

Fernando Carrión, editor

La ciudad construida
urbanismo en América Latina

FLACSO - ECUADOR
JUNTA DE ANDALUCIA

© 2001 FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Télf.: (593-2) 232030
Fax: (593-2) 566139

ISBN-9978-67-057-2
Coordinación editorial: Alicia Torres
Corrección de textos: Edmundo Guerra
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Impresión: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2001

Índice

Presentación	5
Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina <i>Fernando Carrión</i>	7
El regreso a la ciudad construida. La recuperación de la ciudad <i>Luis González Tamarit</i>	25
Población urbana y urbanización en América Latina <i>Alfredo E. Lattes</i>	49
Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad <i>René Coulomb</i>	77
De los ábsides urbanos <i>Ariel Núñez</i>	97
La economía de las ciudades en su contexto <i>José Luis Coraggio</i>	113
Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global <i>Saskia Sassen</i>	177
Algunas observaciones respecto a cómo el capital está reorganizando nuestro territorio <i>Alfredo M. Garay</i>	199
Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina <i>Manuel Herce</i>	233

Ordenación del territorio, desarrollo sostenible y planeamiento Reflexiones de un extranjero sobre la última década y apuntes para el futuro <i>José Román Ruiz</i>	247
Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires <i>Silvia Marta Fajre</i>	257
Los centros históricos latinoamericanos y la globalización <i>Paulo Ormino de Azevedo</i>	275
La centralidad urbana <i>Luis Prado Ríos</i>	289
La vivienda en los centros históricos <i>José Ramón Moreno García</i>	297
La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios <i>Edin Martínez</i>	309
Infraestructura y servicios públicos en América Latina Colapso, privatización y alternativas <i>Emilio Dubau</i>	325
Urbanismo al eje El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo <i>Hugo Gilmet</i>	343
Vivienda en centros históricos <i>Margarita Magdaleno</i>	367
Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano Coherencias y contradicciones <i>Oscar Figueroa</i>	377
La ciudad del deseo <i>Jordi Borja</i>	391
Algunos imaginarios urbanos desde centros históricos de América Latina <i>Armando Silva</i>	397

Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires

Silvia Marta Fajre

Introducción

Hace medio siglo, el proceso de urbanización a nivel mundial es sostenido y, aunque la tasa está en disminución, en valores absolutos es creciente. En los próximos años se estima que la población urbana mundial se incrementará en 2.500 millones de habitantes.

Latinoamérica no está exenta de este fenómeno y es significativa la metropolización de sus ciudades más importantes.

Entonces, hablar de planificación y gestión urbana en el siglo XXI, es hablar del desafío que presentan estas áreas metropolitanas.

Por otro lado, los cambios operados en el mundo, considerando este nivel metropolitano, han contribuido a materializar el paradigma de la concurrencia, un solo espacio por el cual se desplaza el capital sin restricciones.

Paradójicamente, esto sólo posibilita la concentración del capital en manos de grupos limitados, que invierten en todo el mundo y en cualquier actividad, eliminando del mercado a los que, en otras épocas, la aglomeración aseguraba un lugar.

En este escenario aparecen las llamadas ‘ciudades globales’, que integran esta red de negocios del capital y es en ellas en donde se tiende a volcar toda la inversión inmobiliaria y de servicios internacionales.

En el contexto de nuestros países –Latinoamérica– estas tendencias del capital tienden a reforzar la fuerte diferenciación entre las ciudades que conforman la red global y el resto del territorio.

Las autoridades ven al gran inversor como un cliente al que hay que complacer. La inversión de los estados está destinada, en general, a convertir a estas aglomeraciones en centros competitivos, por lo que absorben recursos del resto del espacio nacional, incrementándose la fractura.

El resultado es una dualización de las sociedades nacionales, la que también se manifiesta al interior de las ciudades globales, poniendo en evidencia una clara tendencia a la fragmentación y la diferenciación.

Ahora bien, la misión de elaborar un plan y reorientar la gestión urbana, tiene como objetivo lograr que esta competitividad se produzca en función de la resolución de los problemas de la gente, es decir, que la estrategia para estas ciudades, es formular una compleja ecuación donde los objetivos de competitividad, surjan del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La generación de mayores equipamientos, de espacios emblemáticos y la revalorización de lugares, correctamente seleccionados, puede beneficiar a la competitividad en el plano internacional y esto, a su vez, podrá generar nuevos empleos y mejores condiciones económicas para los habitantes de la ciudad.

Los planes ofrecen muchos aspectos comunes. Sin embargo, me referiré específicamente al caso Buenos Aires ya que aspira a integrar esta red de ciudades globalizadas y encarna con fidelidad los paradigmas citados. Además, está encarando la formulación de su Plan Urbano Ambiental, en el cual se han formulado algunas respuestas y muchas preguntas que se encuentran por resolver.

La situación de Buenos Aires

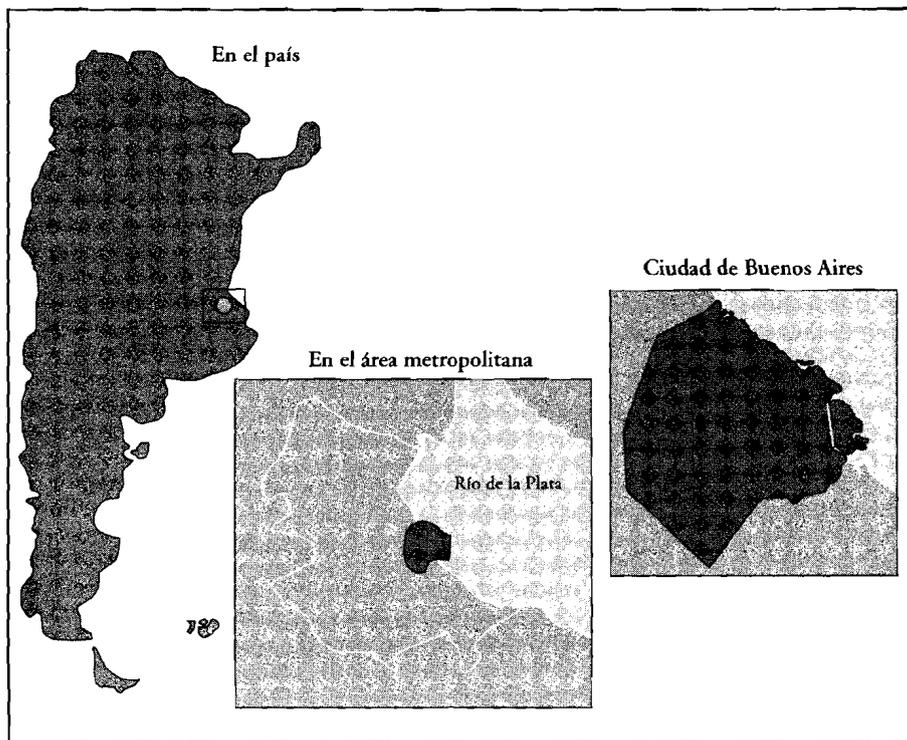
La ciudad de Buenos Aires, como todo centro de una gran metrópolis, presenta numerosos problemas que se han visto agravados recientemente por la falta de modelos de referencia y de estrategias globales para la ciudad, además de los acarreados por la privatización de empresas nacionales sin mecanismos de control suficientes.

Mientras la ciudad de Buenos Aires era territorio nacional, se dificultaba el impulso de una estrategia independiente del gobierno central. Hoy, el cambio de condición a ciudad autónoma, posibilita encarar la resolución de sus problemas desde una posición más independiente y en defensa de los intereses propios.

Hay que destacar que Buenos Aires es una ciudad de envergadura, que cuenta con cerca de tres millones de habitantes y que es el corazón de una aglomeración que reúne a más de once millones. Para cumplir con las funciones globales y regionales en este fin de milenio de grandes transformaciones, Buenos Aires debe presentarse con todas sus capacidades desarrolladas para competir por los roles que se espera que asuma.

Esto supone la consolidación de una metrópolis, que integre la Ciudad de Buenos Aires - Capital Federal - y los partidos del conurbano bonaerense, con lo cual se tiende a potenciar la enorme gravitación que el polo metropolitano, así integrado, podría brindar al desarrollo regional.

**Gráfico 1 (Argentina, Área Metropolitana de Buenos Aires)
Plan Urbano Ambiental
Buenos Aires y su ubicación**



El Plan Urbano Ambiental

Un nuevo instrumento de gestión

El Plan Urbano Ambiental está en continua reformulación porque es un proceso que busca especificar y clarificar las políticas haciendo explícitos los conflictos y con propuestas de resolución, atendiendo los distintos intereses en juego.

Es un instrumento dinámico que establece reglas claras para la ciudad, de acuerdo con las perspectivas de crecimiento y una propuesta de uso de sus recursos naturales y culturales. Asimismo, impulsa las inversiones públicas y orienta la inversión privada, sentando las bases para un crecimiento armónico, con miras a satisfacer la necesidad de posicionar a la ciudad competitivamente en la red del Mercosur.

Para ello, adopta un conjunto de hipótesis en torno al desarrollo futuro del asentamiento en el contexto metropolitano, regional y mundial; promueve mecanismos para lograr la confluencia y participación efectiva de los diversos actores sociales que hacen a la ciudad, y diseña acciones que atienden prioritariamente las urgencias urbano - ambientales de los distintos sectores de acuerdo a sus niveles de carencia.

Permite así, optimizar la toma de decisiones y posibilita recuperar el liderazgo del Estado en los procesos de transformación urbana.

Esto tiene un profundo significado para la ciudad de Buenos Aires, tal como lo señala, Berardo Dujovne, decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, en su nota publicada en el diario Clarín, el 1/6/00, *Buenos Aires discute su futuro*.

Luego de 40 años, Buenos Aires vuelve a discutir su futuro desde una óptica de trascendencia histórica.

Durante mucho tiempo, la ciudad ha estado a merced de las decisiones arbitrarias, fundadas en el oportunismo político, los intereses económicos o, en el mejor de los casos, inspiradas en buenas intenciones. La actual gestión urbana constituye una bisagra en la historia del planeamiento de Buenos Aires. A esta gestión le ha tocado elaborar el Plan Urbano Ambiental, como política de Estado capaz de trascender a los sucesivos gobiernos.

Este Plan Urbano Ambiental se organiza en tres etapas:

- Objetivos y diagnóstico
- Explicitación de la propuesta:
 - Modelo territorial y
 - Políticas generales de actuación
- Elaboración del plan y sus instrumentos de gestión

Objetivos y diagnóstico

Por ley se establecen objetivos y criterios que definen la orientación general para la realización del Plan Urbano Ambiental. El objetivo central del mismo ha sido señalado como el de “servir de instrumento técnico – político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires en diferentes horizontes temporales” con el fin de:

- Mejorar la calidad de vida de la población.
- Promover un desarrollo más equilibrado y equitativo de la ciudad.
- Generar oportunidades de consenso y compromiso institucionalizando mecanismos de concertación de políticas urbanas con los distintos sectores de la sociedad.
- Promover y hacer más eficientes, en términos sociales, ambientales, urbanísticos y económicos, las inversiones, tanto del Estado como del sector privado.
- Tender a que todos los habitantes de la ciudad accedan a condiciones de calidad ambiental adecuada.
- Preservar el patrimonio cultural, arquitectónico y ambiental.
- Instrumentar una eficiente coordinación entre las áreas gubernamentales de la ciudad y el resto de las jurisdicciones de la región metropolitana, tendiente a una gestión de carácter integral.

Objetivos en los que todos están de acuerdo, pero que resultan difíciles de lograr, porque en muchos casos el modelo conspira contra el logro de los mismos.

Ante lo obvio, la pregunta es: ¿de qué margen disponemos?. Seguramente escaso, pero es necesario considerar como punto de partida indiscutible, la res-

ponsabilidad del Estado en la búsqueda del mejoramiento de vida de la ciudad, para todo el conjunto social y no solamente para los sectores más fuertes o los que tienen más capacidad de reclamo. Se deberá incorporar a los más vulnerados por los mecanismos de asignación del mercado, ya que el Estado, no debería ser un simple mediador o árbitro de las pujas de poder en el espacio urbano.

Por esto, se debe trabajar cuidadosamente en:

- La identificación causal de la situación.
- La identificación de los recursos y potencialidades.
- La equitativa distribución de los recursos.
- La correcta asignación del esfuerzo en la solución de los problemas.

En el diagnóstico se ha buscado sintetizar una visión global de los profundos cambios y las nuevas tensiones políticas, económicas y demográficas que se están produciendo, tanto en los contextos internacionales y regionales externos, como con relación a la estructura y funcionamiento interno de la ciudad, que condicionan las pautas de uso del territorio, determinan el surgimiento de nuevas demandas y provocan considerables transformaciones cualitativas en la realidad urbana.

Estas nuevas circunstancias, requieren de una capacidad estratégica capaz de enfrentar de un modo eficaz, flexible y coherente las opciones de cambio para alcanzar los objetivos de desarrollo y bienestar implícitos en las políticas urbanas.

Los principales aspectos abordados fueron:

- Los roles urbanos.
- La población y el territorio.
- La problemática ambiental.
- El espacio público y la vivienda.
- El sistema de transporte
- Los aspectos de la economía urbana
- Las formas y los instrumentos de gestión urbana

Si bien se realizó un análisis exhaustivo y se buscó profundizar en las causas de los problemas, se carece de un diagnóstico de carácter más integral, sobre todo de algunos aspectos sociales y/o funcionales.

Los resultados del diagnóstico se cotejaron mediante consultas y encuestas con las organizaciones de la comunidad, en función de lo cual, se profundizaron algunos aspectos (particulares específicos puntuales) especiales con los aportes de investigaciones propias.

Propuesta de modelo territorial y políticas generales de actuación

El modelo territorial, es entendido como un elemento dentro del sistema complejo del plan. Consiste en espacializar, esto es, llevar al territorio los lineamientos estratégicos y objetivos de la Buenos Aires del futuro, partiendo de la realidad actual detectada en el diagnóstico. Si no transformamos las estrategias en propuestas concretas tendremos sólo hojarasca.

La ciudad de Buenos Aires es parte de un espacio metropolitano, en el cual la continuidad urbana supera a las jurisdicciones territoriales y desdibuja sus límites, tanto por la unicidad de los procesos ambientales en los que está inmersa, como por la presencia de fuertes vinculaciones económicas y sociales.

Los ejes prioritarios de intervención se han orientado a partir de la generación de condiciones de competitividad en el territorio metropolitano y regional para permitir su inserción en la economía global.

Esto supone, por un lado, el desarrollo de una infraestructura de tecnología adecuada y de un sistema de comunicaciones eficiente que asegure la conectividad del territorio a los flujos globales de personas, mercancías e información. Por otro, la promoción de condiciones de vida satisfactorias para el conjunto de la población, en lo que respecta al acceso a la vivienda, infraestructura, servicios urbanos y calidad ambiental del territorio.

La articulación de estas dos dimensiones, la tecnológica y la urbana – ambiental, constituyen la base de la productividad económica de la aglomeración.

Los principales ejes de intervención territorial son:

- a escala metropolitana:
 - La preservación de las grandes reservas verdes
 - El sistema metropolitano de movilidad
 - La política ambiental y de saneamiento
- a escala local son:
 - El sistema de centralidades
 - El sistema de transporte

- El sistema de espacios verdes
- La configuración residencial
- La configuración productiva

Las propuestas deberán reflejar el alto grado de complejidad e interdependencia de los aspectos urbanos alejándonos de la supuesta eficiencia sectorialista y trabajar en una concepción más global y sistémica.

Se ha considerado también, que las propuestas deben ser consistentes para tornarlas creíbles, pero lo suficientemente creativas y/o ambiciosas, como para proponer soluciones audaces o no convencionales, tales como, la realización de 5 km. de subterráneo por año, el cambio de la estructura radio-convergente por la de trama, la creación de parques en las tierras ferroviarias o la instalación de funciones emblemáticas en las áreas degradadas como un centro de convenciones o un centro de diseño en el sur de la ciudad, en donde antes había un mercado del pescado.

Esta es la forma en que, entendemos, se debe encarar la problemática planteada, para animarnos a soñar con una ciudad diferente.

Hasta el momento, se han cumplimentado la primera y segunda etapa, diagnóstico, y modelo territorial y políticas de actuación. Actualmente, se está encarando la tercera etapa que es la formulación de los instrumentos de gestión.

Instrumentos de gestión

Consideramos que la gestión es el único camino para la implementación de las políticas urbanas.

Si bien partimos del concepto que la *planificación* es concurrente a la *gestión*, coincidimos con Carlos García Pleyán cuando dice:

Se ha ignorado toda la actividad coordinadora y negociadora a través de la cual se materializa realmente un plan, sin reconocer que la planificación se encuentra inmersa en un proceso de gestión que la precede -condicionando sus métodos y objetivos- y materializa determinando sus resultados.

Es por eso que el documento final encara el desafío fundamental, *los instrumentos de gestión* que harán viable la puesta en marcha de las propuestas formula-

das durante el proceso de planificación, quedando en evidencia el grado de acierto y oportunidad de las mismas.

Innumerables planes y estrategias fracasaron por la imposibilidad de convertirse de un mero esfuerzo de reflexión en verdaderos instrumentos de transformación urbana.

Es por ello que en estos documentos se deberá explicitar el horizonte de la planificación y, para cada plano de actuación metropolitana, urbana y local se deberán definir:

- Los instrumentos jurídicos más adecuados
- Los programas de carácter territorial o de sector temático
- Los actores institucionales y privados probablemente involucrados
- Los mecanismos de articulación entre dichos actores
- La prioridad y la oportunidad de cada programa o intervención
- La evaluación estimada de los recursos económicos humanos y técnicos necesarios

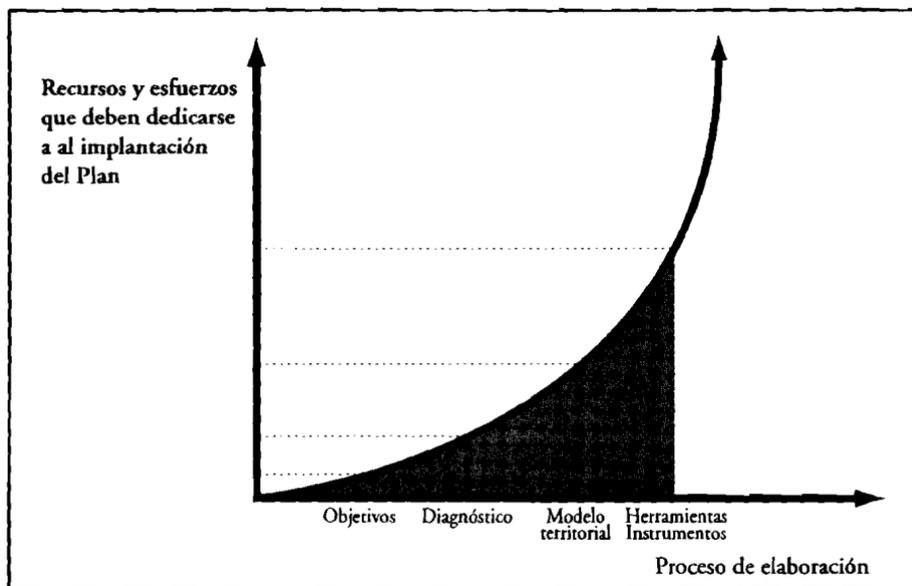
La implantación del plan

Hablar de un plan urbano ambiental es, en el siglo XXI, encarar la complejidad que presentan las áreas metropolitanas, con la finalidad de generar un verdadero instrumento de transformación.

¿Cuáles son las condiciones que ayudan a marcar la diferencia entre el éxito o la nada? Son varias, arbitrariamente se denominará 'implantación del plan', entendiendo por implantar el instituir y ponerlo en funcionamiento a través de la gestión.

Es instalarlo en el seno de la comunidad logrando que cada estamento lo incorpore de una manera efectiva en la toma de decisiones que le competen. Allí radica el desafío que acompaña a todo el proceso de planificación por ello debe realizarse con tanto o mayor énfasis que la elaboración del documento y todas sus propuestas. El esfuerzo es creciente en la medida que avanza el desarrollo del plan.

Gráfico 2: Plan Urbano Ambiental
Desarrollo del plan e implantación



En Buenos Aires, hasta el momento, se han realizado algunas acciones o tareas vinculados a este objetivo, pero entendemos que es necesario formular una estrategia específica para implantar el Plan Urbano Ambiental. De ello dependerá el éxito.

La efectiva implantación del Plan Urbano Ambiental se inicia a través de la movilización de los agentes sociales durante su elaboración y del acuerdo obtenido en cuanto a las estrategias y objetivos. Esta movilización, debe continuar después de su elaboración de manera de coordinar el mayor número de acciones.

Es probable que el Plan Urbano Ambiental no tenga capacidad de ejecutar todas las propuestas formuladas. Por este motivo, también dependerá de la capacidad de convencimiento o capacidad para convencer que tenga la entidad a cargo sobre los distintos agentes con poder de decisión, motivando a empresas y organismos a coordinar y realizar las acciones propuestas.

Así lo plantean, D. Farnham y S. Horton, (1996) *en Managing the New Public:*

Ninguna organización individual tiene los medios para lograr sus objetivos y asegurar la implementación de sus políticas. Requiere la cooperación de otras secretarías, otros organismos, empresas privadas y organizaciones de voluntarios para lograrlo, pero la cooperación no puede considerarse como un dato. Estas organizaciones pueden tener valores diferentes, intereses opuestos(...). Para ello deben apreciar los patrones de interdependencia y la estructura de las relaciones, tanto en los planes formales e informales. Los reticulistas son individuos u organizaciones que facilitan la comunicación entre los actores implicados en un área de decisión, negociando acuerdos en busca de enfoques comunes para los problemas que se enfrentan. De otro modo, nada de lo que se plantea a nivel estratégico podrá realizarse.

En función de la complejidad e importancia de este campo, resultaría valioso investigar más a fondo los distintos factores que inciden en los resultados a fin de mejorarlos.

Por ello creemos que la implantación del Plan, se basa en cinco aspectos sustanciales:

- Las condiciones previas
- La legitimidad del plan
- La comunicación del mismo
- La puesta en marcha
- La evaluación

Las condiciones previas

El sentido de la oportunidad y los momentos previos a la puesta en marcha del proceso de cambio, significan la base para la construcción de las condiciones que permitan disparar el proceso. El clima previo posibilita, de alguna manera, que se produzca el cambio. Por lo tanto, se requiere una lectura ajustada de las condiciones socio-políticas.

Las principales señales de la existencia de condiciones propicias para implantar un plan son:

- Por un lado, el aumento del grado de insatisfacción de la población respecto a una situación determinada y el grado de concientización de esta población frente a los problemas urbanos.
- Por el otro, la decisión y los recursos que se dispongan para su resolución.

La legitimidad del plan

Es conveniente tener un grado de legitimidad alto y para ello, es necesario abandonar el típico producto de la planificación tradicional que es 'el plan autoridad' y trabajar para lograr un contrato social, que rijan tanto para los administradores como para los administrados.

Este acuerdo básico está fundado en la *legitimidad jurídica, política y social*, que son valores a construir en el proceso de su elaboración. La implantación depende en gran medida de esta legitimidad.

La *legitimidad jurídica*, es necesaria pero no suficiente, pues facilita la implantación pero no la garantiza. La aprobación de una ley marco, crea las pautas orientadoras, condiciones de estructuración y plazos, pero requerirá de un fuerte respaldo político para su inicio.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, en 1996, la Asamblea Constituyente sanciona la primera Constitución de la Ciudad y en ésta se define la formulación de un Plan Urbano Ambiental de la Ciudad (artículos 27, 29 y 104), como 'ley marco' de la normativa urbanística y de las obras públicas.

Por otro lado, se instrumenta la creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental, que será el cuerpo que deberá desarrollarlo. Su conformación refleja una voluntad de inclusión de personas con alto nivel de decisión, por ejemplo, está presidido por el Jefe de Gobierno y coordinado por el Secretario de Planeamiento de la Ciudad. Lo integran, además, siete subsecretarios de otras áreas, representantes institucionales y políticos. Este Consejo cuenta a su vez con la colaboración de una Comisión Asesora, conformada por entidades académicas de profesionales y comunitarias (Ley 71).

Sin embargo, la legislación impulsa pero no garantiza. El compromiso de los políticos a cargo de las decisiones no es homogéneo, ni ha alcanzado el nivel óptimo para el conjunto, por lo que deberá desarrollarse una estrategia para lograr que resulten totalmente involucrados.

La *legitimidad política* se basa fundamentalmente en:

- La credibilidad y la representatividad de los políticos
- El consenso político
- El grado de apoyo al plan

La credibilidad y la representatividad de los políticos

Ambas actúan como garantía frente al cuerpo social, cuanto más liderazgo tengan los que lo impulsan el plan, mayor factibilidad de movilizar tendrán los distintos segmentos de la sociedad con la propuesta. En Buenos Aires, las condiciones son buenas porque la ley que da el marco político al plan se origina en un gobierno elegido por más del 50% de los votantes y es apoyado mayoritariamente.

El consenso político

La citada ley, en un gesto sin precedentes, indica que el Consejo de Planificación Urbana, se conforma con la participación de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, lo que implica que el producto saldrá con el consenso de los distintos grupos políticos. Es lo que ha ocurrido hasta el momento.

En la medida en que el plan no es una reivindicación o bandera exclusiva de una fracción política sino que comprende a todos, permite que todos los sectores resulten más involucrados y facilita la concreción de acuerdos.

El grado de apoyo al plan

Un fuerte respaldo político es indispensable. La voluntad política de las autoridades para involucrarse en el proceso es clave, como por ejemplo la participación del jefe de gobierno.

Para lograr este respaldo, habrá que demostrar las implicancias de la propuesta, sus costos y beneficios así como desarrollar, desde el inicio, estrategias para mantener y aumentar el poder de decisión y ejecución. Se deberá partir de un análisis acabado de los actores a tener en cuenta y su peso relativo de modo de estar en condiciones de definir políticas para lograr acuerdos entre tales actores.

La *legitimidad social* está claramente asociada al grado de aceptación y reconocimiento de este marco de referencia para la ciudad por parte de la población.

No sólo es indispensable tener el consenso de la población como mecanismo de validación social. El proceso es infinitamente más rico si la población participa activamente, es decir aporta conocimiento, realiza propuestas, etc.

No sólo es indispensable tener el consenso de la población como mecanismo de validación social, el proceso es infinitamente más rico si existe participación activa, es decir si hay un aporte de conocimientos, realización de propuestas, etc.

El proceso puede ser imperfecto pero la indiferencia y/o la no pertenencia se desplaza para dar lugar al compromiso concreto con la ciudad.

“Es lograr que los ciudadanos se instalen en el centro de las decisiones”, como lo afirma Julio Díaz Palacios, en Manual de Planificación y Gestión, de la Agenda 21 de las Ciudades.

Este cambio involucra un enorme salto cualitativo en la nueva construcción de políticas urbanas.

En Buenos Aires están dadas las condiciones para que el Plan Urbano Ambiental se constituya en un proceso movilizador, donde cada participante, a partir de sus diferencias y particularidades, pueda contribuir y asumir el proyecto como tarea común, explicando la realidad y buscando soluciones comunes. Se han consultado a 140 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y se ha trabajado con una Comisión Asesora Permanente Honoraria de Organizaciones No Gubernamentales, conformada por 80 instituciones.

Esto surge de la modalidad participativa que se ha implementado durante su elaboración y en el acto de audiencia pública que antecedió la aprobación del plan por la Legislatura.

Por otro lado, se trabajó directamente con la población a través de los Centros de Gestión y Participación, tanto en tareas de sensibilización, discusión, como de propuestas por parte de los mismos vecinos. Aun así es insuficiente, creo que se debe lograr mayor involucramiento de la comunidad, trascendiendo el debate de los interesados

En otro plano, se requiere la *legitimidad técnica e institucional*.

- La *legitimidad institucional* se basa en la correcta inserción institucional de los procesos de planificación y gestión propuestos. Esto es un factor necesario pero no suficiente, como en el caso de la legitimidad jurídica porque se requiere una real participación de las instituciones, que realizarán la implementación del plan para garantizar una verdadera implantación en el seno de los planos decisorios.
- La *legitimidad técnica*, se nutre de la idoneidad de los involucrados en su producción y el alimento de las consultas a entidades académicas, como así también, de las experiencias exitosas de otras ciudades que se realiza a

través de la consulta con los técnicos de reconocida actuación internacional, que condujeron y conducen esos procesos de planificación y gestión.

Comunicación del plan

La comunicación del Plan Urbano Ambiental es de importancia decisiva porque impulsará la participación y adhesión de todos los agentes públicos y privados de la comunidad.

Para ello, es necesario diseñar un plan que comunique a los distintos estamentos sociales, en forma clara y efectiva, la visión del nuevo proyecto de ciudad, la importancia del Plan y en qué va a beneficiar, como así también para verificar el grado de consenso y factibilidad que tiene cada una de las propuestas.

En el documento *Planificación y Procesos Urbanos*, Rodolfo Macera señala que un elemento fundamental a tener en cuenta: “la necesidad de proponer y luego instalar un paradigma que sea aceptado por toda la comunidad. El paradigma – añade - deberá fijar la orientación y dirección del cambio que empezará a alinear las acciones y decisiones, sin que estas deban ser necesariamente, definidas en detalle. Y agrega que el entendimiento y reconocimiento de un Plan por parte de la ciudadanía no es la comprensión de la totalidad de un proyecto urbano complejo, sino es la aceptación de objetivos comunes que se alcanzan con medidas concretas. Cuando la sociedad reconoce los factores que producirán el cambio, y que éste es positivo, se puede decir que el proceso de transformación de la ciudad ha comenzado”.

Los planos de comunicación deberán identificar los distintos estamentos y diseñar estrategias de comunicación para cada uno de ellos, por ejemplo:

- Nivel político: presentaciones personalizadas propiciando el debate
- Nivel empresarial: artículos en boletines de las Cámaras que los nuclean, reuniones especializadas
- Agentes seleccionados con capacidad de decisión: presentaciones especiales
- Comunicación masiva: folletos de divulgación, exposición permanente, campañas de publicidad, suplementos en medios masivos, tener información permanente en un lugar central y llevar la información a cada uno de los barrios, etc.

- Nivel Académico: documento técnico y artículos en publicaciones especializadas, jornadas de debate

También es necesario precisar el contenido que se debe transmitir en cada etapa del plan eligiendo el concepto focal de cada una. Por ejemplo,

- Durante la elaboración de los objetivos y políticas, el mensaje será por un lado, acerca de lo que se quiere lograr y por otro, la motivación que se permita a los involucrados pensar en que su ciudad puede ser diferente.
- En la propuesta, se debe especificar de qué se tratan los cambios, es decir, qué, cómo y a quién van dirigidos estos cambios, como así también, en qué beneficiarán y qué nuevas oportunidades pueden surgir.
- En la puesta en marcha, resultará importante fundamentar la priorización de las inversiones y los gastos presupuestarios.
- En el monitoreo, lo básico es que se refleje el control de los programas, sus éxitos y fracasos y, sin lugar a dudas, transmitir el impacto real, que permite ampliar el espectro del impacto percibido y conlleva un fuerte factor de instalación del plan.

La información y difusión debe ser fluida para generar corrientes de opinión sin malos entendidos. Una política de difusión errada o insuficiente, no logra más que la indiferencia o bien genera oposición, o por lo menos, desconfianza.

La puesta en marcha

Esta etapa es crítica, requiere de una gran energía, pero una vez que se pone en marcha, el efecto es visible, genera y multiplica acciones en otros segmentos, que es en síntesis, lo que le dará credibilidad al plan.

Frente a la escasez de recursos y la creciente demanda de la población, es necesario que la selección de las acciones iniciales sea estratégica y priorizadas correctamente ya sea, por su valor paradigmático, por su fuerte impacto, por su efecto multiplicador o porque son aquellas que tienen mayor beneficio social, a fin de optimizar los recursos, frenar la degradación y dar cuenta de las urgencias de la población.

Es fundamental para asegurar el éxito del plan, que en la primera etapa de la implementación se alcancen algunos logros. El grado de éxito de un plan ra-

dica básicamente en la concreción en número y en importancia de los proyectos formulados en relación con las estrategias propuestas.

Otro factor que debe considerarse es la instalación de una acción emblemática que se instale fuertemente en la población, de manera que se convierta el punto de articulación que indica el inicio y la orientación del proceso de cambio.

En general estas acciones, que no siempre significan obras físicas, marcan un antes y un después en el proceso de una ciudad. Pueden también ser oportunidades y decisiones políticas o planes y proyectos pero con impacto real en la sociedad.

- Poner en marcha parte de los programas críticos propuestos por el plan.
- Efectivizar en el corto plazo parte de las propuestas.
- Lograr que las decisiones o acciones que se desarrollen o ejecuten por los distintos actores sociales estén en concordancia con el marco estratégico del plan.

La evaluación

En los tiempos de crisis es bueno medir resultados como decisión estratégica. Es decir que, para que el proceso de implantación no pierda una dinámica creciente, es necesario que los planes sean permanentemente controlados y puestos al día y debe ajustarse, por otro lado, la asignación de recursos en función de este control, de manera de asegurar la continuidad del mismo.

Sin embargo, se debe analizar básicamente en qué momento es conveniente revisar y cambiar de estrategia, si esto fuera necesario. En un plan se hacen muchos supuestos sobre el futuro y no todos son correctos. Aparecen nuevas oportunidades que pueden requerir más tiempo o recursos no previstos para alcanzar los objetivos propuestos inicialmente.

En síntesis, con los resultados de la evaluación, se detectará si los cambios que se han operado en la ciudad, producto de las diversas acciones realizadas, han modificado en forma trascendental la situación inicial y objetivos del plan, como para plantear la revisión del mismo.

En caso afirmativo, se debe evaluar la posibilidad de encarar una nueva etapa en el proceso de planificación que contemple los cambios del entorno y produzca nuevos lineamientos para la ciudad.

Un plan debe medirse por los resultados. Medir o evaluar los resultados no se refiere a valores numéricos, como tampoco se refiere a los resultados en la organización que toma las decisiones, sino en los efectos que ella produce en la ciudad y la sociedad. Por lo tanto, no existe un buen plan si no estamos hablando de un positivo proceso de transformación urbana.