropolitana se define como “un territorio con interrelaciones funcionales internas, un asentamiento que supera y desborda los límites departamentales en su área construida y en sus usos urbanos del suelo, y cuya área rural y marítima no tiene fronteras político-administrativas” (Plan Montevideo 1998-2005, p.17).

como el rol metropolitano y territorial de San Salvador se ha visto reafirmado por un aumento constante de la importancia económica y demográfica de esta área.

El área metropolitana se caracteriza por concentrar las actividades económicas del país y por concentrar los flujos migratorios desde el resto de la nación. Las mayores consecuencias de estos procesos son un agravamiento de la pobreza y un notable deterioro del hábitat urbano.

Finalmente, el PLAMADUR-AMSSA también aborda algunos de los problemas que involucran a otros municipios fuera del ámbito de su administración territorial como son por ejemplo: el manejo de los desechos sólidos, la provisión de agua, el transporte público, la expansión urbana, y la protección del medio ambiente en general.

4. Aprobación de los planes de ordenamiento territorial

Los cambios y transformaciones en materia de O.T. de cada una de las ciudades metropolitanas en estudio deben comprenderse en el contexto de los cambios globales que se encuentran sufriendo estos países y América Latina en general.

En Colombia se vive un proceso de reestructuración político-administrativa a nivel nacional que se encuentra estrechamente vinculado al actual proceso político de democracia y paz. En el ámbito territorial, destaca la importancia que adquiere la ley N° 388 de 1997, de “Desarrollo Territorial” que establece un mandato legal de formular planes de O.T. y sienta las bases para el desarrollo de una extensa y variada normativa territorial.

En el caso concreto de Bogotá, D.C. la situación más crítica que se detecta en el presente y se proyecta en el futuro es el permanente crecimiento poblacional unido a la cada vez mayor escasez de suelo urbanizable, con los consecuentes problemas de infraestructura y de vivienda.

En Uruguay destaca el proceso de descentralización municipal fundado en las disposiciones constitucionales (Constitución Política de 1996) y la creciente preocupación por contar con un marco normativo territorial.

Entre las premisas fundamentales del Plan Montevideo destacan la búsqueda de un posicionamiento económico de la ciudad en el cono sur (Mercosur), la incorporación de los actores privados, y en general una serie de propuestas de modernización y recalificación de la ciudad.

La República de El Salvador se encuentra aún inmersa en un proceso de paz nacional. Destacan en la actualidad las iniciativas por llevar adelante los procesos de modernización del papel del Estado. También destaca la preocupación por llevar adelante procesos de regionalización, descentralización institucional y de adecuación de la normativa territorial.³

En el caso concreto de la ciudad de San Salvador sobresale la aprobación del Plan Salvadoreño de Vivienda y Territorio, demostrando la alta prioridad que se le otorga al tema de la vivienda social. Otro tema relevante es la recuperación del centro histórico de la ciudad de acuerdo con Plan Especial de Rescate del Centro Histórico,⁴ que ya se encuentra aprobado por el Concejo Municipal.

Las ciudades metropolitanas de Montevideo y de Bogotá, D.C. cuentan con planes de O.T. aprobados y vigentes. El Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial, 1998-2005) se aprueba por Decreto N° 28.242 y el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. entra en vigencia por Decreto N° 619 de 2000.

³ Se encuentran en trámite la formulación de un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y la aprobación de un anteproyecto de Ley de Desarrollo Territorial.

⁴ El Plan de Rescate de la Calle Arce ha sido seleccionado como proyecto guía del PLAMADUR.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo denominado Plan Estratégico de Montevideo se estructura sobre la base de una memoria informativa, una memoria de ordenación, una memoria normativa, de gestión y seguimiento y una memoria de participación. El Plan Bogotá se estructura sobre la base de un documento técnico de soporte y un decreto de aprobación.

El caso de San Salvador es particular, el Plan de O.T. debe analizarse en el contexto de un proceso más amplio denominado “Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada” (PLAMADUR-AMSSA).⁵ El PLAMADUR-AMSSA en general se define como un estudio de proyecciones y metas, normas de protección ambiental y ordenamiento territorial, propuestas jurídico-administrativas y programas de inversiones, dirigidos a la recuperación y el desarrollo del AMSSA. Se trata de un plan estratégico integrado por un plan urbanístico general de todo el territorio del AMSSA denominado Esquema Director resultado de la fusión del plan de ordenamiento ambiental y del plan de O.T. y por los planes urbanísticos de ejecución de áreas y de sectores. Todos estos instrumentos en conjunto conforman un proceso unitario de planificación, programación, actuación e implementación del PLAMADUR.

La aprobación de los planes de O.T. de Montevideo y Bogotá, D.C. se funda en la legislación vigente y han sido sancionados por sus autoridades, la Intendencia Municipal de Montevideo y la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., respectivamente.

En el caso del PLAMADUR-AMSSA la falta de un marco legal global ha llevado a que políticas territoriales metropolitanas se aprueben en el marco de acuerdos entre municipios. Esta práctica es supervisada por el Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador y ejecutada por la secretaría técnica la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. Este procedimiento consiste en la consulta y formulación de las respectivas ordenanzas municipales, de cada municipio involucrado, para la aprobación de una propuesta regional. Un claro ejemplo de este método lo constituye la aprobación de la “Ordenanza de Zonas de Protección y Conservación de los Recursos Naturales”.⁶

A diferencia de los planes de O.T. de Bogotá y Montevideo, el PLAMADUR-AMSSA se concibe desde un inicio como un instrumento que no requiere una aprobación definitiva. La estrategia para su implementación se funda en el respeto a ciertos lineamientos generales acordados (principios básicos), para posteriormente dar inicio a la aprobación de un Esquema Director y subsecuentemente llevar adelante la aprobación de los planes especiales, parciales y sectoriales, la modernización de la normativa territorial, la promoción de un programa de inversiones estratégicas y el desarrollo de un programa de fortalecimiento institucional.

5. Régimen normativo vigente

La aplicación de novedosas y creativas estrategias de gestión de la planificación territorial topa muchas veces con un marco legal general insuficiente o que se encuentra aún en proceso de ajuste y regulación. Esta es justamente la situación que se puede apreciar en los planes en estudio y que constituye una de las mayores preocupaciones dentro de sus postulados. En este contexto es posible apreciar la gran importancia que adquiere el proceso de dictación de nuevas leyes marco de O.T. y de creación de un sistema articulado y funcional de normativa territorial.

⁵ El PLAMADUR-AMSSA, elaborado por un consorcio italo-salvadoreño (ITS, SPEA, CT), es el instrumento de planificación elaborado para el Área Metropolitana de San Salvador, constituida por 14 municipios —incluida la capital, denominado PLAMADUR-AMSS Ampliada, porque considera la conurbación con 3 municipios adicionales.

⁶ Este es el primer paso dado para la implementación del PLAMADUR. Fue aprobado por los 14 municipios del Área Metropolitana de San Salvador durante 1998 y se funda en el Plano General de Zonificación del AMSS. Se trata de un instrumento aprobado en cuanto a la regulación del espacio no urbanizable (zonas ecológicas y agrícolas), definiendo un límite a la urbanización. La tarea pendiente consiste en la aprobación de lo relativo a zonas urbanas y urbanizables.

El Plan Montevideo señala que en general no existen en Uruguay normas que aborden de manera integral el concepto de ordenamiento territorial como instrumento de gestión jurídico-político. Sin perjuicio de ello, el nuevo plan estratégico se estructura basándose en la normativa nacional vigente. Dentro de sus propuestas destacan nuevas disposiciones legislativas municipales (otorgándoles una dimensión jurídica propia), que darán lugar a los correspondientes desarrollos normativos de rango reglamentario.

El plan cuenta como objetivo en el ámbito nacional el promover un proceso legislativo sobre el O.T. y la planificación territorial. Manifiesta la voluntad de crear un marco institucional y jurídico mediante un convenio que instrumente la planificación del área metropolitana en su conjunto. Pretende ser inductor y promotor de un proceso legislativo sobre el ordenamiento territorial y la planificación física generalizada en el todo el ámbito nacional.

En el caso de Bogotá, D.C. la planificación anterior al plan, careció de una base sustentada en los instrumentos jurídicos adecuados para la ordenación del territorio. El proceso que se intenta revertir se caracterizaba por la flexibilización de las normas, la falta de regulación, el desarrollo localista con preeminencia de los intereses particulares por sobre los colectivos y en general por la ausencia de planes de ordenamiento propiamente tales.

El Plan Bogotá ha considerado necesario replantear la normativa a la luz del nuevo modelo de planeamiento, con el objeto de devolver a la administración y a la ciudadanía el control del proceso ordenador del territorio. En las bases del plan se aprecia el nuevo sustento jurídico proporcionado por la ley N° 388 de 1997 sobre “Desarrollo Territorial” en concordancia con la normativa constitucional vigente.

El PLAMADUR-AMSSA busca promover el establecimiento de un marco jurídico de desarrollo territorial que sea coherente con el marco de modernización del Estado, y que defina con claridad las competencias institucionales sobre el territorio. La principal ley que sirve de fundamento a la actual normativa de O.T. es la Ley de Urbanismo y Construcción (DL 708 de 1991). Sin embargo, en la actualidad, *“el Plan Maestro de Desarrollo Urbano (San Salvador) no tiene garantizada una ejecución plena, puesto que aunque se han establecido importantes coordinadas para el desarrollo urbano, un diseño estratégico de tales magnitudes requiere de una política global que involucre a los actores principales del espacio metropolitano, cuestión aún lejos de concretarse”* (Barba, 1997, p. 67).

6. Diagnóstico de las ciudades

Los grandes problemas de las ciudades de los países latinoamericanos tienden a ser similares en sus efectos pero distintos en sus causas, dependiendo del contexto particular de cada ciudad y país.

La ciudad de Bogotá, D.C. hasta antes del Plan se caracterizaba por los diversos problemas que el desarrollo urbano acelerado y conflictivo acumulaba sobre su territorio. El punto central se definía por un modelo de desarrollo basado principalmente en una normativa urbana (estatutos) y no en un proceso de planificación propiamente tal.

La pérdida de la visión integrada y prospectiva de la ciudad llevó al debilitamiento de la función planificadora. De esta manera, se privilegió el instrumento normativo para regular la actuación privada (desarrollo del urbanismo local), y el planeamiento sectorial para orientar la actuación pública.

Este proceso se refleja claramente en la pérdida de calidad de la estructura urbana y en el atraso de los sistemas generales como el transporte, la vialidad, el saneamiento básico y el

equipamiento, que quedaron rezagados con relación al crecimiento de la ciudad y de sus funciones metropolitanas. También se refleja en el escaso desarrollo de las políticas territoriales, ambientales y urbanas.

En la actualidad Bogotá, D.C. se caracteriza por una importante dinámica de crecimiento urbano y por una alta concentración urbana (densidad promedio de 210 habitantes por hectárea). Esta alta concentración de población en el área metropolitana se resume numéricamente en que más de 6 000 000 de habitantes confluyen en un área de apenas 310 km².

Se ha venido experimentando un crecimiento físico urbano caracterizado por un crítico agotamiento de los suelos urbanizables dentro del perímetro urbano. Es importante tener en cuenta que sólo restan 2 600 hectáreas urbanizables dentro del actual perímetro de servicios de la ciudad. Las periferias desprovistas de infraestructura adecuada constituyen las únicas áreas de expansión urbana. Además, el fenómeno de la urbanización informal o ilegal continúa representando una proporción muy elevada de la expansión urbana. Estas circunstancias hacen imprescindible dar cumplimiento a los requerimientos urgentes de vivienda y a las conexiones a los servicios públicos.

A partir de los problemas antes señalados, el Plan Bogotá destaca los siguientes aspectos para reorientar el planeamiento, la gestión y la actuación urbanística, que deben ser abordados con prioridad: i) el tema integral del desarrollo urbano, ii) el fortalecimiento del urbanismo público, iii) el proyecto regional, iv) la disminución de factores de pobreza urbana, v) el tema de la vivienda, vi) el sistema de transporte masivo y, vii) la recuperación del espacio público urbano. Estos retos, asimilados como potencialidades a ser concretadas en el plan de O.T., deben poner de manifiesto una jerarquía tanto en los temas más importantes, como en la forma de llevarlos a cabo.

En el caso de la ciudad de Montevideo los problemas acumulados por la ciudad provienen de una serie de circunstancias radicalmente diferentes. En el contexto general se pueden apreciar las consecuencias que han tenido la aplicación de planes y normativas con visiones globales de la ciudad, que no han considerado los problemas y condiciones particulares de diversas zonas urbanas delimitadas de la ciudad.

Montevideo presenta una tasa de crecimiento demográfico inferior al crecimiento vegetativo esperado, y por lo tanto no se proyectan explosiones demográficas en el futuro próximo. Con una población actual que supera 1 300 000 habitantes se prevé una futura disminución de este número.

Sin embargo, la baja presión de crecimiento demográfico no ha sido obstáculo para la expansión poblacional hacia la periferia de la ciudad y el resto del área metropolitana. De acuerdo con el plan este fenómeno se debería a las tendencias del mercado inmobiliario y a la insuficiencia de las políticas habitacionales. Las consecuencias de esta situación se manifiestan en una indefinición del límite urbano acompañado del incremento de asentamientos irregulares desprovistos de infraestructura adecuada. Por otra parte los límites de la ciudad comienzan a superponerse con las zonas rurales productivas, poniendo en peligro su preservación.

Montevideo resulta ser una ciudad de baja densidad y es por ello que dentro de las propuestas del Plan se considera la redensificación y recuperación de las áreas centrales, considerando que estas áreas ya están dotadas de infraestructura.

Los grandes desafíos del Plan Montevideo son por consiguiente: i) formular una propuesta orientadora del proceso urbano y territorial que tienda hacia un desarrollo armónico y sostenible, recalificando los recursos naturales, las infraestructuras y las construcciones existentes y ordenando las actividades de impacto físico; ii) establecer las bases para reglar la actividad privada en coordinación con la actividad pública en cuanto al ordenamiento de la ciudad; y iii) definir un marco de condicionantes de carácter económico, demográfico y ambiental claro, preciso y flexible.

El desarrollo reciente del área metropolitana de San Salvador, con una población aproximada de 1 600 000 habitantes, se caracteriza por la rapidez y la magnitud de la expansión urbana, con las graves consecuencias que tal expansión ha provocado en los equilibrios sociales y económicos, en el ambiente natural y construido, y en la calidad de vida urbana en general.⁷

En la actualidad los flujos migratorios de las otras zonas del país continúan dirigiéndose hacia el área metropolitana de San Salvador con los consecuentes fenómenos de concentración de población, actividades productivas, servicios e inversiones, déficit habitacional y dotación inadecuada de servicios básicos (que de acuerdo con el PLAMADUR supera el 50% del nivel considerado aceptable).

El patrón de ocupación territorial se caracteriza por ser horizontalmente expansivo con una baja densidad del uso de suelos (200 hab/ha aproximadamente) y con un marcado desequilibrio en el uso del suelo. El fortalecimiento continuo de la estructura monocéntrica del sistema de asentamientos del área metropolitana de San Salvador conjuntamente con el uso desequilibrado del área urbanizada han llevado a que el centro de la ciudad se vea cada vez más deteriorada funcionalmente. La expansión de la periferia metropolitana por otra parte, ha llevado a la pérdida de los suelos de producción agrícola.

Los mayores desafíos del PLAMADUR-AMSSA consisten en lograr transformar San Salvador en una ciudad metropolitana organizada, constituida por centros urbanos coordinados entre sí y funcionalmente equilibrados, con áreas habitacionales dotadas de servicios básicos, con una clara identificación de lugares destinadas a asentamientos productivos, áreas de protección ambiental y un sistema de parques urbanos. Todo ello con el objeto de convertirse en un centro metropolitano promotor del desarrollo no sólo en el ámbito nacional sino también a escala de la región centroamericana.

⁷ Se encuentra en proceso de formulación un estudio denominado “Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés”, que tiene por objeto revertir la tendencia al desborde del crecimiento del área urbanizada del Gran San Salvador en dicho valle que ha sido el área de industrialización más dinámica del país en los últimos años. Este Plan se desarrolla como una experiencia piloto en el marco del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

III. Contenidos de los planes

En primer lugar, en el siguiente capítulo se intenta determinar cuáles son los principios que informan los planes y se señala cuales son los objetivos que les sirven de guía. En segundo lugar se distinguen cuales son los elementos de planificación estructurales y los elementos estratégicos o flexibles en los planes de O.T. En tercer lugar se realiza un análisis pormenorizado de los principales instrumentos de ordenación o planeamiento, gestión, ejecución, y financiamiento de los planes en estudio. Se intenta establecer en qué modo estos instrumentos dan cuenta de las innovaciones producto de la adhesión al concepto de la flexibilidad y cómo se definen las prioridades adoptadas por cada uno de ellos.

1. Principios y objetivos en los planes

La flexibilidad exige establecer ciertas bases o principios inamovibles que le sirvan de fundamento y a partir de los cuales se puedan realizar cambios y redireccionar la planificación toda vez que sea necesario. El plan de O.T. se desarrolla en concreto a través de la postulación de una serie de objetivos (o lineamientos estructurales) a cumplir en el corto, mediano y largo plazo.

Los principios generales que informan los planes de O.T. en estudio son el desarrollo social, el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental. La determinación de cuáles son los principios que se ven privilegiados en cada plan y cuál es su grado de inamovilidad son imprescindibles para sentar las bases de la planificación general y consecuentemente de la planificación derivada.

El Plan Montevideo señala como principios esenciales adoptados el desarrollo económico-social y el disfrute equitativo de un medio ambiente urbano y natural. Del mismo modo, destaca el principio de solidaridad en cuanto a los beneficios y cargas derivados del planeamiento y de la acción urbanística.

En cuanto al principio de equidad señala que los nuevos instrumentos que se diseñan en el Plan pretenden garantizar la eliminación de las desigualdades entre los propietarios que se verán afectados por los distintos proyectos que se desarrollen por la planificación urbana, con el objeto de garantizar mecanismos adecuados de equidistribución. Se reconoce además que el mercado no puede por sí solo producir la ciudad económicamente eficaz, ni la planificación por ella misma permite alcanzar una ciudad socialmente equitativa.

Los objetivos particulares establecidos en el anteproyecto del Plan Montevideo dicen relación con:

- Evitar la expansión urbana innecesaria y estimular la redensificación de áreas dotadas de infraestructura urbana;
- Articular la ciudad a nivel metropolitano a través de redes de comunicación e infraestructura;
- Proveer al desarrollo sostenible de las actividades productivas agropecuarias, industriales y del sector servicios;
- Preservar las condiciones naturales de los suelos productivos y proteger los ecosistemas;
- Preservar el patrimonio arquitectónico y urbanístico;
- Erradicar las manifestaciones de marginalidad urbana;
- Estimular la reedificación, redensificación y recuperación de las áreas centrales de la ciudad y preservar las áreas características de la ciudad;
- Propiciar una relación armónica entre la ciudad y el puerto;
- Proponer una estructura jerarquizada y global de red viaria, estableciendo un sistema integrado de transportes públicos de pasajeros y de carga;
- Coordinar el plan estratégico Montevideo con otros planes coetáneos y en espacial con el plan director de saneamiento;
- Impulsar y proponer la ejecución de proyectos que se consideran estratégicos estableciendo prioridades de intervención por los mayores beneficios que logren sobre la ciudad globalmente considerada, actuando como inductores de otras actuaciones.

El Plan Bogotá establece dentro de sus prioridades el aprovechamiento territorial equilibrado, equitativo y eficiente. Postula como fines previsibles a largo plazo la sostenibilidad del desarrollo urbano, la equidad social y el incremento en los niveles de productividad urbana. Sostiene que el fin principal del ordenamiento del territorio es prever la dotación adecuada, oportuna y eficiente de los bienes públicos, así como su distribución equitativa y equilibrada para el uso de la población.

El O.T. así planteado, se apoya por lo tanto en un concepto de equidad⁸ aplicado a la distribución de los beneficios y las cargas que genera el desarrollo urbano. Las prioridades están

⁸ La equidad social en este contexto se entiende como un principio general que orienta las intervenciones de la administración para asegurar igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios urbanos, en particular la vivienda, así como la proximidad necesaria para acceder a los servicios colectivos urbanos de salud, educación, bienestar cultura y a las oportunidades de empleo.

dirigidas a la articulación de las políticas de vivienda, suelo e infraestructuras sobre la base del interés social.

El Plan Bogotá establece una serie de objetivos generales respecto de los cuales se adoptan una serie de políticas de largo plazo. Dichos objetivos en resumen son los siguientes:

- Objetivo regional, que consiste en propiciar la construcción de un modelo regional sostenible.
- Objetivo ambiental, que consiste en promover un modelo territorial sostenible y el mejor aprovechamiento y manejo adecuado de los recursos naturales.
- Objetivo rural, que consiste en fortalecer el territorio rural e integrarlo de manera funcional al Distrito Capital y a la región, preservando su riqueza natural y aprovechando sus oportunidades.
- Objetivo económico, que consiste en organizar el territorio, aprovechando sus ventajas comparativas para lograr una mayor competitividad.
- Objetivo social, que consiste en promover la equidad territorial para garantizar la oferta de bienes, y servicios urbanos a todos los ciudadanos.
- Objetivo físico, que consiste en orientar y concentrar la acción de gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la consecución de los fines de sostenibilidad ambiental, equidad social, eficiencia económica y convivencia social, relacionados con el reordenamiento del territorio.
- Objetivo de participación ciudadana, que consiste en fomentar y cimentar una cultura urbana en los ciudadanos, consistente en promover una visión compartida sobre el futuro de la ciudad y el territorio.

El PLAMADUR-AMSSA no señala expresamente cuáles son los principios rectores de sus postulados. Sin embargo, la cuestión social (especialmente el tema de la vivienda social) y la sustentabilidad ambiental se distinguen como sus principios esenciales.

Objetivos del plan de O.T.

- Definir la organización completa y específica del territorio del AMSSA, delimitando las áreas urbanizadas y urbanizables, así como las áreas no urbanizables.
- Definir el sistema de movilización del AMSSA, con referencia a los estudios del Plan maestro de transportes.
- Diseñar el “Sistema de asentamientos” del AMSSA y delimitar las áreas en las cuales el plan de O.T. se aplica a través de los planes urbanísticos de ejecución (plan de rescate del centro de la ciudad, plan de mejoramiento de los barrios con servicios públicos, plan integrado de áreas abiertas).
- Identificar las áreas, los edificios y los complejos que constituyen el sistema histórico-cultural y que, por lo tanto, deben ser sometidos a una reglamentación adecuada de protección y de uso.
- Reglamentar atentamente con recomendaciones gráficas y normativas, lo establecido en el plan de ordenamiento ambiental, plan de O.T. y plan integrado de áreas abiertas, teniendo en cuenta el riesgo sísmico, hidrogeológico, y las normas higiénico sanitarias.

2. Elementos de planificación estructurales y elementos estratégicos o flexibles en los planes de ordenamiento territorial

El Plan Montevideo se presenta como el nuevo instrumento que la ley ha establecido para recuperar la función planificadora poniendo en marcha novedosos instrumentos de gestión y control. En la presentación del documento aprobado, se señala que no asume sólo las características propias de un plan general de ordenamiento al estilo tradicional, sino que también integra la perspectiva estratégica. De esta manera, el plan se sitúa simultáneamente entre dos modalidades de la planificación física: la reguladora y la estratégica.

Los elementos de planificación estratégica en el Plan Montevideo, a diferencia de la planificación tradicional, permiten asumir la pluralidad de actores, las nuevas tendencias y los cambios y también permiten admitir que las tendencias establecidas en el plan puedan sufrir discontinuidades o incluso ser replanteadas por otras nuevas.

Los principales fundamentos estratégicos del plan se encuentran avalados en los procesos de descentralización político-administrativa y de participación social y en la creación del plan zonal como una nueva figura de planificación adecuada a la escala de acción municipal.

El modelo territorial propuesto se apoya en dos conceptos generales que se establecen como base de la planificación. El primer elemento corresponde a las “estructuras y sistemas territoriales”,⁹ cuyos principales componentes son: la red vial jerarquizada, las redes de infraestructura básica, el sistema de espacios verdes, las centralidades y los equipamientos. El segundo elemento corresponde a la “zonificación primaria” que permite dividir el territorio departamental en suelo urbano, suelo suburbano o potencialmente urbanizable y suelo rural.

Estos dos conceptos generales constituyen los principales elementos estructurantes del modelo territorial basados en la experiencia de la planificación tradicional.

Las estructuras y sistemas territoriales, de carácter “sistémico” producen la integración y cohesión del conjunto. Conforman las redes de soporte funcional de la ciudad y por ende constituyen el medio principal de acción para el ordenamiento urbano. La formulación de los sistemas generales lleva implícita la programación y priorización de la intervención pública en la ciudad, como principal agente a cargo de su gestión.

La zonificación viene a constituir en la práctica una distinción de áreas para su tratamiento diferenciado según sus características constitutivas y sus necesidades presentes.

Es justamente a partir de la zonificación que el plan desarrolla una serie de instrumentos, unos conceptuales y otros operativos, que constituyen innovación del plan y dan cuenta del componente de flexibilidad, antes señalada. Estos instrumentos estructuran diferentes niveles de planeamiento urbano. Por lo tanto, la zonificación fundamento de los instrumentos de gestión y ejecución en la utilización del suelo, se presenta como un elemento base tomado de la planificación tradicional pero con una innovación estratégica.

Los instrumentos del Plan Montevideo desarrollados a partir del concepto de la zonificación primaria que dan cuenta de la flexibilidad como elemento de innovación son en términos genéricos: el sistema de instrumentos de planificación (que establece diferentes niveles de planeamiento urbano); el sistema de instrumentos de gestión del suelo (regula la utilización del suelo conforme al

⁹ Las estructuras y sistemas territoriales se definen como un conjunto de propuestas de estructuración y de ordenación que abarca toda la ciudad y el territorio y que constituyen el marco de referencia general de las múltiples y diversas actuaciones e intervenciones urbanas” (Plan Montevideo, 1998-2005, p. 167).

plan) y el sistema de instrumentos de ejecución del plan (materializa la normativa a través de la acción de los agentes públicos y privados).

En el caso del Plan Bogotá, el modelo existente antes del plan en estudio se caracterizaba por un ordenamiento construido exclusivamente a partir de sólo uno de los componentes de la estructura urbana; las piezas o áreas urbanas. Se consideraban como piezas urbanas un área central única, el tejido residencial y las áreas de actividad especializada.

El componente no considerado y que no actuaba dinámicamente dentro del modelo es el relativo a los sistemas generales o redes estructurantes. De esta manera el modelo de O.T. veía limitada su capacidad de ordenar la ciudad, toda vez que carecía de la articulación de las piezas urbanas con la accesibilidad y movilidad (sistemas de transporte y vías), la disponibilidad de espacios públicos y la adecuada provisión de equipamiento e infraestructuras básicas.

El nuevo modelo de ordenamiento asumido por el Plan Bogotá comprende una serie de criterios tradicionales e innovadores. El plan reconoce expresamente la diferencia entre los componentes “coyunturales y flexibles” y aquellos componentes que afectan y estructuran el territorio a largo plazo.

De acuerdo con la experiencia pasada, la estructura urbana que contempla el nuevo Plan Bogotá se encuentra constituida por los dos componentes principales: los “Sistemas Generales” y las “Piezas Urbanas”.

Los Sistemas Generales, son las redes que relacionan y soportan funcionalmente las actividades urbanas, componen la estructura básica de la ciudad y definen el urbanismo primario.¹⁰ El Plan Bogotá presta especial atención a la construcción de los Sistemas Generales concebidos como la base indispensable para el desarrollo urbano, con especial atención dada a la importancia de la actuación pública. Estas operaciones urbanas estructurantes para el territorio se conciben dentro del plan en el marco de una coordinación de la inversión pública con los proyectos del sector privado. Se busca como fin último el que los equipamientos se conviertan en los elementos primarios del ordenamiento del territorio.

Las Piezas Urbanas son los grandes territorios que integran el área urbana, los cuales se diferencian entre sí por la intensidad y distribución de los usos sobre su tejido, las formas en que estos se manifiestan y la dinámica urbana que generan, en relación con su composición geográfica. Se constituyen como partes diferenciadas de la ciudad que cuentan con un manejo particular en el plan.

Las Piezas Urbanas están formadas por las áreas de centralidad, los tejidos residenciales y las áreas de expansión. Permiten definir la estructura de localización de las actividades en el territorio, buscando el aprovechamiento e las estructuras físicas existentes y desarrollar una articulación eficiente entre las actividades urbanas y los sistemas generales. Es un instrumento que se adopta reconociendo la magnitud geográfica de la ciudad y la necesidad de un planeamiento diferenciado a diferentes escalas.

El modelo de ordenamiento adoptado por el Plan Bogotá, a través de sus instrumentos, intenta, por lo tanto, establecer una relación coherente entre las piezas urbanas en que se divide la ciudad y los proyectos de construcción de los sistemas generales.

El ordenamiento simultáneo de las Piezas Urbanas y de los Sistemas Generales se hace mediante “Actuaciones Estratégicas” que pretenden consolidar áreas específicas de la ciudad. Son

¹⁰ Los sistemas generales son: el sistema vial; el sistema de transporte; el sistema de acueducto; el sistema de saneamiento básico; el sistema de energía eléctrica; el sistema de energía eléctrica; servicio de alumbrado público; el sistema de telecomunicaciones; el sistema de gas natural domiciliario; el sistema de equipamientos urbanos; y el sistema de espacio público construido: parques y espacios peatonales.

justamente estas actuaciones estratégicas las que dan cuenta del componente de flexibilidad del plan que constituyen desde ya una elección de prioridades en la forma de operaciones seleccionadas.¹¹

El PLAMADUR-AMSSA está concebido como un plan estratégico de acuerdo a las concepciones modernas de la planificación. Su implementación parte de la idea de un proceso continuo y flexible de establecimiento de acuerdos abiertos y renovables entre los distintos actores.

La base estructural del PLAMADUR-AMSSA estaría dada por una organización policéntrica del territorio del área metropolitana de San Salvador donde se identifican:

- Cinco subsistemas urbanos a conservar, claramente separados, para los cuales se debería proponer intervenciones urbanísticas unitarias e integradas: subsistema norte, oriente, central, occidental y sur;
- Un sistema de “centros urbanos y de barrios”, que tendrán que ser recalificados o rediseñados, con el objetivo de disminuir la presión en el área central de San Salvador;
- Un nuevo sistema vial primario reordenado para el desarrollo del nuevo sistema urbano propuesto;
- Un sistema de nuevos asentamientos urbanos integrados, con sus actividades industriales, comerciales y de servicios.

El componente de flexibilidad del PLAMADUR-AMSSA se configura sobre la base de la proposición de un sistema integrado de planes ejecutivos, que se desarrollan a partir del Plan de Ordenamiento Ambiental y del Plan de O.T. Se definen en consecuencia, instrumentos de “planificación física” en la forma de planes de “área” destinados al rescate del centro ciudad y algunos planes piloto para el mejoramiento de los barrios y para la protección y utilización con fines sociales de las áreas no edificadas. Se definen también planes piloto de “sector” destinados al manejo de los desechos sólidos y al saneamiento de las aguas residuales.

3. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el Plan Montevideo

a) Instrumentos de ordenación o planeamiento en el Plan Montevideo

Dentro de los objetivos particulares del anteproyecto del Plan Montevideo se contempla el impulsar y proponer la ejecución de proyectos que se consideran estratégicos estableciendo “prioridades de intervención” por los mayores beneficios que logren sobre la ciudad globalmente considerada, actuando como inductores de otras actuaciones.

De acuerdo con el proyecto aprobado del Plan, la determinación de estas prioridades se basa en la distinción de áreas para tratamiento diferenciado de acuerdo con sus características constitutivas y sus necesidades presentes. A partir de estas premisas es posible distinguir las “Áreas de Promoción”¹² y los “Planes Especiales de Significado Estratégico”¹³ que se presentan como la mayor innovación en la gestión dentro del Plan General.

¹¹ Entre estas operaciones se enfatizaron aquellas tendientes a consolidar los elementos estructurantes de la forma urbana —el centro metropolitano, las centralidades zonales— y a superar los atrasos más notorios en las infraestructuras y los equipamientos en el desarrollo de la ciudad, que obstaculizan el desarrollo futuro: el transporte, el saneamiento y la vivienda social.

¹² Las Áreas de Promoción se definen en el plan como “unidades geográficas, objeto de intervención urbana prioritaria, cuyo desarrollo tendrá proyecciones en todo el territorio y se impulsarán mediante distintos programas y planes ya sean sectoriales y/o especiales”.

Las Áreas de Promoción y los Planes Especiales¹⁴ son planes específicos, parte integrante del modelo urbano/territorial general. Son “apuestas por conseguir objetivos globales”, que se caracterizan por tratarse de una actuación en una pieza urbana cuyos impactos positivos pueden desencadenar otras acciones obrando en un espacio más amplio. Se trata de intervenciones específicas en cuanto a un “sector” detallado o a una “temática” particular dirigidas a implementar una propuesta global.

La puesta en marcha de estas áreas de promoción depende en gran medida de la concertación de los diferentes actores urbanos y territoriales especialmente entre iniciativas públicas y privadas. Es por ello que la concertación público-privado se constituye en el mayor gestor de esta modalidad.

En la designación de áreas de promoción y su desarrollo prioritario se conjugan aspectos relativos a su ubicación estratégica, sus papeles e interrelaciones con el resto del territorio, así como la identificación de áreas de oportunidad, tanto en la dimensión territorial como en los aspectos operativos, además de su potencialidad como inductor de cambios.

En cuanto a los criterios de designación de estas áreas, el denominador común es la necesidad de intervenir, orientar y promover su desarrollo, mediante los diversos actores territoriales con carácter prioritario en:

- Zonas deprimidas, con importante deterioro ambiental o paisajístico o con carencias estructurales importantes;
- Zonas de alto valor patrimonial-ambiental que requieran de una importante inversión en el mantenimiento, recuperación y potenciación de los valores originales, y en el acondicionamiento del espacio público;
- Tejidos intermedios de muy escasa dinámica y calidades urbanas medias, con posibilidades de densificación.

El Plan Montevideo señala que esta designación no es exhaustiva ni definitiva, y puede ser objeto de revisiones o de futuras incorporaciones considerando el valor experimental de este instrumental urbanístico novedoso (de carácter flexible), por lo que requerirá una evaluación periódica de sus resultados.

b) Instrumentos de gestión y ejecución en el Plan Montevideo

El Plan Montevideo destaca la importancia de crear las garantías de su ejecución e implementación práctica, y para ello, señala que se requiere de nuevos instrumentos de gestión y ejecución. Se trata de nuevos instrumentos jurídicos, administrativos y técnicos que pasan a formar parte intrínseca del Plan, posibilitando su ejecución y adaptando sus propuestas a la dinámica relación entre el plan y el desarrollo real de la ciudad.

El modelo territorial adoptado de naturaleza abierta y flexible desarrolla las determinaciones y contenidos del plan a través de instrumentos, de carácter parcial o sectorial, hasta el grado suficiente para su ejecución o aplicación. Los nuevos instrumentos de gestión posibilitan un proceso de planificación con figuras propias del planeamiento derivado como son: los planes especiales de ordenación, los planes sectoriales y los planes zonales.

¹³ Los planes especiales tienen un carácter más concreto que las áreas de promoción y se distinguen básicamente por tratarse de una intervención física y de inversión pública sobre el espacio público, para obtener la revitalización de diversas áreas y la consecución de importantes equipamientos o espacios libres a nivel ciudad.

¹⁴ El Plan Especial “Arroyo Miguelte” ya ha sido elaborado por la Intendencia Municipal de Montevideo.

Las áreas de promoción y los planes especiales de significado estratégico (como principales instrumentos de ordenación del plan) podrán ser implementados mediante los siguientes instrumentos:

- Planes de Actuación Urbanística: son los planes que tienen por objeto que la ordenación y urbanización de terrenos zonificados como suburbanos o potencialmente urbanizables cuenten con los sistemas y estructuras (dotación de servicios y equipamientos, y obras de infraestructura) exigidas por la ordenación general.
- Planes Especiales de Ordenación: son los planes referidos a estudios parciales del territorio departamental, y tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una dimensión más concreta.
- Planes Zonales: son los planes que tienen por objeto desarrollar y precisar las determinaciones estructurales del Plan a escala zonal, pero no podrán modificar ninguno de sus contenidos.
- Planes Sectoriales: son los planes que desarrollan un tema o aspecto específico dentro de las estructuras y los sistemas del territorio departamental.
- Normas Complementarias: su objeto es regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por el Plan General.
- Proyecto Urbano de Detalle: son las figuras de planeamiento mediante las cuales es posible completar y definir alineaciones, nivelaciones, afectaciones, edificabilidad, alturas, usos, ordenación de volúmenes, en desarrollo del Plan, así como de planes especiales de ordenación y planes zonales.

c) Instrumentos de financiamiento en el Plan Montevideo

El Plan Montevideo no contempla nuevos instrumentos de financiamiento. Sin perjuicio de ello, desarrolla un estudio económico-financiero basado esencialmente en los ingresos presupuestarios y en la hipótesis de obtener préstamos y financiamiento, todo ello con el objeto de determinar la viabilidad del plan.

4. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el Plan Bogotá

a) Instrumentos de ordenación o planeamiento en el Plan Bogotá

La elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial ha permitido a Bogotá de recuperar la tarea de planificación de su territorio y desarrollar nuevos instrumentos de ordenamiento.

Para comprender el modelo propuesto y las prioridades asumidas por el Plan Bogotá es necesario hacer un recuento de los grandes problemas pendientes que sufre la ciudad. El esquema vigente en Bogotá antes del plan actual ocasionó la pérdida de la calidad de la estructura urbana, lo que se tradujo en el atraso de los sistemas generales, transporte, vías, equipamiento, saneamiento y el escaso desarrollo de las políticas territoriales, ambientales, sociales y urbanas.

El Plan Bogotá establece que la estructura de la ciudad en su complejidad requiere de un manejo diferenciado, priorizando de acuerdo a las necesidades reales de la ciudad. Para ello se propone identificar claramente cuáles son las “zonas” y “temáticas” urbanas que en la ciudad requieren un tratamiento especial o preferencial. Destacan en este sentido aquellos temas que no

pueden ser dejados a las reglas simples del mercado, como por ejemplo, el manejo de zonas con valores patrimoniales y la vivienda de interés social.

Las estrategias de ordenamiento del territorio urbano jerarquizan (estableciendo prioridades) las actuaciones claves propuestas por el Plan de O.T. destinadas a orientar la transformación y ordenamiento de Bogotá. Permiten establecer un tránsito entre el modelo territorial (guía abstracta y referencia) y los instrumentos concretos del Plan. Dichas estrategias dicen relación con:

- La estructura actual —complementada, reordenada y redensificada dentro de parámetros admisibles— constituye el soporte básico del ordenamiento futuro.
- La articulación de las acciones prioritarias contempladas en el presente plan con los programas en curso en transporte, equipamientos, desmarginalización de áreas de origen informal, promoción de suelo para vivienda social y proyectos de recuperación del espacio público.
- El diseño y priorización de intervenciones selectivas de mayor escala que articulan proyectos de diversa índole —infraestructura, equipamiento, espacio público y espacio privado— que desempeñan un papel direccional en el reordenamiento de las piezas urbanas y los sistemas generales.
- La identificación de actuaciones selectivas puntuales y de pequeña escala, para intervenir núcleos o zonas claves de las áreas centrales, los tejidos residenciales o los sistemas generales de la ciudad.
- Las intervenciones del plan en una zona tienen objetivos precisos que deben iluminar el tipo de proyectos a realizar y permiten identificar áreas de oportunidad para el desarrollo de proyectos por parte del sector privado. Este conjunto de acciones forma operaciones estructurantes que son la base de gestión del presente plan.

Las prioridades así establecidas se traducen en nuevos instrumentos y en nuevas figuras de planeamiento, en nuevas relaciones público-privados y en definitiva en la proposición de una nueva forma de gestión de desarrollo urbano.

El énfasis está puesto en aquellas operaciones tendientes a consolidar los elementos estructurantes de la forma urbana (el centro metropolitano, las centralidades) y a superar los atrasos más notorios en las infraestructuras y los equipamientos en el desarrollo de la ciudad, que obstaculizan el desarrollo futuro: el transporte, el saneamiento y la vivienda social.

Los proyectos o programas prioritarios para el Plan de O.T. se establecen en la práctica a través de tres “Proyectos Estructurantes” de acuerdo con las definiciones de la Ley N° 388 de 1997, que son los ejes principales de actuación urbanística en el largo plazo. Estos proyectos se refieren a tres temas básicos: vivienda, transporte y espacio público, y se desarrollan tanto en el componente urbano como en el componente rural del plan.

Los proyectos estructurantes de acuerdo con el Decreto de aprobación del Plan Bogotá comprenden:

- La oferta de suelo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritaria, que permita disminuir y eliminar la producción informal de vivienda para los estratos más pobres de la población.
- La construcción de un sistema integrado que garantice a los ciudadanos y al desarrollo de sus actividades productivas una movilidad funcional dentro del territorio y en sus relaciones con la región y el país.

- La mejora de las condiciones de funcionalidad y apropiación de la ciudad por todos los ciudadanos dando prioridad al peatón, y a la creación de nuevos espacios que faciliten el contacto ciudadano, mejoren la convivencia e impulsen su reconocimiento como colectividad y de pertenencia a un territorio. Incluye el desarrollo de un amplio conjunto de proyectos de diferentes escalas y características, que permitan configurar un sistema de espacio público articulado a la estructura ecológica principal y garantizar que las diferentes intervenciones se concatenen y potencien.

Un instrumento novedoso contemplado en el Plan Bogotá es el denominado “Plan Parcial”. Se trata de un instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones del Plan de O.T. para áreas determinadas del suelo urbano y para áreas incluidas en el suelo de expansión urbana. Se trata de una figura de planeamiento obligatoria para la incorporación de nuevas tierras al desarrollo, que permite definir el tamaño y condiciones mínimas que deben tener los predios que van a incorporarse al desarrollo urbano, con el fin de que el nuevo suelo urbano cuente con las vías, equipamientos y usos adecuados.

Otro instrumento de planeamiento con carácter novedoso en el Plan Bogotá corresponde a las denominadas “Unidades de Planeamiento Zonal”. Se definen como unidades territoriales conformadas por un barrio o conjunto de barrios tanto en suelo urbano como en suelo de expansión, que mantienen unidad morfológica o funcional. Estas unidades son un instrumento de planeamiento a escala zonal y vecinal, que condicionan las políticas generales del Plan en relación con las condiciones particulares de un conjunto de barrios. El planeamiento zonal se basa en la identificación de zonas homogéneas de la ciudad que permitan definir un tratamiento acorde con sus condiciones.

b) Instrumentos de gestión y ejecución en el Plan Bogotá

La gestión y desarrollo del modelo de O.T. propuesto implica realizar actuaciones urbanísticas que permitan ejecutar el Plan de Ordenamiento. Esto se debe efectuar a través de la elaboración de proyectos y programas donde participan entidades tanto públicas como privadas que permitan promover la inversión en temas y áreas prioritarias para la ciudad.

La puesta en marcha del modelo de O.T. implica realizar una serie de “Actuaciones Urbanísticas”¹⁵ específicas referidas a precisar el ordenamiento general definido en el Plan, mediante intervenciones en el territorio, ya sea en los sistemas generales, como en los proyectos de sectores que se consideran prioritarios.

La ejecución del Plan de Ordenamiento compromete actuaciones públicas, privadas o mixtas, enmarcadas y articuladas por los objetivos y metas propuestas por el Plan. Las actuaciones públicas se realizan a través de “Proyectos y Programas” de actuación pública y las privadas se regulan por las “Normas Urbanísticas”.

La actuación pública se lleva a cabo en dos tipos de intervenciones:

- Los “proyectos” se concretan en acciones específicas de inversión pública o mixta de acuerdo con las orientaciones y definiciones de ordenamiento del Plan en lo que tiene que ver con la construcción de los sistemas generales: vías y transporte, agua potable, saneamiento básico, equipamientos, parques y espacios públicos.
- Los “programas” articulan las normas e intervenciones necesarias en el desarrollo de tres temas en que la actuación pública (articulada a la actuación privada) se ha

¹⁵ Las Actuaciones Urbanísticas son las actividades que se ejecuten conforme a la ley, adoptadas, aprobadas o autorizadas por la autoridad competente, que impliquen un proceso concreto de transformación del suelo o de su infraestructura o una modificación de los usos específicos del mismo.

considerado fundamental para cumplir las metas definidas en el modelo de ordenamiento territorial: patrimonio cultural, vivienda y renovación urbana.

Para la ejecución de los proyectos y programas, la administración puede utilizar diferentes “Instrumentos de Actuación”¹⁶ como por ejemplo: la expropiación o la enajenación voluntaria de predios, las unidades de actuación, el reajuste de tierras, la integración inmobiliaria. Los instrumentos de actuación específicos se contemplan en el “Programa de Ejecución”.¹⁷

Las Normas Urbanísticas son los instrumentos de regulación de la actuación privada y definen para cada una de las zonas caracterizadas los usos del suelo y los tratamientos urbanísticos.

Los usos del suelo establecen las actividades que pueden desarrollarse en cada una de las áreas de actividad en que divide la ciudad. Los tratamientos tienen por objetivo orientar la intervención en las estructuras urbanas, mediante respuestas diferenciadas para cada condición existente.

La actuación privada se lleva a cabo a través de dos figuras de actuación específicas: la urbanización y la construcción.

Finalmente el Plan Bogotá define las “Operaciones Estructurantes”, como instrumentos de ejecución novedosos en el plan, se definen como el conjunto de actuaciones y acciones urbanísticas sobre áreas y elementos estratégicos de cada Pieza Urbana, necesarias para cumplir sus objetivos de ordenamiento, enfocando la inversión pública e incentivando la inversión privada. Por lo tanto, se trata de intervenciones integrales, compuesta por proyectos y programas, que obedecen a objetivos generales de ordenamiento a largo plazo.

c) Instrumentos de financiamiento en el Plan Bogotá

El Plan Bogotá define los instrumentos de financiamiento como los medios que le permiten a la administración obtener los recursos necesarios para ejecutar las actuaciones urbanísticas y los programas, los proyectos o las obras de urbanismo o de edificación respectivas, para adquirir los inmuebles y demás bienes que se requieran para los mismos propósitos, y para compensar las cargas a favor de los afectados por decisiones administrativas que se adopten en materia de urbanismo.

El Plan contempla como instrumentos de financiamiento con carácter más novedoso:

- La “Participación en la Plusvalía”. Este instrumento, considerado como un gran avance en la legislación territorial, tiene su origen en la Constitución Política y se establece en la Ley N° 388 de Desarrollo Territorial de 1997. Su objetivo es garantizar el derecho al espacio público y asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial. Señala que las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones.
- Los “Pagarés de Reforma Urbana”. Son instrumentos de deuda pública cuyo objeto es financiar la adquisición de inmuebles por parte de las entidades públicas que los requieran para destinarlos a cualquiera de las finalidades determinadas en la ley.

¹⁶ De acuerdo con el artículo 449, los Instrumentos de Actuación Urbanística son los medios que permiten a las entidades públicas del Distrito Capital dentro sus competencias: asumir, dirigir, imponer, coordinar, impulsar, promover o concertar, según el caso, la realización efectiva de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, previstas en el presente Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen.

¹⁷ El Programa de Ejecución define, con carácter obligatorio, las actuaciones urbanísticas y las operaciones urbanas contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y que la administración distrital de turno debe ejecutar hasta la terminación de su período constitucional.

- Los “Bonos de Reforma Urbana”. Son instrumentos de deuda pública cuyo objeto es financiar la ejecución de obras de urbanismo en proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística, o el mejoramiento y rehabilitación de viviendas de interés social, construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de redes de infraestructura urbana y saneamiento ambiental.

5. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el PLAMADUR-AMSSA

a) Instrumentos de ordenación o planeamiento en el PLAMADUR-AMSSA

El gran instrumento de planeamiento en el Plan Maestro es el denominado “Esquema Director”, que define los objetivos, directrices y estrategias de su desarrollo y traduce en términos físicos y territoriales las elecciones programáticas fundamentales del conjunto de planes y programas que conforman el PLAMADUR.

El Esquema Director define simultáneamente el ordenamiento general y las reglas de transformación del territorio del Área Metropolitana de San Salvador, formulando las modalidades en las cuales se podrá articular la estructura urbana, la protección y la conservación del medio ambiente y el sistema de movilidad.

Los principales componentes del Esquema Director son:

- El Ordenamiento Territorial: que define estrategias generales y específicas para el desarrollo urbano del Área Metropolitana de San Salvador a través de la ordenación y la localización de las actividades urbanas, habitacionales, industriales, recreativas, institucionales y comerciales, mediante la regulación de los usos del suelo y de la edificación.
- El Ordenamiento Ambiental: dirigido a la programación y valorización del uso del suelo no urbanizable y a la gestión de los recursos naturales del territorio del Área Metropolitana de San Salvador.
- El Sistema Vial: dirigido a la definición de un diseño unificado de la red vial, que sirva de soporte a las estrategias de desarrollo propuestas y que brinde una solución a los principales problemas actuales de circulación.

b) Instrumentos de ejecución en el PLAMADUR-AMSSA

El Esquema Director del PLAMADUR-AMSSA se aplica a través de los planes urbanísticos de ejecución.¹⁸ Estos planes se caracterizan por apuntar al desarrollo de ciertas “áreas” o de ciertos “sectores”, reflejando de esta manera cuales son las prioridades elegidas.

Los “Planes Especiales de Área” están dirigidos a la protección, conservación, recalificación o mejoramiento del medio urbano y ambiental, de las áreas abiertas y de conjuntos de interés histórico arquitectónico. Son: el Plan de rescate del centro ciudad, el Plan de mejoramiento de barrios y el Plan integrado de áreas abiertas.

¹⁸ De acuerdo al modelo propuesto, estos planes se apoyan a su vez en los Programas de inversión estratégica y de fortalecimiento institucional.

Los “Planes y Programas Sectoriales” se configuran como especificaciones operativas de las previsiones y prescripciones del Esquema Director y como un sistema de acciones programáticas a ser aplicadas a los bienes del territorio de especial importancia. Son: el Programa para el manejo de los desechos sólidos y el Programa de saneamiento de las aguas residuales.

El Plan de O.T. por su parte, se implementa mediante la formulación y ejecución de:

- Planes de desarrollo municipales, que tienen por objeto desarrollar los principios y determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial en el propio territorio municipal (o de la agrupación de municipios de acuerdo con los subsistemas), así como aplicar y ejecutar la normativa territorial.
- Planes urbanísticos ejecutivos, que son los planes de rescate del centro ciudad, planes de mejoramiento de barrios, planes integrados de áreas abiertas, planes de reestructuración urbanística, planes parciales en suelo programado y planes especiales.
- Planes de lotificación privada, que son obligatorios para los nuevos asentamientos residenciales y productivos, en las áreas específicamente indicadas en los planos del Plan de Ordenamiento Territorial.

c) Instrumentos de financiamiento en el PLAMADUR-AMSSA

El PLAMADUR-AMSSA, propone la elaboración de un Programa de inversión estratégica para el desarrollo de sus planes y programas. Se presenta como un programa económico de aplicación del Plan que proporciona indicaciones de las prioridades, las fuentes de financiamiento y las hipótesis de factibilidad en el tiempo.

6. Instrumentos de seguimiento, revisión y vigencia en los planes

La máxima expresión de la flexibilidad de un Plan la constituyen los procesos de seguimiento, revisión y modificación. Los instrumentos de revisión y modificación otorgan continuidad a la flexibilidad del plan a través de la adecuación de los instrumentos que lo hacen operativo. Los instrumentos de seguimiento o monitoreo por su parte sirven como antecedente para la revisión y eventual ajuste del Plan.

La vigencia del plan unida a los plazos de revisión también cumple un rol determinante en cuanto a la posibilidad y a la oportunidad de llevar adelante los procesos de ajuste y modificación de los planes.

El Plan Montevideo reconoce la dificultad de superar la aleatoriedad y descoordinación en el desarrollo de las determinaciones del plan y la dificultad de reducir sus actuaciones a plazos formales. Pretende como norma jurídica imponerse al azar y a la coyuntura, previendo el futuro de la manera más adecuada posible. Es por ello que contempla mecanismos adecuados que aseguren el seguimiento y la retroalimentación del plan. El proceso de seguimiento del Plan apunta a asegurar la realización ordenada de las actividades y trabajos previstos y a registrarla desde la perspectiva del Plan.

“Al igual que los procesos de planificación y gestión, el seguimiento constituye una instancia de responsabilidad municipal, que a través de la retroalimentación permite reforzar la vigencia efectiva del sistema y ajustarlo flexiblemente a la realidad cambiante” (Plan Montevideo, 1998-2005, p. 237).

Los principales instrumentos de seguimiento previstos en el Plan Montevideo son el Programa de acción territorial y el Estudio económico-financiero.

El Programa de acción territorial es un instrumento que tiene por objeto principal el establecimiento de las directrices y estrategias del plan, a mediano y largo plazo para todo el territorio departamental, mediante las previsiones específicas concernientes a la realización de las estructuras y los sistemas territoriales, el plan o los planes de etapas para el desarrollo de las determinaciones del plan en relación con los presupuestos municipales y las orientaciones necesarias para la coordinación y co-gestión de la acción territorial de otros entes públicos y privados.

El Estudio económico-financiero como instrumento de seguimiento, permite establecer la viabilidad económico-financiera del plan y orientar la toma de decisiones para la asignación de recursos en las diversas intervenciones previstas. Se funda en el proceso de descentralización y en una nueva visión espacial-económica, a través de un análisis de tiempo-viabilidad del plan.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo D.N. 7 del Decreto aprobatorio, el Plan Montevideo podrá ser objeto de revisión durante su período de vigencia cuando se procure introducir nuevos criterios respecto de algunos de sus aspectos sustanciales motivados en la adopción de un modelo territorial distinto y por la aparición de circunstancias supervinientes cuya envergadura en el proceso territorial lo justifiquen.

Los criterios de modificación del Plan Montevideo se establecen en el artículo D.N. 8 y proceden cuando se trate de cualquier alteración del plan durante su vigencia, que no afecte a la globalidad del plan, en la estructura general y orgánica del territorio o en la clasificación del suelo. Se distinguen dos tipos de modificación:

- Modificación simple: cuando no alteren ningún elemento sustancial de rango legislativo del plan.
- Modificación cualificada: cuando afecta algún elemento sustancial que se refleja en el régimen de aprovechamiento del suelo, el cambio en la zonificación primaria o la modificación directa del régimen del suelo.

El Plan Montevideo tiene vigencia mientras no se apruebe otra figura de planificación que lo sustituya, sin perjuicio de lo cual, su previsión temporal es de 8 años (1998/2005). Cumplido este plazo se procederá, atendiendo al grado de concreción de sus previsiones, a la modificación o revisión del Programa de acción territorial y a la revisión del plan mismo siempre que se estime conveniente.

En el caso del Plan Bogotá las revisiones pueden originarse en la necesidad de ajustar sus normas a las políticas o estrategias en él mismo contenidas, o para asegurar la aplicabilidad de sus normas y determinaciones por vacíos o falta de previsiones no subsanables por vía de interpretación auténtica o doctrinal.

Entre las condiciones que ameritan la revisión del Plan Bogotá destacan las siguientes:

- Vencimiento del término de vigencia del presente Plan de O.T.
- Cambios significativos en las previsiones demográficas.
- Necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de gran impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o equipamientos colectivos.
- Ejecución de macroproyectos de infraestructura regional y metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio distrital.

- Alteraciones naturales en las condiciones del suelo o del medio ambiente que impliquen modificaciones al Plan.
- Ajustes a los nuevos avances tecnológicos.
- Necesidad de replantear los objetivos y metas del presente Plan de O.T. después de su evaluación correspondiente.
- Los convenios con los municipios de la región que impliquen un cambio en las definiciones de los sistemas generales y las normas urbanísticas.

En el proceso de revisión se deberá solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales, realizar convocatorias públicas para la discusión del proyecto de revisión, exponer los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recoger las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del Distrito.

El contenido estructural del Plan de O.T. de Bogotá tiene una vigencia de largo plazo que corresponde al equivalente de 3 períodos constitucionales de la administración municipal, además del tiempo que faltara por terminar la administración en ejercicio.

De acuerdo con el Esquema preliminar del PLAMADUR-AMSSA, la revisión del plan se realizaría al cumplirse el plazo de su vigencia o cuando la autoridad territorial considere que todas o algunas de sus previsiones y determinaciones han sido superadas por la evolución del desarrollo territorial. El Plan también podrá ser revisado y corregido, toda vez que se detecten errores u omisiones significativas posteriores a su aprobación.

El PLAMADUR-AMSSA tendría una vigencia de 10 años a partir de la fecha de su aprobación.

7. La participación en los planes de ordenamiento territorial

Entre las consideraciones previas al Anteproyecto del Plan Montevideo ya se señalaba que el Plan de O.T. por sus características debía apoyarse en amplios consensos y procesos de consulta, y contener la flexibilidad y los mecanismos necesarios para adaptarse a nuevas circunstancias que así lo requirieran.

En el marco de la planificación estratégica, el Plan Montevideo busca los mecanismos de concertación de los diferentes intereses, con el objeto que la planificación adquiriera el carácter de una actividad permanente de respaldo a un proceso de diálogo y entendimiento.

El Decreto del Plan en su Capítulo 7 “De los instrumentos de gestión y ejecución”, destaca la participación de los interesados (quienes puedan resultar afectados y demás particulares), a través de los derechos de iniciativa e información en los procesos de formulación, tramitación, gestión y ejecución del Planeamiento urbanístico y territorial.

En palabras del Intendente Montevideo el tema de la participación se desarrolla de la siguiente manera: *“hemos apostado a una administración descentralizada y con auténtica participación ciudadana que implica que son los propios Concejos Vecinales de las 18 zonas de Montevideo las que dan y fijan las prioridades de actuación y de inversión en cada una de esas áreas; desde luego dentro de los parámetros y limitaciones que la propia posibilidad municipal, a nivel global, permite”* (Jornadas sobre Gestión de Ciudades, 1998, p. 24).

La Memoria de participación como parte integrante del plan, da cuenta del proceso de consulta pública previo a la formulación del plan. Dentro de este proceso se hace un detallado

recuento al marco de referencia en el cual se ha realizado la consulta pública, del período de dicha consulta, de su fundamentación, de las áreas temáticas sometidas a la consulta pública, de la metodología de recolección de respuestas, del balance cuantitativo de la convocatoria y de la participación y de la valoración global de la campaña.

El proceso de participación en el Plan Bogotá se funda en el mandato legal y constitucional que obliga a la administración a incorporar la participación democrática en la elaboración de un Plan de O.T. En este caso la participación se extiende a todas las fases de diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación del plan.

El proceso de formulación del Plan Bogotá se fundamentó en un amplio proceso de participación que permitió conocer las reflexiones y propuestas de los diversos sectores de la ciudad y confrontarlos con un riguroso trabajo técnico, con el objeto de construir un diagnóstico y una propuesta del plan con un sustento sólido.

La participación ciudadana además se garantiza a través del conocimiento masivo del plan mediante el establecimiento de mecanismos de difusión y publicidad a los ciudadanos, permitiéndoles su discusión y opinión.

El Plan Bogotá cuenta dentro de sus objetivos generales con el “Objetivo de planeamiento participativo”, promoviendo una visión conjunta de la ciudad compartida por los diversos actores sociales, políticos y económicos. En este sentido y con la finalidad de fomentar y cimentar una cultura urbana en los ciudadanos, el Plan adopta las siguientes políticas de largo plazo:

- Lograr alrededor del Plan de O.T. una movilización social que permita entender los alcances referentes a las políticas de ocupación, uso, desarrollo y crecimiento de la ciudad.
- Crear el Consejo Consultivo de Ordenamiento para reforzar las organizaciones y mecanismos de participación ciudadana en lo referente a la vigilancia y seguimiento del Plan de O.T.
- Establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del plan y se pueda medir la opinión pública respecto a esos avances.
- Propiciar que las comunidades participen en el control del cumplimiento de las normas urbanas.

Finalmente dentro de las metas de implementación del plan se pretende establecer y apoyar en su organización a grupos de ciudadanos y grupos representativos de las localidades con el fin de asegurar mecanismos de participación para el conocimiento y el seguimiento de la ejecución del plan.

El rol de la participación en la República de El Salvador se ha difundido últimamente gracias a un proceso de descentralización administrativa y de participación en la toma de decisiones por parte de las asociaciones comunales. Una de las orientaciones generales del PLAMADUR-AMSSA dice relación con la concertación ciudadana y la imagen esperada de la ciudad y se constituye en este sentido en un instrumento de “planificación interactiva” que permite generar acuerdos y coordinación de intervenciones entre los diversos actores de la planificación urbana. También contempla un proceso colectivo de evaluación crítica de las elecciones y decisiones fundamentales.

La metodología de planificación en la que se funda el éxito del PLAMADUR-AMSSA, ha sido dirigida a la recuperación de las antiguas formas de colaboración y de responsabilización compartida entre ciudadanos, gobiernos locales y gobierno central, cumpliendo la normativa constitucional, en un proceso transparente y participativo. Como un instrumento de participación constante se ha propuesto la creación de una “Ventanilla del PLAMADUR-AMSSA” donde se puedan presentar las solicitudes, sugerencias, críticas y recomendaciones.

IV. Consideraciones finales

Las grandes innovaciones de la planificación territorial que se manifiestan en los planes en estudio, con mayor o menor grado de importancia y desarrollo, podrían resumirse en los siguientes temas:

- El énfasis puesto en los procesos de planificación, gestión y en la formulación de planes especiales y sectoriales, entendiendo el Plan como un proceso y no como un documento rígido y permanente.
- Un mayor grado de desregulación normativa.
- La incorporación de actuaciones estratégicas y de actuaciones de carácter social.
- El fortalecimiento de las medidas de preservación ambiental y el establecimiento de zonas de protección.
- La participación de las comunidades involucradas.
- La planificación de la ciudad en cooperación con el sector privado.
- El énfasis de la gestión local, dentro del marco de los procesos de descentralización.

La elaboración y aprobación de nuevos Planes de O.T. confirma la confianza en los instrumentos de la planificación territorial y su potencial para orientar los cambios en el territorio. Los componentes estructurales siguen siendo los mismos, lo que cambia con los nuevos aportes de la planificación estratégica es la forma de gestión de dichos componentes.

En todos los planes se distingue claramente por una parte la estructura permanente conformada por las infraestructuras territoriales y por una división territorial (zonas, sectores o piezas urbanas) y por otra parte los componentes estratégicos de innovación que intervienen sobre estas estructuras.

Los planes en estudio incorporan la eficiencia y la participación en sus postulados, y adhieren expresamente al concepto de flexibilidad como esencia de sus planteamientos más innovadores. Los planes de Bogotá y Montevideo se distinguen por ser planes de O.T. aprobados en su totalidad, que adoptan el concepto de flexibilidad tanto en la estructura general del plan como en los planes especiales o estratégicos. El PLAMADUR-AMSSA, como instrumento de aprobación diferida, pareciera adoptar la flexibilidad de una manera integral, constituyéndose en una propuesta diferente y novedosa.

En todos los casos, la flexibilidad se manifiesta en la adopción de diversos instrumentos de planificación y en la elección, ya sea expresa o tácita, de prioridades. En el Plan Bogotá destaca la preocupación por recuperar las estructuras urbanas que se encuentran más atrasadas y por afrontar el crecimiento poblacional previsto, destacando los proyectos estructurantes de vivienda, transporte y espacios públicos. En el Plan Montevideo destaca la recalificación urbana proponiendo actuaciones sectoriales y estratégicas con potencial para multiplicar sus efectos en el territorio. En el PLAMADUR-AMSSA destacan los planes especiales sectoriales y de áreas que permitan mantener las funciones urbanas de una ciudad con alto deterioro urbano producto de la migración y del crecimiento desbordado.

Sin perjuicio de la adhesión a los principios de eficiencia y participación, algunos aspectos en los nuevos planes de O.T. parecieran quedar atrapados en las concepciones de la planificación tradicional. Por una parte se aprecia que no están completamente superados los inconvenientes de la rigidez normativa y técnica de los planes y por otra parte que una serie de determinaciones no quedan suficientemente definidas.

La gran interrogante pendiente en el proceso de implementación de las innovaciones en los planes de O.T. trata de cómo asegurar la flexibilidad del plan en todas sus manifestaciones y durante todo el tiempo de vigencia del plan.

Resulta necesario adoptar expresamente y en plenitud el concepto de flexibilidad. En este sentido es indispensable establecer dentro del sistema de O.T. que es flexible y que no lo es, definiendo a partir de que nivel comienza a aplicarse. Conjuntamente con la definición y acotamiento de la flexibilidad deben definirse las prioridades en todos los niveles de desarrollo del plan.

Los mecanismos de revisión y modificación de los planes deben estar también claramente definidos, estableciendo procedimientos apropiados y contemplando de manera adecuada la participación de los diversos agentes cuya colaboración es esencial de acuerdo con los mismos planteamientos de los planes.

Es de gran relevancia definir el rol que cumplen los plazos de modificación y vigencia del plan y su relación con los procesos de revisión. Los planes de Bogotá y Montevideo cuentan con plazos de vigencia preestablecidos. La diferencia la hace el PLAMADUR-AMSSA que privilegia el desarrollo permanente de sus disposiciones y especialmente de sus planes ejecutivos de acuerdo con las circunstancias, necesidades y oportunidades que se presenten.

Los casos en estudio presentan una detallada relación de los procesos de participación en la consulta y preparación de los planes de O.T. Sin embargo, las oportunidades y procedimientos de participación en los procesos de ejecución, revisión y modificación del plan parecieran no ser tan acabados y eficientes.

En definitiva, lo esencial en esta fase de transición en la planificación territorial es determinar que grado de influencia puede tener el plan en el desarrollo efectivo de la ciudad y definir cuál es el balance justo entre el rol regulatorio del Plan de O.T. con relación al desenvolvimiento espontáneo de la ciudad. En el desarrollo futuro de las ciudades metropolitanas en países latinoamericanos, cobra gran relevancia el tema de la implementación de la flexibilidad y la definición de las prioridades considerando las nuevas tendencias de liberalización económica aplicadas a las actuaciones territoriales frente a las tradicionales necesidades sociales, especialmente en aquellos temas más sensibles como son la pobreza urbana, la vivienda social, la provisión de servicios básicos y el medio ambiente.

Bibliografía

General – Ordenamiento territorial y planificación urbana

- Amos, F.J. (1992), *Urban Planning Policies, Land and Institutional Factors*, Regional Development Dialogue, Vol. 13, N° 1, Spring.
- Avendaño, M.E. (2000), *Los Desafíos de Bogotá* Documento Anexo 01. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- Balbo, M. (1999), *L'intreccio urbano. La gestione della città nei paesi in via di sviluppo*. Franco Angeli, Milano, Italia.
- (1998), *La planificación y gestión urbana local*, en R. Jordán y D. Simioni, “Ciudades Intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana. Santiago de Chile”, CEPAL-Ministerio degli Affari Esteri Italiano.
- Bodemer, K. (1999), *El desarrollo de las grandes ciudades como desafío social y político. Algunas tesis*. Documento de Trabajo.
- Bodemer, K., J.L. Coraggio, A. Ziccardi (1999), *Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo. Documento base*. Programa URB-AL Red N° 5, “Políticas Sociales Urbanas”, Intendencia Municipal de Montevideo, Comisión de las Comunidades Europeas, Seminario Internacional, Montevideo, abril.
- Borja, J. (2000), *Notas para el Gobierno de la Ciudad de México* Documento Anexo 02. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.

- (2000a), *Notas para el Consejo del Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Buenos Aires* Documento Anexo 03. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario.
- (1997), *Ciudadanía, gobierno local y espacio público*, en C. Barrenechea Lercari y J. Díaz Palacios compiladores. Desarrollo local: visiones y propuestas en el marco de la globalización y la descentralización. Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales.
- Borja, J., M. Castells (1997), *Local and global*, United Centre for Human Settlements (Hábitat).
- Campos Guimarães, J.P. (1998), *Planning for resource-poor regions in a globalizing world: implication for practice and training*, Regional Development Dialogue, Vol. 19, N° 1, Spring.
- Carrión, F. (2000), *Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina*. Documento Anexo 04. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), Plan de acción regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos, Versión actualizada, LC/G.2143, Agosto de 2001, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional*, Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de aplicación del Programa de Hábitat. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- CEPAL (1996), *Latin American and Caribbean Regional plan of action on human settlements*, United Nations. Hábitat II, Santiago Chile.
- CEPAL/ILPES (2000), La reestructuración de los espacios nacionales, Serie Gestión Pública N° 7, LC/L.1418-P, Santiago de Chile
- Ferrer Arroyo, M., N. Avila de Montero (2000), *Construir la ciudad: un paradigma de gestión urbana. Propuesta de un método para viabilizar planes urbanos*, Revista Venezolana de Gerencia. Año 5. N° 10, Venezuela.
- Garnier L. (2000), *Función de coordinación de planes y políticas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública, N° 1, Santiago de Chile.
- Herce, M. (2000), *Instrumentos de transformación del espacio urbano: presencia y operatividad en América Latina*. Documento Anexo 07. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- Hoshino, C. (1994), *Land development processes and decentralization in Latin American large cities and metropolitan areas: issues, trends, and prospects*, Regional Development Dialogue, Vol. 15, N° 2, Autumn.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1999), *Informe final funciones básicas de la planificación*, Seminario de alto nivel sobre funciones básicas de la planificación, Santiago de Chile, octubre.
- ILPES-CEPAL-CRP (1999), *Diseño estratégico e infraestructura básica* (LC/IP/L.165), Santiago de Chile.
- Jordan, R. y Sabatini, F. (1988). “Economía política de los desastres naturales: prevención y capacitación”, Revista EURE, volumen 14, pp. 53-77.
- Jornadas sobre gestión de ciudades* (1998), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo Universidad de Buenos Aires. Unidad de Gestión y Coordinación para el Área Metropolitana de Buenos Aires.

- Kammeier, H. (1998), *Development, environment and management: old and new challenges for planning practice and education in Asia*, Regional Development Dialogue, Vol. 19, N° 1, Spring.
- Lynch, K. (1985), *Good city form*, The MIT Press, Cambridge Massachussets.
- Mac Donald, J., F. Otava, D. Simioni, M. Komorizono Iizuka (1998), *Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Mac Donald J., D. Simioni (1999), *Consensos urbanos. Aportes del plan de acción regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 21, Santiago de Chile, diciembre.
- Madoery, O. (1999), *El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitano en el Gran Rosario, Argentina*. Alcaldía de Rosario, Argentina.
- Marco general para el Ordenamiento Territorial* (1991), República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación, Subsecretaría de Ordenamiento Territorial.
- McAuslan, P. (1992), *Institutional/legal arrangements for the improved administration of land development*. Regional Development Dialogue, Vol. 13, N° 1, Spring.
- Memoria. *Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*. Aprobación inicial Madrid 1995. Ayuntamiento de Madrid. Gerencia Municipal de Urbanismo. Oficina Municipal del Plan.
- Naciones Unidas (1992), Programa 21, Un Plan de acción en pro del desarrollo sostenible, ISBN: 92-1-100509-4, New York.
- Ortiz Flores, E. (2000), *Hacia la consolidación participativa e incluyente de las ciudades mexicanas*, Documento Anexo 09. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba. Una nueva forma de gestionar la ciudad* (1999). Subsecretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Económico Córdoba, Argentina.
- Prodi, R. (1998), “Modelo de la pequeña y mediana empresa y desarrollo de América Latina”, Conferencia en CEPAL (03/03/1998), mimeo, sin publicar.
- Reese, E., A. Catenazzi (2000), *Control y gestión de la urbanización en ciudades medias de la Argentina*. Documento Anexo 10. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- Reflexiones y orientaciones para la formulación de una política de ordenación territorial* (1993), Secretaría General, Subsecretaría de acción de Gobierno, Documento de Trabajo, Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez, A., T. Saavedra, A. Sugranyes (2000), *Las ciudades en Chile* Documento Anexo 12. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- Schlotfeldt, C. (1998). “Regionalistas y ambientalistas; un encuentro en el territorio”, Serie Azul, N° 21, agosto de 1998. Instituto de Estudios Urbanos, Pontifica Universidad Católica de Chile.
- Silva, J. (1999), *Alcances para una política nacional de Ordenamiento Territorial*, en “Metropolización en Chile: interrogantes y desafíos”. Ministerio de Cooperación y Planificación y Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- Soms, E. (1997), *Criterios para una política nacional de Ordenamiento Territorial*, Proyecto PADERE Nacional. Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile, junio.
- UNCHS/Habitat (1998), *The Istanbul Declaration and the Habitat Agenda*, HS/441/97E, Nairobi, Kenia, second impression.
- Veiga, D. (1997), *Elementos para la discusión sobre políticas sociales urbanas*, Documento de trabajo.

Victory, C. (1997), *Planificación estratégica municipal y desarrollo local*, Dirección de Desarrollo y Gestión Local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de Naciones Unidas (ILPES). CEPAL-Consejo Regional de Planificación (LC/IP/R.189), Santiago de Chile, julio.

Weissman, E. (1976), *Rethinking a framework for settlement planning*, en *Strategies for human settlements: habitat and environment*. Editado por Gwen Bell. The University Press of Hawaii.

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., Colombia

Constitución Política de Colombia (1991). República de Colombia, Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Decreto N° 619 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, D.C. Distrito Capital. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Decreto 1599 de 1998 que reglamenta disposiciones referentes a la participación en la plusvalía.

Duque Giraldo, H. (1999), *Régimen Constitucional. Ordenamiento Territorial y Regionalización*. Relatoría de la Mesa de Trabajo.

El Desarrollo Constitucional del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir Paz” (1999). Departamento Nacional de Planeación Unidad de Desarrollo Territorial.

Exposición de motivos del Proyecto de Ley por la cual se dictan normas orgánicas de Ordenamiento Territorial, Documento Comisión Intersectorial Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Ley 388 del 18 de julio de 1997 de Desarrollo Territorial.

Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio (1998), Ministerio del Medio Ambiente. Oficina Asesora de Ordenamiento Ambiental.

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. Documento Resumen, Alcaldía Mayor, Bogotá, D.C.

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. Documento Técnico de Soporte, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Proyecto de Ley por la cual se dictan Normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial. Documento Comisión Intersectorial Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Congreso Nacional de Colombia.

Plan Maestro de desarrollo urbano Área Metropolitana de San Salvador ampliada, El Salvador

Barba, J. (1997), *Gobernar en las ciudades. El área metropolitana de San Salvador*, en “El Salvador en construcción”, Edición 13, San Salvador.

Barba, J., A. Córdoba (2000), *Recuperación del centro de San Salvador. Proyecto calle Arce. Propuesta de gestión*. Proyecto CEPAL: instrumentos y estrategias de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

Blandón de Grajeda F. (1996), *Hacia una propuesta de regionalización del país*, Serie Alternativas de Desarrollo, Fundación del Desarrollo de El Salvador, Número 41.

Esquema preliminar del Plan de Ordenamiento Territorial. Consorcio ITS-SPEA-CT, San Salvador.

Informe Trimestral (1998), Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). Oficina de Planificación Estratégica (OPES). Año IV, N° 11, enero-marzo.

Ley de Medio Ambiente (1998), República de El Salvador.

Ley de Urbanismo y Construcción. Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), El Salvador.

Lungo, M. (1998), *Metropolitan planning and civil society participation: developing urban governance relations in El Salvador*, Conference Paper.

- Ordenanza de Zonas de Protección y Conservación de los Recursos Naturales*, Diario Oficial Tomo N° 340, El Salvador.
- PLAMADUR-AMSSA. 2ª Fase. Documento N° 2. Análisis Preliminares. Primer Diagnóstico* Consorcio ITS-SPEA-CT.
- Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada (PLAMADUR-AMSSA)*. Síntesis del resumen ejecutivo. Consorcio ITS-SPEA-CT, San Salvador.
- Plan operativo septiembre 1999/abril 2000* (1999), Alcaldía Municipal de San Salvador, Primera versión, Oficina del Centro Histórico, San Salvador.
- Plan salvadoreño de vivienda y territorio* (1999-2004), Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), El Salvador.
- Programa de planificación territorial*, Oficina de Planificación Estratégica OPES/VMVDU, El Salvador.
- República de El Salvador (2001), Términos de referencia para la elaboración de estudio Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Viceministerio de vivienda y desarrollo Urbano/Oficina de planificación estratégica/Fondo salvadoreño para estudios de preinversión, San Salvador, enero.
- Resumen: Plan de desarrollo territorial para el Valle de San Andrés*, Oficina de Planificación Estratégica (OPES), www.opes.gob.sv.

Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, Uruguay

- Constitución de la República Oriental del Uruguay* (1996), Montevideo, Uruguay.
- Inda, N. (1998), *Montevideo, gestión urbana y territorial*. Documento de Trabajo.
- La vía montevideana de la planificación estratégica*, Programa de Autogestión Vecinal, www.chasque.apc.org/guifont/marco.htm.
- Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005*, Plan Montevideo, Intendencia de Montevideo, CD-ROM.
- Plan estratégico para el desarrollo. Fase 1* (1994), Intendencia Municipal de Montevideo, Unidad Central de Planificación. Comisión Especial de Apoyo al Plan Estratégico de Montevideo.
- Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* (2000), Montevideo, Uruguay, abril.
- Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Exposición de motivos* (2000), Montevideo, Uruguay, abril.



Serie

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

- 1 Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl - haltomonte@eclac.cl
- 2 Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo de 1997. E-mail: ajouravlev@eclac.cl
- 3 Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro-regions and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
- 4 El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
- 5 Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
- 6 Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: tleee@eclac.cl - ajouravlev@eclac.cl [www](#)
Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: tleee@eclac.cl - ajouravlev@eclac.cl [www](#)
- 7 Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
- 8 Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl - rsalgado@eclac.cl
- 9 La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
- 10 Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 11 Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
- 12 Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl

- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162), diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl
- 14 Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
- 15 Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 16 Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 17 Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 18 Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl [www](#)
- 19 Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
- 20 Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
- 21 Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Urban consensus. Contributions from the Latin American and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
- 22 Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
- 23 Trade liberalization and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
- 24 Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
- 25 El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
- 26 Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
- 27 Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arriagada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)

- 28 Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 29 Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 30 Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 31 Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl www
- 32 Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 33 Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 34 Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 35 Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 36 Consciência dos cidadãos e poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo – RMS, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 37 Environmental values, valuation methods, and natural disaster damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 38 Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de Cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl www
- 39 Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl www
- 40 La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 41 Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Nuñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl www
- 42 Nuevas experiencias de concertación público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 43 Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl www

- 44 Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arriagada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
- 45 El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl

[www](#): Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal y ciudad:
País:
Tel.:.....Fax:E.mail:.....