

# SOCIEDAD ARGENTINA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL - SAPLAT -

**(4x4)+1** (2015)

## Bases para una Agenda Nacional de Planificación Territorial

### La idea del documento

En el encuentro del 17 de diciembre de 2014, que dio inicio a este proceso de construcción de una asociación de planificadores (SAPLAT), se acordó la elaboración de un documento “Hacia Afuera”; un escrito simple, claro y acotado que permitiera exponer a decisores públicos y organizaciones ciudadanas, la mirada de los planificadores sobre los temas que hacen al ordenamiento y gestión de los territorios.

Se pretende un documento amigable, que profundice en variables claves, sólido desde lo técnico y conceptual, a la vez que accesible a un público amplio, que ayude a comprender los conflictos del territorio y se identifique un conjunto de propuestas e iniciativas que permitan abordarlos.

El documento pretende ser una “excusa” para:

- **Construir progresivamente una base de acuerdos hacia el interior de la organización**, incorporando la mirada de las diferentes disciplinas que integran este espacio.
- **Definir un grupo acotado de temas y propuestas** que permita abordar la complejidad territorial.
- **Generar un insumo de reflexión que nutra y se nutra de encuentros regionales** que permitan recoger las particularidades del territorio nacional a la vez que ampliar la convocatoria de la Sociedad.
- **Llevar la mirada de los planificadores** a autoridades nacionales, provinciales y municipales actuales y electas y a la opinión pública en general.

Con este criterio se propone **(4x4)+1**, **cuatro temas centrales** que hacen al desarrollo territorial con **cuatro propuestas** para cada uno de ellos, a las que al que agregamos **una temática transversal**.

### Introducción

La SOCIEDAD ARGENTINA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL –SAPLAT– pretende colaborar, acompañar y a la vez ser parte de la construcción de un territorio nacional en la perspectiva de un desarrollo sostenible, de mayor integración, equidad. Complejos procesos históricos de decisiones políticas y económicas han conformado un modelo de desarrollo socio-económico y ambiental escasamente sostenible, que entendemos es posible de revertir en el contexto actual, de puesta en valor de la planificación y de acumulación de experiencias. Entendemos que la planificación territorial es una herramienta que puede aportar en ese sentido. A continuación señalamos, como punto de partida, algunos rasgos problemáticos del actual modelo de desarrollo:

- Asimetría en el desarrollo territorial de las distintas regiones del país y fuertes desequilibrios socio ambientales en los sistemas urbano-rurales y económico-productivos.
- Fragilidad de las bases económicas locales que dificultan la consolidación de un modelo de desarrollo territorial genuino relacionado con las vocaciones y particularidades de cada sitio.
- Descoordinación entre las políticas públicas y las iniciativas privadas, que derivan en procesos de antropización de alto impacto y/o desarrollos urbanos territoriales expansivos y fragmentados.

- Dificultades de acceso al mercado formal de suelos de la población de ingresos bajos y medios, en el marco de un proceso sostenido de incremento del precio de la tierra.
- Déficit habitacional y reproducción de patrones de marginalidad y pobreza, con segregación social y espacial en áreas urbanas, periurbanas y rurales.
- Desarrollo de actividades productivas con impactos negativos sobre el ambiente.
- Sistema de movilidad de cargas con fuerte impacto sobre las infraestructuras viales existentes y el ambiente.
- Sistema de movilidad de personas, con fuerte presencia del automóvil particular y escaso desarrollo de un transporte público de calidad.
- Insuficiencia de los marcos normativos, instrumentos jurídicos y mecanismos de participación ciudadana para hacer más eficaces las iniciativas de gestión urbano-territorial.
- Limitadas capacidades de articulación de los gobiernos, actores y ciudadanía locales para diseñar e implementar políticas territoriales democráticas y acciones anticipatorias y sostenidas, de continuidad y de largo plazo.
- Ausencia de mecanismos sistemáticos de participación ciudadana, como instancias que aporten a la discusión de proyectos urbanos de gran impacto socio territorial

Más allá de los avances producidos en los últimos años en materia de planificación y gestión territorial, (plan estratégico nacional, programas de suelo y vivienda, reconversión ferroviaria, programas de planificación metropolitana, etc.) persiste aún, un núcleo duro de problemas estructurales que deben ser abordados y resueltos.

Sin duda el tratamiento de estos temas demanda el avance de un conjunto de políticas públicas de mediano y largo plazo, que aborden la integralidad de los procesos de desarrollo socio-económico y su relación con el territorio, que persigan una mejora sostenida de la calidad de vida desde la perspectiva de la sostenibilidad, la inclusión y **el derecho a la ciudad**.

Dicho esto, entendemos también que el tratamiento de estos temas no es posible hacerlo todo de una sola vez, que debemos hacer un esfuerzo para tratar de no quedarnos en la particularidad del emergente coyuntural como así tampoco instalarse en un debate extenso y a menudo estéril de situaciones superestructurales.

En este contexto, entendiendo la integralidad del problema, y asumiendo la necesidad de abordarlo de una manera más modesta pero tal vez más efectiva en términos de incidencia, nos permitimos señalar cuatro temas específicos que hacen a la planificación territorial sostenible, más uno de carácter transversal e institucional.

**1- CRECIMIENTO URBANO EXPANSIVO CON IMPACTO EN ESPACIOS RURALES.**

**2- DETERIORO DE LA CALIDAD DEL HÁBITAT CON SIGNOS DE FRAGMENTACIÓN SOCIO-ESPACIAL.**

**3-SISTEMAS NATURALES AMENAZADOS POR LOS PROCESOS ANTRÓPICOS**

**4- CRISIS DE LA MOVILIDAD URBANA.**

**(+1)- ESCASAS CAPACIDADES LOCALES DE GESTIÓN TERRITORIAL:** (gobiernos, actores, ciudadanía).

**... (4X4)+1 ...**

**LOS TEMAS DE LA AGENDA:**

**Breve enfoque y cuatro líneas**

**1-CRECIMIENTO URBANO EXPANSIVO CON IMPACTO EN ESPACIOS RURALES**

El crecimiento por extensión y de baja densidad, es uno de los rasgos centrales del modelo territorial de nuestro país. Inicialmente fueron los tendidos ferroviarios y los sistemas de rutas que jugaron un papel atractor para la

urbanización extendida, posteriormente desarrollos inmobiliarios de carácter especulativo y, en muchas ocasiones, decisiones públicas de adquisición de tierra barata en la periferia para la construcción de vivienda social.

Las formas adoptadas varían según la escala de ciudad y su geografía, pero los efectos son similares, dificultades y altos costos de provisión de infraestructuras y para la prestación de servicios, dificultades para la implementación de sistemas de movilidad pública de calidad.

La ciudad crece sin una mirada de largo plazo y se expande sobre suelos rurales de valor productivo en algunos casos, o de valor ecológico y paisajístico en otros, con un patrón generalizado de baja densidad. Este fenómeno de carácter inicialmente urbano, impacta decididamente sobre las estructuras de producción y tenencia de la tierra en áreas rurales, poniendo en tensión los rendimientos por actividad productiva y los precios de la tierra para urbanizar. Procesos de subdivisión desarticulada de la tierra, conflictos entre actividades urbanas y rurales, son algunas de las externalidades del modelo.

#### **Cuatro líneas de abordaje**

**1** *Avanzar en la construcción técnica-democrática de modelos territoriales que garanticen un desarrollo urbano más sostenible, evaluando criterios de compacidad y densidad para las ciudades. Se pretende un uso más racional y eficiente del recurso suelo evitando el avance de la urbanización hacia tierras de valor productivo y/o significación ambiental.*

**2** *Incorporar mecanismos e instrumentos de gestión de suelo, que incrementen las capacidades de los gobiernos locales: (a) Las que facilitan la adquisición de tierras para la implementación de proyectos urbanos estratégicos, (b) las que permiten tener un control más proactivo y efectivo sobre el crecimiento de las ciudades (c) las que posibilitan el recupero público de las plusvalías generadas por el desarrollo urbano (d) las que permitan contar con un esquema de estímulo y penalidades sobre inmuebles ociosos en áreas urbanizadas.*

**3** *Articular las decisiones entre municipio-provincia-nación, en su niveles ejecutivos y legislativos, para que la compra de tierra para vivienda y proyectos urbanos aporten a las estrategias de desarrollo local que se pretenden y al modelo territorial de cada localidad.*

**4** *Desarrollar políticas públicas de mayor complejidad, de áreas concurrentes y transversales para el desarrollo y crecimiento urbano, considerando las particularidades del entorno rural, actividades productivas, población, tipo de tenencia de la tierra y rendimientos para un manejo sustentable del territorio en su integralidad urbano-rural.*

## **2-DETERIORIO DEL HABITAT, FRAGMENTACION Y DESIGUALDAD SOCIO-ESPACIAL**

Las sociedades y las ciudades argentinas, se caracterizaron por mucho tiempo por ciertos rasgos de equidad que en las últimas décadas parecen desdibujarse. Ciertos parámetros de calidad de vida y del ambiente siguen mostrando diferencias regionales preocupantes. Los territorios urbanos van mostrando partes de la ciudad que cuentan con una buena cobertura de servicios, buena conectividad, espacios públicos y equipamientos, mientras que otros presentan carencias de algunos o de la totalidad de estos beneficios de la vida urbana contemporánea. Algunas de estas carencias se observan en áreas nuevas mientras que otras corresponden a áreas históricas deterioradas.

Si bien las desigualdades y brechas económico-sociales explican algunos de estos procesos de segregación socio-espacial, otros enfoques incorporan la categoría de homogeneidad, de este modo se identifican las áreas de concentración de las elites y las áreas donde se concentran los amplios estratos de pobreza e "informalidad". Se reconoce en estos procesos, la tendencia de los grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad y a conformar espacios o barrios socialmente homogéneos (segregación físico-residencial).

Los barrios privados y los asentamientos informales, serían los casos más extremos de estos procesos. Pero en

algunos casos las políticas públicas de vivienda, brindan soluciones simplificadas al concentrar familias de un mismo segmento social en grandes conjuntos habitacionales, dificultando así la construcción de ciudades más diversas, complejas e integradas.

#### **Cuatro líneas de abordaje**

**1** *Desarrollar una comprensión más profunda de los procesos de segregación socio-espacial, desde una mirada interdisciplinaria, atendiendo a las variables sociales, económicas, urbanísticas y subjetivas de estos procesos.*

**2** *Avanzar en el diseño y gestión de políticas multidimensionales, articuladas y concurrentes en áreas vulnerables y territorios segregados, que permitan reducir las brechas regionales, urbanas y rurales, y recomponer tejidos sociales fragmentados así como rehabilitar áreas urbanas en riesgo de 'deterioro'.*

**3** *Priorizar las intervenciones de completamiento "intra urbano" (vacíos en la ciudad construida) para la solución de vivienda pública, tendiendo a aprovechar las infraestructuras, equipamientos y entramados sociales existentes, desalentando las grandes localizaciones periurbanas (o extraurbanas) de gran escala para la construcción de viviendas para sectores sociales homogéneos y promoviendo la creación de centralidades cívico administrativas en las nuevas áreas urbanas, con equipamientos de salud y educación que permitan la consolidación de la ciudad a largo plazo. Para facilitar estas intervenciones se propone alentar la incorporación de tierra pública a las administraciones locales, incorporando instrumentos de gestión del suelo tales como: banco de tierras, movilización de suelo ocioso, prioridad de compra pública, recupero de plusvalías y fondos de desarrollo urbano.*

**4** *Coordinar y articular la toma de decisiones nacionales, provinciales y locales, para la implementación de sólidas políticas y proyectos habitacionales urbanos y rurales, priorizando la mirada local integrada al contexto regional y nacional que contemple los componentes físicos, sociales, de identidad regional e incorpore mecanismos de financiamiento.*

### **3-SISTEMAS NATURALES VULNERABLES A LOS PROCESOS ANTROPICOS DEL TERRITORIO**

El territorio como unidad emergente de los sistemas sociedad - naturaleza, produce y enfrenta riesgos que ponen en juego las capacidades actuales y futuras de la sociedad y de la naturaleza de sostener los actuales procesos urbano territoriales, económicos y materiales. Estos discurren transformando progresivamente y de manera inexorable, las dinámicas naturales, afectando cada vez más al territorio, a las ciudades, a la sociedad y a las economías. En este contexto la problemática ambiental necesita de instrumentos conceptuales y operacionales para la planificación y gestión urbana y territorial, que permitan restablecer un equilibrio entre el hombre y la naturaleza y fundamentalmente entre los sistemas económicos, los recursos naturales y los habitantes de nuestros territorios en relación con el presente y al futuro económico, ambiental y social.

En este punto conviene señalar dos cuestiones centrales que construyen el tema. La primera es la vinculada al crecimiento de la ciudad sobre su medio natural (soporte bio-físico), aquí juega la racionalidad en la forma de ocupación de territorio, las políticas de ordenamiento territorial y el control de los intereses especulativos, para lograr un modelo de desarrollo urbano, que preserve los aspectos centrales del paisaje (entendido de una manera integral) a la vez que brinda seguridad para la vida de las personas evitando la ocupación de áreas de riesgo.

La segunda es la derivada de la relación entre las actividades económicas que soportan a la población y su relación con el territorio. En este particular y conflictivo punto es donde el territorio debe ser entendido como una variable central del soporte económico y productivo de los asentamientos humanos, posible de ser utilizado de una manera racional y sostenible, de manera que brinde posibilidades de satisfacer las demandas de la población, minimizando las externalidades negativas de estos procesos.

#### **Cuatro líneas de abordaje**

**1** **Avanzar** en una visión integral del territorio que integre los asentamientos humanos, las actividades económica-productivas y el soporte natural, para el diseño y gestión de modelos de desarrollo sostenibles y equilibrados, que incorpore las variables endógenas y permita la consolidación de los perfiles productivos locales en armonía con el sitio, capaces de sostener y retener la población de la región. Profundizar en la evaluación de alternativas serias y viables para actividades económicas de alto impacto ambiental, como las de carácter extractivo, o las de uso extendido de agrotóxicos.

**2** **Desarrollar** políticas territoriales alternativas para evitar la ocupación residencial en áreas de riesgo y fortalecer las capacidades técnicas y tecnológicas para una planificación integral de la ocupación residencial teniendo en cuenta las dinámicas de las cuencas. Al mismo tiempo, avanzar en la formulación del diagnóstico temprano de problemas climáticos y la prevención y gestión de situaciones de catástrofes o desastres.

**3** **Incrementar** las redes de servicio (agua-cloacas) que mejoran la calidad de vida de la población a la vez que preservan y resguardan la calidad de los recursos naturales, e incorporar nuevas pautas de diseño para las construcciones que permitan el ahorro de recursos energéticos (electricidad-gas) a la vez que se avanza en alternativas para generación de energía con recursos renovables.

**4** **Mejorar** las modalidades de recolección y tratamiento de residuos domiciliarios e industriales, la vez que impulsar programas orientados a la educación y creación de conciencia ambiental. Al mismo tiempo trabajar en el cambio de pautas de comercialización y consumo que permitan la reducir sensiblemente la generación de residuos.

#### 4-CRISIS DE LA MOVILIDAD URBANA

En los procesos de crecimiento territorial actual de nuestras ciudades, **la movilidad de la población** genera patrones de movimiento críticos por efecto de un acoplamiento progresivo de las nuevas demandas de localización de actividades a una organización deficitaria del sistema de transporte en nuestras ciudades. La actual crisis provocada por la preeminencia del automóvil particular, las deficiencias de los sistemas masivos, las carencias de infraestructuras aptas para una intermodalidad sostenible y el manejo privado de los sistemas de transporte público, ponen de manifiesto la necesidad de cambios en materia de planificación y gestión de la demanda de movilidad urbana y regional, con un abordaje que integre la planificación del transporte y de los usos del suelo, en función de las actividades de la población y de las infraestructuras de las ciudades.

La movilidad juega un papel central en el ordenamiento del territorio, por lo que el diseño y la gestión de los sistemas de transporte (particularmente los de carácter público), deberán mantener un diálogo estrecho con las políticas y proyectos de planificación y gestión urbano-territorial.

#### **Cuatro líneas de abordaje**

**1** **Desarrollar** planes integrados de usos de suelo, actividades y movilidad que permitan optimizar recorridos de transportes masivos y a la vez reducir la demanda de viajes a los centros urbanos tradicionales. Promover la descentralización de actividades y la consolidación de centralidades en los periurbanos incrementando la cantidad y diversidad de actividades, equipamientos y espacios públicos. Articular políticas que apunten a la priorización del transporte público masivo, desaliento al transporte individual automotor y generando espacios para la movilidad no motorizada. Incrementar las densidades urbanas sobre las trazas principales del transporte público.

**2** **Formular** programas orientados a la diversificación de alternativas de modos de transporte de pasajeros (intermodalidad en ciudades y entre ciudades y creación de programas de promoción de modos masivos y de modos no contaminantes como alternativas urbanas).

**3** **Desarrollar** proyectos de racionalización espacio temporal de los recorridos del transporte de carga en áreas y accesos urbanos y de itinerarios combinados de carga para centros de abastecimiento y acopio en los bordes

*urbanos. Formulación de programas de mejora de prácticas de manejo y mejora de circulación y seguridad vial integrada a programas de desarrollo de infraestructuras viales urbanas e interurbanas. Desarrollo de ideas para la creación de programas de integración de circuitos ferroviarios al sistema de transporte de cargas interurbano.*

**4**  **Desarrollar** infraestructuras adecuadas para la mejora de la eficiencia de los modos masivos de pasajeros, la separación del transporte pesado y la puesta en valor del ambiente y del espacio público de circulación en ciudades. Desarrollo de estudios prospectivos de crecimiento de población, infraestructuras y transportes masivos.

**+1**... De carácter transversal

**ESCASAS CAPACIDADES LOCALES DE GESTION TERRITORIAL: gobiernos, actores, ciudadanía.**

Si bien no es un variable estrictamente territorial, es necesario poner en foco las capacidades públicas para diseñar y gestionar políticas de planificación. En este sentido, comenzar a resolver los actuales y serios problemas de ordenamiento territorial requiere de un conjunto de normas, instrumentos, decisiones políticas y gestión técnica, de manera coordinada y articulada. En términos generales podemos afirmar que estas capacidades son “escasas”, que no se adquieren fácilmente y que demandan de un proceso sostenido de “construcción” de estas capacidades.

Al mismo tiempo se requerirá de un mayor involucramiento de los actores sociales locales, así como un mayor despliegue de modalidades de participación ciudadana necesarias todas ellas en la planificación y gestión de políticas de desarrollo territorial integral.

El abordaje de los 4 grandes temas territoriales planteados requerirá un debate profundo y serio por parte de gobierno, actores y ciudadanía, construir masa crítica local será la clave para la construcción de políticas territoriales de otro tipo que posibiliten el desarrollo de: **a)** nuevos paradigmas de aproximación a la complejidad territorial, **b)** un conjunto de normas, instrumentos y metodologías para su abordaje, **c)** la construcción de poder local democrático con capacidad de impulsar decisiones políticas, y **d)** capacidad de gestión técnica, de manera coordinada y articulada.

En término de líneas de trabajo se puede plantear:

- Avanzar** en un **trabajo coordinado** y asociado entre el gobierno local, provincial y nacional.
- Consolidar** un **marco normativo** nacional, provincial y municipal, que brinde el soporte legal sobre el cual construir las políticas y planes específicos.
- Desarrollar** e incorporar **instrumentos de gestión** urbana en temas referentes a: urbanización, suelo y recupero de inversiones sociales urbanas, que dote a los gobiernos locales de nuevas capacidades y herramientas de actuación.
- Fortalecer** los **equipos técnicos locales** para la implementación y control de políticas territoriales.
- Mejorar e integrar** los **sistemas de información** territorial cartográfica y censal para la consolidación de mejores soportes para la toma de decisiones territoriales.
- Aportar** a la elevación de la masa crítica local, propiciando **espacios de diálogo** entre los actores técnicos y políticos, de los espacios ejecutivos y legislativos.
- Propiciar** la institucionalización de la **participación ciudadana vinculante** a partir de la constitución de organismos que aseguren la concientización y el involucramiento social en el conocimiento, debate y elaboración de políticas, en los temas urbano-territoriales.