PLANES METROPOLITANOS EN IBEROAMÉRICA

CULTURAS E INSTRUMENTOS

EDITORES
Magdalena Vicuña del Río
Pablo Elinbaum
Luis Miguel Valenzuela

COLECCIÓN
Estudios Urbanos UC

RiL editores

Planes metropolitanos en Iberoamérica: culturas e instrumentos

Magdalena Vicuña del Río
Pablo Elinbaum
Luis Miguel Valenzuela
[editores]

Planes metropolitanos en Iberoamérica

Culturas e instrumentos

COLECCIÓN
Estudios Urbanos UC

RiL editores

307.76 Vicuña del Río, Magdalena
V Planes metropolitanos en Iberoamérica: culturas e instrumentos / Magdalena Vicuña del Río, Pablo Elinbaum, Luis Miguel Valenzuela, editores. – – Santiago : RIL editores • Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2022.

524 p. ; 23 cm.
ISBN: 978-84-18982-67-5

1 urbanización-américa latina. 2. urbanismo-américa latina. 3. Prácticas políticas-chile

Planes metropolitanos en Iberoamérica:
culturas e instrumentos
Primera edición: abril de 2022

© Magdalena Vicuña del Río, Pablo Elinbaum, Luis Miguel Valenzuela, 2022
Registro de Propiedad Intelectual
Nº 2021-A-10023

© RIL® editores, 2022

Sede Santiago:
Los Leones 2258
cp 7511055 Providencia
Santiago de Chile
(56) 22 22 38 100
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

Sede Valparaíso:
Cochrane 639, of. 92
cp 2361801 Valparaíso • (56) 32 274 6203
valparaiso@rileditores.com

Sede España:
europa@rileditores.com • Barcelona

© Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2022
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
Pontificia Universidad Católica de Chile
El Comendador 1916
cp 7520245 Providencia
Santiago de Chile
(56) 22 3545505
https://estudiosurbanos.uc.cl/

Composición, diseño de portada e impresión: RIL® editores
Ilustración de portada: Ente de Coordinación Metropolitana Rosario (2018).
Interpretación de la estructura urbana del Gran Rosario.

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-84-18982-67-5

Derechos reservados.

Índice

A manera de prólogo: consideraciones sobre metrópoli y planificación en el siglo XX
Arturo Almandoz Marte 11

Introducción: Enfoques y fundamentos para una aproximación a la planificación metropolitana en Iberoamérica 19

Dinámicas metropolitanas en el Valle de México: hacia una estrategia de la disminución de las desigualdades territoriales
Sergio Flores Peña • Celia Elizabeth Caracheo Miguel 51

Plan de desarrollo urbano integrado de la Región Metropolitana de São Paulo: retos y perspectivas
Regina Maria Prosperi Meyer • Marlon Rubio Longo 73

Entre la construcción de un método y la búsqueda de consensos. Lineamientos estratégicos para la región Metropolitana de Buenos Aires
Lorena Vecslir 99

Plan integrado de desarrollo urbano de la región Metropolitana de Río de Janeiro: un análisis crítico
Guilherme Lassance • Maria Paula Albernaz 123

Del planeamiento metropolitano al regional: trayectoria del plan regulador metropolitano de Santiago
Magdalena Vicuña Del Río 149

Madrid Región: el miedo al Plan
Javier Ruiz Sánchez 175

El potmet y la planeación del área metropolitana de Guadalajara. Análisis del planeamiento metropolitano en el occidente de México
Juan Angel Demerutis 199

Orígenes y futuro de la planeación metropolitana en Colombia. Caso PEMOT, Medellín y el Valle de Aburrá
Diana Catalina Álvarez Muñoz 225

La invisibilidad de la metrópolis y los límites del Plan Director de Curitiba
Lorreine Santos Vaccari • Marcelle Borges • Alessandro Lunelli ... 247

Perspectivas hacia el plan director urbanístico metropolitano de Barcelona, desde la óptica del recién aprobado avance de plan
Rosina Vinyes i Ballbé 271

El plan estratégico Caracas metropolitana 2020 (pecm2020) Integración de la diversidad sin gobernanza
Zulma Bolívar • Marco Negrón 299

La escala metropolitana, ¿pariente pobre de la planificación portuguesa? El caso del Área Metropolitana de Lisboa
Miguel Padeiro 329

El fenómeno metropolitano y su ordenación en la Comunitat Valenciana: diversidad de iniciativas y enfoques para un inacabado plan metropolitano de Valencia
Joaquín Farinós Dasí • Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas 351

Planificación Territorial en el Área Metropolitana de Oporto
Paulo Pinho • Vítor Oliveira 375

El área metropolitana de Rosario y las directrices de ordenación territorial
Pablo Elinbaum 397

Montevideo: de la planificación urbana
a la visión metropolitana
Salvador Schelotto 417

Planificación urbana metropolitana:
el caso de Concepción Chile
Sergio Baeriswyl Rada • Edison Salinas Varela 441

Plan territorial parcial del Bilbao Metropolitano.
Comunidad Autónoma del País Vasco, España
Juan Ramón Selva Royo 461

El plan en su laberinto: la revisión pendiente del Potaug
Luis Miguel Valenzuela Montes 485

Editores y colaboradores 511

A manera de prólogo: consideraciones sobre metrópoli y planificación en el siglo XX

Arturo Almandoz Marte

1. Tributaria en parte de la visión entusiasta –pero crítica al mismo tiempo– desplegada por Lewis Mumford en *La cultura de las ciudades* (1938) y *La ciudad en la historia* (1961), cierta tradición de los estudios urbanos del segundo tercio del siglo XX preconizó un discurso receloso, a ratos apocalíptico, sobre la metrópoli moderna. Alimentada por la sociología funcionalista heredera de la Escuela de Chicago, parecía esa tradición hacerse eco, por un lado, de las recriminaciones ante la segregación, el anonimato y el tráfico, entre otras anomalías endilgadas por Mumford a su querida Nueva York. Un poco como lo hiciera Oswald Spengler –desde la filosofía de la cultura y sin llegar al análisis espacial– a propósito de Berlín, Londres y París, entre las *Weltstädte* o ciudades mundiales de entre siglos.

Por otro lado, desde una perspectiva más disciplinar, esa tradición crítica de lo metropolitano parecía confirmar una tesis historiográfica barruntada por Pierre Lavedan en *Histoire de l'Urbanisme* (1952). Por contraposición a la supuesta sanidad de la ciudad preindustrial y al arte urbano barroco, el geógrafo francés detectó, desde la ciudad decimonónica, cierto fatalismo degenerativo de la era industrial, con raíces en el evolucionismo bergsoniano de Marcel

Poëte. Esa visión prefigurada de la ciudad del siglo XX a partir de la del XIX, resonaría en posteriores interpretaciones historiográficas de la modernidad industrial y posindustrial, tales como las ciudades del carbón y del petróleo de Mumford (1961: 446-478), el «preurbanismo» y urbanismo de Françoise Choay (1979), así como en la interpretación de Michel Ragon. Este último llegaría a afirmar: «El siglo XX será en arquitectura y urbanismo, así como en economía y en política, la gran esperanza frustrada del XIX.» (Ragon, 1991, II: 65, traducción propia).

De Anthony Sutcliffe a Peter Hall, pasando por Richard Sennett y Joseph Rykwert, varios autores asumieron y reivindicaron la metrópoli, tras aquellas tesis recelosas de Mumford, herederas de la primera historiografía urbana francesa. Entre las obras de Hall, *Cities in Civilization* (1998) lo confirmó, a mi juicio, como el más intelectualizado entre los historiadores urbanos provenientes de la arquitectura y geografía, tras la aproximación de Mumford. Sin embargo, no es casual que sir Peter aprovechara la introducción de esa obra, producto de su visión esperanzada sobre la creatividad de la gran ciudad, para establecer distancia teórica e historiográfica con respecto a la pesimista filosofía de la historia urbana del autor estadounidense, desmarcándose así de la visión degenerativa que este tuviera sobre las metrópoli de posguerra. Criticándole su cercanía excesiva al caso de Nueva York, sir Peter advirtió en la introducción a *Ciudades en la civilización*: «Aunque él también se refirió a Londres, París y otras grandes ciudades europeas, Mumford carecía del conocimiento directo, de largo plazo y de todos los días, sobre la calidad de vida en ellas; si él hubiera tenido ese conocimiento, pongo en duda que habría sido tan devastadoramente negativo sobre aquellas» (Hall, 1999: 6, traducción propia).

2. Desde una posición menos culturalista y más disciplinar que la de las aproximaciones antes mencionadas, este libro editado por Pablo Elinbaum, Luis Miguel Valenzuela y Magdalena Vicuña se sitúa, como ellos señalan al abrir la introducción, «más allá del deslumbramiento modernista por las grandes ciudades industriales, sus imaginarios y culturas». Por un lado, el abordaje de lo metropolitano dejó atrás perspectivas «positivistas» como las que, al cerrar la década de 1960, preconizó Hans Blumenfeld (1968), en consonancia con la entonces predominante concepción sistémica del

planeamiento. Posteriormente, como señalan los editores, la «relación entre las reestructuraciones urbanas y las dinámicas globales que guían la transición del régimen económico fordista al postfordista», ha producido nuevas concepciones y escalas –«región-urbana, ciudad-global, postmetropolis, megalópolis, metápolis»– elaboradas por Edward Soja y Saskia Sassen, Manuel Castells y Neil Brenner, entre otros teóricos de la geografía finisecular del capital y las tecnologías de información y comunicación (TIC). Pero estas nuevas escalas no eliminan la metrópoli: como bien ha advertido Castells en *La sociedad red* (1996): «El nuevo espacio industrial no representa la desaparición de las antiguas áreas metropolitanas establecidas y el amanecer de nuevas regiones de alta tecnología», sino más bien «continuidades y discontinuidades» en el espacio generado por las TIC en torno a las áreas metropolitanas (Castells, 2006: 468, 470).

Por otro lado, desde la perspectiva del planeamiento urbano, el nuevo umbral en el que se sitúa este libro no viene dado solo por el siglo XXI que los autores ponen en perspectiva con el anterior, sino también por el momento epistemológico, profesional y escalar en que la disciplina se encuentra. En este sentido, varios estadios fueron atravesados y superados a lo largo del siglo XX en la relación entre metrópoli y planificación. Simplificando y generalizando mucho, puede decirse que el primer urbanismo o *urbanisme*, *town planning* o *Städtebau*, entre otras denominaciones idiomáticas, el cual cristalizara en Europa en la primera década del siglo y dos más tarde en Latinoamérica, hizo énfasis en el ámbito metropolitano.

Sin embargo, ya para el segundo tercio del siglo XX, la región, si bien presente en las consideraciones contextuales de aquellos primeros planes de base local, sustituyó a la metrópoli como protagonista. Ese tránsito puede verse, *mutatis mutandis*, desde el plan de Patrick Abercrombie para el Gran Londres que salía de la Segunda Guerra, hasta los planes de Carlos Contreras para el Distrito Federal mexicano. En la posguerra, esa regionalización sirvió de base a una *planificación* que, aunque apoyada en muchas de las técnicas e instrumentos del *planning* anglosajón, asomaba al mismo tiempo el *aménagement* u ordenamiento francés, emparentado a su vez con la planificación centralizada soviética. Acaso más que en Norteamérica y Europa, en la Latinoamérica que buscaba la industrialización y el desarrollo siguiendo las pautas de la Cepal y otras instituciones continentales, esa planificación regional enmarcada en lo nacional,

la cual sintonizaba los objetivos económicos con los territoriales, exhibió proyectos emblemáticos y modernistas como Brasilia y Ciudad Guayana.

3. A lo largo de ese proceso de ampliación territorial y metodológica –inclusiva esta última de instrumentos económicos, sociológicos y modélicos– la planificación que se tornaba *ordenamiento* perdió con frecuencia el referente espacial, desatendiendo el ámbito metropolitano y la escala local. Es un proceso epistemológico que, con sus variantes, ocurrió tanto en el mundo anglosajón –como ha mostrado Nigel Taylor en *Urban Planning Theory since 1945* (1998)– hasta América Latina. Desde una perspectiva entre panorámica y comparativa, para este último contexto he tratado de reconstruir ese tránsito disciplinar, al mismo tiempo que investigadores como Adrián Gorelik y Gerardo Sánchez Ruiz, sin mencionar quienes han trabajado los casos nacionales.

Esa desatención del tejido urbano y metropolitano resultó ser un costoso extravío de la «planificación sistémica» de aquellas décadas de 1960 y 70' el cual sería en parte superado en el último tercio del siglo XX, gracias a factores varios. Si se nos permite continuar simplificando y generalizando, puede mencionarse desde el rescate historicista que trajo el posmodernismo en arquitectura y urbanismo, hasta el desmantelamiento de la planificación centralizada aparejada con el neoliberalismo. En Latinoamérica, ese desmontaje de los aparatos de planificación fordistas y keynesianos fue catalizado por la crisis de la deuda y la «década perdida» de 1980. A partir de entonces, como ha señalado Carlos de Mattos en *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina* (2010), «las políticas territoriales deberían tener en lo esencial el carácter de políticas "por defecto"». Por contraste con «la receta keynesiano-desarrollista», continúa el autor, dada la nueva condición supletoria y subordinada de la planificación, «serán las políticas globales, las que en su función regulatoria de las fuerzas del mercado, permitirán asegurar la mejor distribución territorial de la producción, el empleo y la población» (De Mattos, 2010: 53).

Ese fue el desregulado clima político y económico en el que surgió la planificación estratégica, la cual, a pesar de las críticas innumerables, tiene el mérito, a mi entender, de haber reinstaurado el ámbito metropolitano y urbano dentro de la planificación, así

como la importancia del proyecto en relación con el plan. Tal como ha mostrado Isabel Duque Franco (2013) para el bloque iberoamericano, las dos generaciones de planes estratégicos resultaron de la interacción entre polos que, de Lisboa a Rosario, de Barcelona a Río de Janeiro, y con el patrocinio de políticas e instituciones intercontinentales, coincide en mucho con el ámbito geográfico y cultural integrado en este libro.

4. Más allá de la planificación estratégica de las décadas finiseculares, *Planes metropolitanos en Iberoamérica: culturas e instrumentos* recompone un bloque que ha sido poco visitado, desde una perspectiva comparativa, en la literatura especializada. Los vacíos señalados por los editores en la revisión bibliográfica de la introducción se deben en parte, a mi juicio, a factores geopolíticos. Si bien nuestras comunidades lingüísticas y culturales se han mantenido integradas en la publicación de revistas y la organización de eventos, la pertenencia de España y Portugal al marco planificador de la Unión Europea ha hecho que, a mi entender, tras el florecimiento editorial en torno a las celebraciones del V Centenario de 1992, los intereses de las antiguas metrópolis hayan mirado más, en materia de planificación, al contexto europeo. Latinoamérica ha recorrido en cambio otros derroteros, sobre todo tras el cuestionamiento de las reformas liberales a finales de los años noventa, seguido por la emergencia del neopopulismo en varios países, liderados en la primera década del siglo por la Venezuela de Chávez y el Brasil de Lula.

Esos contextos políticos y normativos de signos diversos y divergentes han planteado, seguramente, un gran desafío a los editores de este libro, lo cual constituye otra razón para saludar su iniciativa y consecución. La envergadura de ese desafío se refleja en la magnitud compiladora de la obra: diecinueve casos de estudio, incluyendo colaboraciones de Argentina (Buenos Aires y Rosario), Brasil (Curitiba, Río de Janeiro y São Paulo), Chile (Concepción y Santiago), Colombia (Medellín), España (Barcelona, Madrid, Granada y Valencia), México (Ciudad de México y Guadalajara), Portugal (Lisboa y Oporto), Uruguay (Montevideo) y Venezuela (Caracas).

Además del alcance del volumen y la experiencia de los colaboradores, se trata de un libro verdaderamente *comparativo*, en el sentido de que se observan unas pautas que no siempre están presentes en obras colectivas. Tal como señalan los editores en la introducción,

de cara a la elaboración de cada capítulo, se propuso a los autores un marco metodológico común, pensado específicamente para analizar el planeamiento metropolitano. En términos generales, cada capítulo se estructura en tres partes o bloques analíticos. El primero aborda los aspectos contextuales de los planes metropolitanos. En el segundo bloque se explora el diseño e implementación de tales planes, considerando tres dimensiones analíticas, a saber: contexto institucional, contenido instrumental y proceso de planificación; en esta última, a su vez, «se aborda la programación de los objetivos y su monitoreo, indicando si se trata de etapas incrementales (por fases) u opcionales (por escenarios)». Al mismo tiempo, se pone en relieve «el papel de los técnicos, los procesos y mecanismos participativos implementados durante la elaboración de los planes y los aspectos relacionados con la comunicación de las políticas metropolitanas». Finalmente, el tercer bloque de cada capítulo reserva un espacio a la reflexión crítica desde la práctica de la planificación metropolitana, donde los autores discuten «aquellos aspectos innovadores del plan, así como sus aristas más o menos conservadoras».

5. Se observan asimismo interesantes particularidades en la estructura del libro, el cual se organiza en diecinueve capítulos agrupados en cuatro partes. Tal como resumen los editores:

«La clasificación de los planes metropolitanos no es inmediata, ni por su carácter geográfico ni por su estilo tecnológico o cultural. El intento de tipificarlos puede conducir a una categorización reduccionista que aplane la diversidad de los instrumentos aquí analizados. El abordaje de la escala metropolitana desde el planeamiento, aunque presenta componentes transversales, demanda una atención particular, porque las regiones, en tanto unidades de análisis en común, varían enormemente en cuanto a sus problemáticas socio-ambientales e institucionales, por ejemplo, en relación a la cantidad de localidades que aglomeran. Proponemos entonces presentar los planes desde una perspectiva más cuantitativa, en base a la población de las áreas metropolitanas, tomando como referencia los parámetros establecidos por las Naciones Unidas».

De allí resultan las cuatro categorías –«regiones metropolitanas», «grandes áreas metropolitanas», «áreas metropolitanas intermedias» y «áreas metropolitanas menores»– que sirven para agrupar los diecinueve casos en contextos cruzados. Valga reconocer que esta

perspectiva cuantitativa, tanto por magnitud demográfica como por extensión, ha estado presente en algunas de las aproximaciones al fenómeno metropolitano durante el siglo XX, señaladas al inicio. Pero al cruzarla con las variables disciplinares identificadas, los editores reconocen que «la planificación metropolitana es un asunto más complejo que la escala de acuerdo a la densidad, la intensidad relacional, la fragmentación municipal, el modelo institucional y otros aspectos que permiten hacer lecturas transversales en una variedad regional tan amplia como esta».

De ese cruce de la compleja magnitud de lo metropolitano con el entramado disciplinar y la variedad de la planificación en Latinoamérica y Europa, al inicio de un nuevo siglo en el que la disciplina ha atravesado –y superado, al parecer– los vaivenes epistemológicos, espaciales y territoriales esbozados en este prólogo; de todo ello, resulta –desde mi entender como «historiador» de la ciudad y el urbanismo, más que de urbanista practicante– la principal contribución de este libro.

Caracas, junio de 2021.

Arturo Almandoz
Profesor Titular, Universidad Simón Bolívar,
Caracas/Titular Adjunto, Universidad Católica de Chile
Miembro Correspondiente Academia Nacional
de la Ingeniería y el Hábitat (ANIH) de Venezuela

Referencias

Blumenfeld, Hans (1968). *The modern metropolis: its origins, growth, characteristics, and planning*. Cambridge Mass.: M.I.T. Press.

Castells, Manuel (2006). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol. 1: *La sociedad red* (1996). Madrid: Alianza Editorial.

Choay, Françoise (1979). *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie* (1965). París: Éditions du Seuil.

De Mattos, Carlos (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi), Municipio Metropolitano de Quito.

Duque Franco, Isabel (2013). «Trayectoria y perspectivas del planeamiento estratégico en las ciudades latinoamericanas», en Isabel Duque Franco (ed.), *Historiografía y planificación urbana en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía, pp. 301-340.

Hall, Peter (1999). *Cities in Civilization. Culture, Innovation and Urban Order* (1998). Londres: Phoenix Giant.

Lavedan, Pierre (1952). *Histoire de l'urbanisme. Époque contemporaine*. París: Henri Laurens, Éditeur.

Mumford, Lewis (1961). *The City in History. Its Origins, its Transformations, and its Prospects*. Nueva York: Harcourt, Brace & World.

Ragon, Michel (1991). *Histoire mondiale de l'architecture et de l'urbanisme modernes* (1971-1978). Paris: Casterman, 3ts.

Taylor, Nigel (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. Londres: Sage Publications.

Introducción
Enfoques y fundamentos para una aproximación a la planificación metropolitana en Iberoamérica

Hoy podemos interpretar las áreas metropolitanas más allá del deslumbramiento modernista por las grandes ciudades industriales, sus imaginarios y culturas. Estas enormes aglomeraciones urbanas son el resultado del proceso de urbanización planetaria y de la integración económica global. Pese a su carácter transterritorial (Soja, 2014), los estudios sobre «lo metropolitano» se han enfocado en interpretarlas en sí mismas a partir de dos miradas paradigmáticas. Por un lado, podemos mencionar las aproximaciones positivistas, como las de Blumenfeld (1968) y Gottmann (1961), que pretendían cuantificar el tamaño y la población ideal de las metrópolis modernas. Por otro, la orientación cualitativa de las descripciones geográficas y morfológicas, generalmente enfocadas desde reflexiones postmodernas, entre las que podemos destacar nociones como la *citta-territorio* de Giancarlo De Carlo y Ludovico Quaroni (1962) o el *fet metropolità* de Juli Esteban (1991). La vigencia de ambas exploraciones se mantiene hasta hoy en los rankings anuales de las grandes ciudades que realiza el Banco Mundial y en la creación arrolladora de nuevos conceptos como región-urbana, ciudad-global, postmetropolis, megalópolis, metápolis, entre varios de los neologismos que recogía Joan Vicente (2003), a principios de este siglo.

En la bibliografía especializada, el estudio de las áreas metropolitanas ha sido abordado desde, al menos, dos perspectivas principales (Zimmermann et al., 2020). En primer lugar, cabe referirse a los estudios que se orientan hacia la abstracción, dentro del cual podemos señalar las contribuciones seminales orientadas a proporcionar teorías generales, amplios marcos conceptuales y analíticos. Estos estudios sitúan a las regiones metropolitanas en el marco de la globalización, el neoliberalismo, la economía política, entre otros (ver, por ejemplo, Scott 2001; Brenner 2004; Storper 2013). En segundo lugar, podemos mencionar las investigaciones que abordan el estudio de las áreas metropolitanas de forma mucho más sistemática. En estos casos, el enfoque consiste en tomar una idea, un concepto o una perspectiva para probar su funcionamiento en la práctica, en situaciones específicas, ya sea en diferentes coyunturas políticas, en territorios metropolitanos diversos (ver, por ejemplo, Salet et al. 2003; Kantor et al. 2012; Gross et al. 2018) o en diferentes contextos nacionales (Sellers et al.2017; Zimmerman y Getimis 2017, entre otros). Dentro de este grupo de investigaciones cabe mencionar, por ejemplo, aquellas que han movido el foco desde las formas a los procesos para estudiar lo que algunos denominan «metropolización». En líneas generales, este fenómeno da cuenta de la relación entre las reestructuraciones urbanas y las dinámicas globales que guían la transición del régimen económico fordista al postfordista (De Mattos, 2001; Font, 2007; Indovina, 2007; Orellana et al., 2013; Nel·lo, 2017; entre otros autores). Más recientemente, emerge una tercera aproximación al estudio de las áreas metropolitanas que pretende indagar en el espacio intermedio entre los dos enfoques mencionados, el abstracto y sistemático, que incorpora la dimensión fronética, poniendo el foco en la gobernanza, la evaluación y el seguimiento de la toma de decisiones, extensamente desarrollada en el campo de la planificación por Bent Flyvbjerg (ver, por ejemplo, Zimmermann, Galland y Harrison, 2020).

Pese a estos significativos aportes en la bibliografía especializada, sin embargo, resulta más difícil encontrar investigaciones sobre el planeamiento metropolitano. La mayoría de los trabajos existentes se refieren a los estudios de caso de las grandes ciudades capitales europeas como, por ejemplo, Roma (Marcelloni, 2002), Barcelona (Esteban, 2012), París (Fouchier, 2010), Amsterdam (Alexander, 2002) y Londres (Simmons, 2000). Entre los pocos estudios comparados

y sistemáticos, cabe destacar aquellos que se apoyan en indicadores cuantitativos como los del Programa METREX (2007), en enfoques sectoriales como los que estudian las redes de transporte y servicios (ej. Julià, 2006; Programa TEN-T), las miradas sociológicas que identificaron el surgimiento de las ciudades globales con el auge de la planificación estratégica metropolitana en los noventas (Ren & Keil, 2017; Soja, 2000); y los compendios de la Unión Europea sobre las políticas públicas en múltiples niveles administrativos (European Union, 1997; Farinós, 2006). En cuanto a las aproximaciones cualitativas, enfocadas en los instrumentos y las prácticas de planeamiento, y sus marcos legales, destacamos las investigaciones de Abadía (2002), González & Ezquiaga (2012), Healey (2006), Balducci et al. (2017), Elinbaum & Galland (2016) y, sobre todo, los aportes de Christian Lefèvre (2009), pionero en el análisis de la gobernanza y la institucionalidad metropolitana.

En el contexto latinoamericano, la mayoría de las investigaciones sobre el planeamiento metropolitano suelen enfocarse a partir de miradas sectoriales, económicas e institucionales asociadas a los problemas de la gobernanza y la competitividad (Rojas et al., 2005), o en estudios de casos individuales (ver, por ejemplo, Trivelli, 2011; Carrión & Vallejo, 1994), entre los que vale la pena mencionar la compilación editada por Juan Ramón Selva (2017) en el nº 13 de la Revista Iberoamericana de Urbanismo que incluye los casos de Santiago, Montevideo, Lima y Rosario.

En el contexto iberoamericano, en cambio, los referentes conceptuales y profesionales del planeamiento han sido poco informados, al menos, no lo suficiente como para consolidar un campo y una cultura de la planificación metropolitana en la región. La bibliografía científica especializada en esta materia muestra el escaso impacto internacional de los aportes en castellano o portugués, y que dichos trabajos cuentan con un menor contenido conceptual y metodológico respecto a la tradición del Norte Global que, como mencionamos, despliega un entramado teórico más consolidado, transversalmente reconocido en el ámbito científico del *planning* (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Holanda, Suecia, Noruega, etc.). La bibliografía es más amplia, sobre todo, en lo que refiere a la dilatada, irregular y discontinua tradición de la gobernanza metropolitana (Hildenbrand, 2017) o, en su caso, del planeamiento supra-local español, su estilo específico de hacer planes –el urbanismo–, tal como se lo suele

denominar en el marco de los relevamientos comparativos de los sistemas de planificación que realiza la Comisión de la Comunidad Europea (CEC, 1997, 2007).

Asimismo, cabe hacer la distinción de una serie de trabajos que dan cuenta de la diversidad de tendencias tecno-culturales que caracterizan a las comunidades autónomas españolas (por ejemplo, Nel·lo, 2011, 2012; Peiró y Farinós, 2019; De la Cruz-Mera y Madurga-Chornet, 2019) o a las políticas urbanas en Portugal (Portas, Domingues y Cabral, 2003). Asimismo, sobre los numerosos trabajos que estudian las fallas entre la planificación subregional y/o metropolitana respecto al planeamiento urbanístico, cabe destacar la mirada «racional» de la ordenación territorial (Galiana et al., 2010), entendida en el contexto español como un paradigma técnico-legal que ata la inercia modernista del plan comprensivo (Benabent-Fernández de Córdoba, 2019), el formalismo de la estructura de niveles concebida de forma lineal como una cascada de planes, y la nueva tecnocracia de la doctrina del desarrollo sustentable. Siendo reseñables, por último, de acuerdo al objeto de este libro, algunos trabajos que por ser precisamente muy reducidos, resultan significativos dado su enfoque heurístico que traslada presupuestos metodológicos del «*planning*» a la evaluación de la planificación metropolitana (Navarro-Ligero et al., 2019; Oliveira and Pinho, 2009, Padeiro, 2016; Soria and Valenzuela, 2013).

Cada contexto nacional, regional y subregional produce un acervo normativo y disciplinar que responde a factores históricos, espaciales, sociales y económicos, y que, en definitiva, configura una *cultura de planificación* asociada a un sistema tecnológico, más o menos perdurable en cada contexto. Como señala Almandoz (2020), en oposición al momento teórico del urbanismo, el momento práctico «se ha manifestado como protagonista desde la cristalización de la disciplina, en la primera década del siglo xx, al punto de provocar la ya mencionada identificación entre urbanismo y planificación» (Almandoz, 2020, p. 280). Cabe traer aquí la distinción que realiza Antonio Font cuando señala que mientras «planificación urbana» corresponde al conjunto de políticas, estrategias, programas, e instrumentos técnicos de planeamiento urbano y de su gestión, para el gobierno de las transformaciones urbanizadoras de un territorio; «planeamiento urbano» corresponde a la acción dominantemente técnica de la elaboración de los planes de ordenación, tanto a escala

municipal como intermunicipal (Font, 2011, p.3). Si bien en cada país encontramos indistintamente términos muy disímiles como «planeamiento», «planeación» o «planificación», en cualquier caso, los planes urbanos explicitan el entramado de los organismos que participan en su diseño e implementación, y los marcos legales de cada país (Newman & Thornley, 1996; CEC, 1997). Dicho de otro modo, el planeamiento –sus políticas y modelos– reproduce en esencia las estructuras institucionales y los sistemas normativos a través de los cuales se desarrollan (Rivolin, 2008). Las competencias de la planificación vinculadas a determinados niveles y modelos de gobernanza, varían en el tiempo y en el espacio.

Objetivos y justificación

Comprender el alcance de los planes y sus componentes, el proceso que deriva en su concreción, así como la crítica asociada a sus logros y limitaciones, demanda una suerte de anatomía metodológica. *Planes metropolitanos en Iberoamérica: culturas e instrumentos* tiene como fin dar cuenta de esa diversidad, a partir de la compilación de diecinueve estudios de caso, incluyendo colaboraciones de Argentina (Buenos Aires y Rosario), Brasil (Curitiba, Río de Janeiro y São Paulo), Chile (Concepción y Santiago), Colombia (Medellín), España (Barcelona, Madrid, Granada y Valencia), México (Ciudad de México y Guadalajara), Portugal (Lisboa y Oporto), Uruguay (Montevideo) y Venezuela (Caracas). El objetivo principal del libro apunta a relevar el enorme acervo en materia de planeamiento como aporte a la configuración de una cultura de la planificación metropolitana incipiente y específica. En particular, se pretende recoger aquellos elementos que permitan sistematizar y conceptualizar los planes metropolitanos, en tanto productos de una determinada cultura y geografía, promoviendo el conocimiento comparado como objeto metodológico de investigación.

Este libro está dirigido a un público principalmente científico-académico, por lo que esperamos que pueda constituirse en materia de gran utilidad para los aportes realizados desde la enseñanza y la investigación a la formación de profesionales del planeamiento y a la toma de decisiones sobre los territorios metropolitanos.

De cara a la elaboración de cada capítulo, se propuso a los autores un marco metodológico en común pensado específicamente para

analizar el planeamiento metropolitano. En términos generales, cada capítulo se estructura en tres partes o bloques analíticos. El primero aborda los aspectos contextuales de los planes metropolitanos. Se tratan brevemente las dinámicas territoriales, económicas y productivas, junto con las particularidades socio-ambientales de las regiones en la que se implementa cada plan. En algunos casos se abordan los desequilibrios territoriales, el carácter relativo de la región a nivel nacional y los vectores de integración con otros territorios a nivel internacional. Se describe también, de forma general, el sistema de planificación nacional con sus distintos niveles, instituciones e instrumentos, siempre particularizando el papel que juega el planeamiento metropolitano. Cuando el caso así lo amerita, se describen los antecedentes históricos en materia de planeamiento metropolitano, destacando su evolución o la incidencia de los planes antecedentes.

En el segundo bloque se indaga en el diseño e implementación de los planes metropolitanos, considerando tres dimensiones analíticas –contexto institucional, contenido instrumental y proceso de planificación–, tal como fueron delimitadas por Elinbaum y Galland (2016). En cuanto a los aspectos institucionales, se trata de enfatizar la influencia del marco legal en el cual se inserta el plan, su alcance y período de vigencia. A su vez, se describen las particularidades de los entes estatales que se encarga del planeamiento metropolitano, si es que corresponden a una institución autárquica, si dependen de la articulación *ad hoc* con las localidades incluidas en su ámbito, o si están incluidos dentro de otros niveles administrativos como el nacional o provincial, por ejemplo. Interesa destacar la injerencia formal o informal que tienen los diferentes niveles administrativos en el planeamiento metropolitano, la capacidad de coordinación del organismo responsable y si existen instancias de articulación entre niveles administrativos.

Respecto del contenido instrumental, y considerando que los planes metropolitanos no se pueden tipificar, en cada capítulo se describe el contenido temático del plan y los criterios a través de los cuales se delimitó su ámbito territorial. Se indican los contenidos vinculantes y los indicativos, sus aspectos más flexibles y más deterministas, las escalas de diagnóstico y propuesta, los modelos espaciales y, si corresponde, se reseñan los mecanismos para evitar la superposición de competencias con los entes locales y provinciales.

En cuanto a la tercera dimensión de análisis, referida al proceso de planificación, se aborda la programación de los objetivos y su monitoreo, indicando si se trata de etapas incrementales (por fases) u opcionales (por escenarios). A su vez, se releva el papel de los técnicos, los procesos y mecanismos participativos implementados durante la elaboración de los planes y los aspectos relacionados con la comunicación de las políticas metropolitanas. Si corresponde, se pone énfasis en aquellos liderazgos destacables en la trayectoria de elaboración de los planes, contextualizando posibles coyunturas técnico-políticas durante su diseño e implementación.

Por último, la tercera parte de cada capítulo se destina a la reflexión crítica desde la práctica de la planificación metropolitana. Este apartado queda reservado para que los autores discutan aquellos aspectos innovadores del plan, así como sus aristas más o menos conservadoras. Los procesos de planificación urbana y territorial suponen siempre un juicio con respecto de sus objetivos y metas, los cuales suelen entrar en conflicto (Campbell, 1998). Esto implica definiciones políticas que configuran las micro-dinámicas del proceso de planificación, definidas por la experiencia del planificador en la práctica (Healey, 2013). Esta tercera y última parte del capítulo se basa en un análisis crítico a partir de tres dimensiones: gobernanza, transferencia y evaluación. Aquí se ahonda en el rol que asumen los técnicos durante la elaboración del instrumento, su injerencia en la definición de objetivos políticos, los criterios con que formulan los problemas, y cómo incorporan, superan, las restricciones burocráticas, e incorporan otras nuevas. A través de esta dimensión se discute también cómo cambia la idea de participación en la escala metropolitana con respecto a otras escalas más tradicionales como, por ejemplo, la local, qué temas se abren a la discusión y cuáles permanecen en la esfera de los técnicos.

Asimismo, la reflexión desde la práctica del planeamiento enfatiza cuestiones relacionadas con la incorporación de la experiencia del pasado y la transferencia de modelos, metodologías y/o teorías nacionales e internacionales que hicieron de referencia en la elaboración del plan. Interesa destacar también si el plan metropolitano incluye métodos de evaluación o instrumentos de monitoreo y seguimiento, si es que estos inciden en su revisión y en la toma de decisiones, y si es posible identificar factores de éxito en la gestión de la planificación a través del monitoreo.

Estructura del libro y presentación de casos: Planes Metropolitanos en Iberoamérica

El libro se organiza en 19 capítulos agrupados en 4 partes. La clasificación de los planes metropolitanos no es inmediata, ni por su carácter geográfico ni por su estilo tecnológico o cultural. El intento de tipificarlos puede conducir a una categorización reduccionista que aplane la diversidad de los instrumentos aquí analizados. El abordaje de la escala metropolitana desde el planeamiento, aunque presenta componentes transversales, demanda una atención particular porque las regiones, en tanto unidad de análisis en común, varían enormemente en cuanto a sus problemáticas socio-ambientales e institucionales, por ejemplo, en relación a la cantidad de localidades que aglomeran. Proponemos entonces presentar los planes desde una perspectiva más cuantitativa, en base a la población de las áreas metropolitanas, tomando como referencia los parámetros establecidos por las Naciones Unidas (2018),[1] sistematizados a partir de la información de los censos disponibles en cada país.[2] Si bien esta clasificación omite las particularidades contextuales, tales como la densidad y la cantidad de localidades incluidas en cada área metropolitana, desde el punto de vista de los planes, nos permitió reflexionar acerca de los «niveles de dificultad» para ordenar diferentes territorios metropolitanos, como variable implícita (Tabla 1). No obstante, el presente orden de los casos, no impide encontrar lecturas transversales entre planes de intervalos poblacionales diferentes.

En el primer rango, que denominamos «regiones metropolitanas», mayores a 10 millones de habitantes, se incluyen las del Valle de México, São Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro. Dentro de estas regiones se encuentran las tres principales capitales económicas de América Latina, cuyos distritos autónomos las han convertido en verdaderas ciudades Estado. Las cuatro regiones también presentan

[1] Además de la «clasificación de tamaños» en el estudio de la ONU también se propone una tipología de la territorialidad de las unidades urbanas. El primer tipo se refiere a la «ciudad propiamente dicha», descrita según su límite administrativo. El segundo tipo, denominado «aglomeración», tiene en cuenta la extensión de la zona urbana contigua, o zona edificada, para delimitar los límites de la ciudad. Un tercer tipo de unidad urbana es el de «área metropolitana» a partir del cual se define sus límites en función del grado de interconexión económica y social de las zonas cercanas, identificado por el comercio interconectado o comercio o los desplazamientos al trabajo, por ejemplo.

[2] En su informe, los técnicos de la ONU definen una tipología de cinco «clases de tamaño» a partir de los datos de población recogidos a partir de más de 36.805 observaciones, con una media de 7 observaciones por ciudad (y una desviación estándar de 4 observaciones).

semejanzas en las etapas de su desarrollo, evidentes en los procesos de urbanización diferenciados, en las huellas de los intentos de industrialización por sustitución de importaciones y en los desordenados ensanches acelerados por las distintas oleadas de migraciones internas que se dieron a lo largo del siglo pasado.

En el segundo nivel ubicamos las «grandes áreas metropolitanas» que oscilan entre 10 y 5 millones de habitantes. En este rango incluimos a las áreas metropolitanas de Santiago de Chile y Madrid y, al área metropolitana de Guadalajara que recientemente cruzó la línea de los 5 millones de habitantes. Este rango es relevante porque permite contrastar y enfatizar las diferencias entre las regiones que contienen a las capitales nacionales con respecto a las regiones que albergan al resto de las aglomeraciones metropolitanas de cada país, haciendo evidente la inercia de las políticas centralistas y la concentración de las inversiones. Asimismo, entre ellas presentan una marcada diferencia, sobre todo, en el número de localidades que incorporan dentro de su ámbito jurisdiccional y en la densidad de habitantes por kilómetro cuadrado, dando cuenta no solo de las diferencias en la morfología urbana sino también en el tipo de infraestructura, la gestión diferenciada en materia de servicios y equipamientos, pese a que tienen la misma población.

En el tercer rango podemos ubicar a las «áreas metropolitanas intermedias» que oscilan entre 1 y 5 millones de habitantes. Si bien se consideran de tamaño intermedio por los estándares globales, estas áreas urbanas son de hecho las ciudades más grandes en más de 80 países (ONU, 2018). Dentro de este rango, en este libro, incluimos los casos de las metrópolis portuguesas, Lisboa y Oporto; la de Barcelona, la capital catalana; las conurbaciones de Caracas y Montevideo; y las ciudades intermedias de manual como Medellín, Rosario, Valencia y Curitiba.

El cuarto rango se refiere a las «áreas metropolitanas menores» cuya población no supera el millón de habitantes. En este caso también cabe mencionar el carácter relativo que pueden tener el área metropolitana de Concepción en Chile y las áreas metropolitanas de Bilbao y Granada en el contexto español, su doble papel central dentro de las comunidades autónomas y su carácter estratégico como ciudades intermedias a escala nacional e internacional.

Tabla 1. Tipología de áreas metropolitanas como estructura organizadora de los casos.

Categoría ONU (2018)	Área Metropolitana	Instrumento	Población (habitantes)	Municipios	Superficie (km2)	Densidad (hab/km2)	Año en que entra en vigencia
Regiones metropolitanas	Zona Metropolitana del Valle de México	Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México	21.081.587	96	2089	10091,7	2012
	Región Metropolitana de São Paulo	Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de Sao Paulo (PDUI-RMSP)	21.000.000	38	8051	2608,4	2019
	Región Metropolitana de Buenos Aires	Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (LERMBA)	14.819.137	41*	13.934	1063,5	2007
	Región Metropolitana de Río de Janeiro	Plan Integrado de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (PDUI-RMRJ)	11.902.701	22	5645	2108,5	2018
Grandes áreas metropolitanas o Grandes metrópolis (10.000.000-5.000.000)	Área Metropolitana de Santiago	Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS)	7.112.808	52	15403	461,8	1994
	Área Metropolitana de Madrid	Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid (PRET)	6.779.888	179	8021	845,3	1995
	Área Metropolitana de Guadalajara	Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara (POTmet)	5.000.000	10	725	6896,6	2016

Áreas metropolitanas intermedias (5.000.000-1.000.000)	Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá (PEMOT)	4.055.296	10	1157	3505,0	2019
	Área Metropolitana de Curitiba	Plano Director de Curitiba	3.671.987	29	16579	221,5	1966 / 2004
	Área Metropolitana de Barcelona	Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona (PDU)	3.200.000	36	636	5031,4	2019
	Área Metropolitana de Caracas	Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020 (PECM2020)	2.904.376	5	77663	373,97	2012
	Área Metropolitana de Lisboa	Plan Regional de Ordenación del Territorio del Área Metropolitana de Lisboa	2.800.000	19	3000	933,3	2002
	Área Metropolitana de Valencia	Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (PATEVAL)	1.774.550	90	3897	455,4	2016
	Área Metropolitana de Oporto	Plan Regional de Ordenación del Territorio de Oporto	1.700.000	17	2.040	833,3	No tiene
	Área Metropolitana de Rosario	Directrices de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Rosario	1.370.000	26	240	5708,3	2018
	Área Metropolitana de Montevideo	Plan Montevideo*	1.319.108	3	10058	131,2	1998

Áreas metropolitanas menores (<1.000.000)	Área Metropolitana de Concepción	Plan Regulador Metropolitano de Concepción	985.034	11	2830	348,1	2003
	Comarca de Bilbao	Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano (PTP)	910.843	35	500	1821,7	2006
	Aglomeración Urbana de Granada	Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG)	534.929	33	972	550	2000

Fuente: elaboración propia a partir de casos de estudio.

*Si bien formalmente el Plan tiene competencias sobre el Departamento de Montevideo, para este trabajo se consideró su influencia sobre las jurisdicciones limítrofes de Canelones y San José, junto con la correspondiente superficie y población del aglomerado.

(1) Planes de regiones metropolitanas

Dentro del grupo de planes formulados para la ordenación de las regiones metropolitanas de Iberoamérica, en primer lugar, introducimos el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (2012), presentado por Sergio Flores y Elizabeth Caracheo. Se trata de un programa de planeamiento que afecta a 96 localidades y tiene como principal antecedente el reconocimiento del fenómeno metropolitano a través de la Comisión de Conurbación y el Fondo Metropolitano del Valle de México. El POZMVM establece una agenda de inversiones de proyectos metropolitanos jerarquizados y mecanismos de coordinación supramunicipal para comprometer a las entidades involucradas en una estrategia común de ordenación del territorio. En la práctica, aún no se han obtenido los efectos deseados en términos de la ejecución de proyectos metropolitanos, debido a su carácter indicativo y a las dificultades de coordinación, ya que no existen atribuciones y facultades homólogas entre las tres entidades de gobierno que conforman la ZMVM.

El segundo plan metropolitano con el cual se pretende ordenar las mega regiones latinoamericanas es el Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de São Paulo (PDUI, 2019), cuyo estudio de caso fue desarrollado por Regina Meyer y Marlon

Longo. Elaborado a partir de la aprobación del Estatuto de la Metrópolis (2015) y en base a sólidos diálogos entre el planeamiento metropolitano y el municipal, en el PDUI se organiza en cinco capítulos que abarcan la conceptualización, principios y objetivos, la definición de «servicios públicos de interés común», los cuales buscan enfatizar la cooperación inter-federativa, el ordenamiento territorial, así como la gestión, implementación y seguimiento. Pese a los enormes recursos destinados al PDUI, el desmembramiento de las estructuras de planeamiento regional ha ignorado la historia de la construcción institucional, desconociendo su alto interés público y derivando en la continua intermitencia de la planificación metropolitana en São Paulo.

Otro de los instrumentos desarrollados para las mega regiones metropolitanas de América Latina es el que corresponde a los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (LERMBA, 2007), cuyo caso fue desarrollado por Lorena Vecslir. Elaborados en un momento de recuperación económica y confianza en el Estado, los Lineamientos buscaron diferenciarse de los anteriores intentos de planeamiento metropolitano. Partiendo del reconocimiento de diferentes niveles de incertidumbre para la transformación del territorio, en los LERMBA se combinan metodologías heredadas del planeamiento tradicional, con herramientas más cercanas a la planificación estratégica y elementos de elaboración propia ensayados en el ámbito profesional y académico. Más que una alternativa definitiva, los Lineamientos fueron pensados como una plataforma de discusión y de futuros consensos entre múltiples actores, sistematizando aspectos asociados a la matriz ambiental e intentando ordenar y hacer coincidir proyectos sectoriales. A catorce años de publicados, la Región Metropolitana de Buenos Aires se sigue construyendo en base a políticas sectoriales y fragmentarias. Los Lineamientos constituyen el último instrumento de carácter propositivo que permitió reflexionar de manera integral sobre los temas metropolitanos.

El último de los instrumentos incluido en el grupo de las mega regiones latinoamericanas es el Plan Integrado de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (2018), analizado por Guilherme Lassance y Maria Paula Gonçalves Lysandro de Albernaz. Este Plan también se origina a partir del Estatuto de las Metrópolis (2015), regulación específica de las regiones metropolitanas. El Plan

se articula en torno a Programas de Actuación Prioritarios que desarrollan las estrategias sectoriales y territoriales, intentando un enfoque transversal e intersectorial y para lo cual propone 100 acciones prioritarias de carácter indicativo. La propuesta de reconfiguración espacial de la RMRJ es la principal estrategia del Plan, la cual, a través de una macro-zonificación metropolitana, busca reconocer vocaciones diferenciadas. También destacan las Zonas de Interés Metropolitano (ZIM), definidas con relativa precisión en cuanto a la delimitación, programación de usos y perfil de actuación, las cuales prevalecen sobre las propuestas locales. A pesar del amplio historial de iniciativas e hitos legales, cada ejercicio de planeamiento metropolitano debe incorporar el lastre de la división administrativa que aisló al Distrito Federal de su región de influencia. A su vez, la práctica de la planificación supralocal padece la autonomía otorgada al nivel municipal por la Constitución de 1988.

(2) Planes de grandes áreas metropolitanas

El primer instrumento incluido en el grupo de las grandes áreas metropolitanas corresponde al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (1994), presentado aquí por Magdalena Vicuña. Elaborado por el gobierno central, corresponde a un instrumento de planificación normativa con una trayectoria de casi tres décadas de implementación. Con el objetivo de recuperar una tradición de planeamiento interrumpida por la dictadura militar, el PRMS se basó en un modelo de ciudad contenida por un límite urbano, el cual ha evolucionado hacia un modelo de crecimiento urbano condicionado que ha superado el ámbito de regulación del Área Metropolitana para abarcar todo el territorio de la Región Metropolitana. El PRMS es un plan de enfoque sectorial, vinculante para las 52 comunas que conforman la región. Si bien ha primado un estilo de planificación racional-comprehensiva, este se ha ido desdibujando con la incorporación de la planificación por condiciones. Apenas aprobado, una serie de modificaciones al PRMS han extendido el límite urbano a través de crecimientos discontinuos como zonas de desarrollo condicionado, que al tiempo que aumentan las exigencias a los desarrolladores privados, desafían también la estructura institucional. De esta manera, la planificación metropolitana de Santiago se ha

abordado incrementalmente, mediante aproximaciones sucesivas y «por partes», con diferentes énfasis temáticos y territoriales.

El segundo caso que integra el grupo de las grandes áreas metropolitanas es el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid (1991-95), presentado por Javier Ruiz Sánchez. La región de Madrid cuenta con una importante tradición de instrumentos de planeamiento de escala regional (o municipal con proyección regional) que se han mostrado eficaces tanto en la orientación de dichos procesos como en la conformación efectiva del territorio y también en la creación de una cultura urbanística compartida que ha posibilitado tanto la construcción de consensos como tensiones. La inercia de estos instrumentos ha sido la de una pretensión por el camino fallido de la gobernanza metropolitana, como en el caso del Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET, 1991-95). Pese a que se cuenta con un marco legislativo propicio, la tradición apuntada se caracteriza por la ausencia efectiva tanto de un plan como de un modelo regional. El caso de Madrid es un buen exponente para indagar sobre las causas de la paradoja de dichas ausencias, aportando una visión amplia sobre la situación presente en la que, en la práctica, se asiste a una renuncia implícita a la toma de decisiones espaciales a medio-largo plazo, sustituidas por visiones cortoplacistas cuando no directamente por la inacción.

El tercer y último instrumento presentado para este segundo grupo de áreas metropolitanas, corresponde al Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara (2016), analizado por Juan Ángel Demerutis. Con la finalidad de consolidar un modelo policéntrico y compacto, fortaleciendo el papel de Guadalajara en la región, el POTmet integra las acciones de nueve gobiernos locales. Deriva de la Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco (2011), la cual sentó las bases de un nuevo orden en la planeación metropolitana. El Plan propone la consolidación e impulso de nuevas centralidades, la creación de áreas estratégicas de desarrollo y de perímetros de contención. Se basa en una zonificación primaria que establece áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, al igual que la preservación y equilibrio ecológico. Aunque los procesos de gobernanza son aún limitados y están en proceso de consolidación, se destaca la iniciativa de la Junta de Coordinación Metropolitana, el rol técnico del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), la participación

de planificadores municipales, quienes en conjunto con grupos organizados de la sociedad civil dieron forma al POTmet.

(3) Planes de áreas metropolitanas intermedias

Esta escala metropolitana es la que agrupa el número más extenso de casos. El primer instrumento que integra el grupo de planes de áreas metropolitanas intermedias es el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá (2019), presentado por Diana Álvarez. Este Plan deriva de dos nuevas leyes orgánicas colombianas, una sobre ordenamiento territorial y otra sobre áreas metropolitanas. En cumplimiento de sus funciones de autoridad ambiental y de movilidad metropolitana, así como de coordinación en materia de planeación, el PEMOT constituye la expresión espacial de las políticas sectoriales metropolitanas para el Valle de Aburrá, cuyo municipio núcleo es Medellín. El Plan, vinculante por las normas generales de ordenamiento territorial-ambiental, propone seis estrategias: gestión integral y compartida del agua, ocupación y movilidad sostenible, grandes espacios metropolitanos, hábitat integrado y sostenible, ordenamiento de los suelos rurales y suburbanos. La formulación y adopción del PEMOT están fuertemente ligados a una constante evolución del soporte legal desde la reforma constitucional de 1968 en favor de la asociatividad territorial. Si bien el marco legal de la planeación en Colombia reconoce, cada vez más, el fenómeno de expansión-conurbación como realidad geográfica, aún persisten resistencias políticas y sociales a su formalización administrativa.

El segundo plan presentado en esta escala intermedia es el Plan Director de Curitiba (1966), presentado aquí por Lorreine S. Vaccari, Marcelle Borges Lemes da Silva y Alessandro Lunelli de Paula, integrantes del Frente Mobiliza Curitiba. Considerado un gran hito del planeamiento metropolitano, el Plan de Curitiba estableció una dirección dominante para la expansión urbana basada en la articulación de uso del suelo, transporte público y sistema vial. Este patrón urbanístico ha sido reproducido como modelo de planeamiento, dogma incuestionable y reproducible para otros ejes de expansión y densificación urbana, independientemente de las dinámicas socio-espaciales, de los cambios metodológicos y procesos participativos introducidos por el Estatuto de la Ciudad (2001). Bajo la coordinación del Instituto de Investigación y Planificación

Urbana de Curitiba, el Plan fue revisado para adaptarse a las nuevas directrices del Estatuto. Sin embargo, se constata una desarticulación con el Plan de Desarrollo Integrado de la Región Metropolitana de Curitiba. La ausencia de diálogo entre planificación y realidad de las áreas metropolitanas brasileñas puede atribuirse en gran medida a la inexistencia de una cultura de planeamiento, tanto en el universo técnico como en el político que toma las decisiones para su aplicación en los municipios metropolitanos.

El tercer plan presentado es el Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona (2019), abordado aquí por Rosina Vinyes i Ballbé. Cataluña es la única comunidad autónoma española que cuenta con una entidad jurídica supramunicipal con competencias urbanísticas, el Área Metropolitana de Barcelona. De carácter estratégico, y al igual que algunos de los planes comentados precedentemente, el Plan busca revertir la tendencia de crecimiento monocentral hacia la policentralidad. También se hace cargo de desafíos como el acceso a la vivienda, la vulnerabilidad urbana y la movilidad sostenible. Se encuentra en su fase inicial, de «Avance», la cual plantea los objetivos y propósitos del plan de manera estratégica y participativa. La propuesta se sintetiza a través de 4 planos: estructura metropolitana, mosaico agroforestal, asentamientos urbanos, y estrategias de actuación. Las perspectivas hacia el PDU son sin duda seductoras. Alejarse de la preocupación de crecer para centrarse en cómo transformar el territorio físicamente, la ambición conceptual de simultanear las decisiones de carácter general sin descuidar las de carácter particular; y la visión integradora entre movilidad, medio ambiente y urbanismo, son algunos de los aspectos destacables del PDU, a ejecutarse prontamente.

Luego se presenta el Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020 (2012), analizado por Zulma Bolívar y Marco Negrón. El proceso de planificación de Caracas se inicia con el Plan Monumental de 1938 y finaliza con el Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020, desarrollado por el Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas. La amplia consulta pública que acompañó el proceso fue ignorada por las instituciones del Gobierno Nacional con competencias en el Área Metropolitana de Caracas y los gobiernos locales afines. La ciudad y su división político-administrativa, ha sido un tema de debate legislativo, que ha impactado en su estructura urbana y organizacional al tener argumentación electoral más que

funcional. Aun cuando el urbanismo es una competencia concurrente entre el gobierno nacional y local, implementada a través de un sistema jerarquizado de planes, para la fecha, la ciudad no cuenta con un Plan de Ordenación Urbanística, ni Planes de Desarrollo Urbano Local en los cinco municipios que la integran. En una nación donde se omite la separación de poderes y la política se adueña de las instituciones, surge la imposibilidad técnica de aplicar la norma y la ingobernabilidad es el principal obstáculo para el desarrollo. Así, se plantea que desde 2018 Caracas está a la deriva.

El siguiente plan incluido en el grupo de las áreas metropolitanas intermedias es el Plan Regional de Ordenación del Territorio del Área Metropolitana de Lisboa (2002), analizado por Miguel Padeiro. El PROT incluye un Programa de Ejecución, un conjunto de medidas e inversiones junto con la identificación de su financiamiento, una justificación técnica y un conjunto de estudios sectoriales. Propone un modelo territorial basado en opciones estratégicas y lineamientos a largo plazo y diez conjuntos de reglas sectoriales que todos los instrumentos deben respetar. El PROT se restringe principalmente a un listado de grandes infraestructuras y equipamiento estructurante, pero deja al mercado la realización de nuevas áreas urbanas, áreas residenciales y unidades productivas. Esto se traduce, en el caso portugués, en la incipiente acción pública en estas materias. Si bien es un Plan vinculante, su formulación y escala de aplicación dejan un importante margen de interpretación. Se discute la relativa ausencia de la escala metropolitana en el sistema de planificación portugués, producto del peso de la actuación municipal, una cultura territorial poco presente y una dimensión principalmente discursiva e intencional.

Por su parte, el Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia, promovido por la Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno Valenciano y actualmente en evaluación ambiental estratégica, es presentado por Joaquín Farinós Dasí y Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas como un instrumento en proceso. Es en el marco de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (2014), la cual une por primera vez ordenamiento territorial y urbanismo, que se encuentra en tramitación el PATEVAL. Corresponde a un plan sectorial que propone cinco escenarios en los que se conjugan acciones sobre tres elementos territoriales: infraestructuras, sistemas de asentamientos y sistemas de espacios

abiertos y elementos ambientales, ninguno de los cuales realmente cuestiona las dinámicas territoriales de crecimiento y ocupación del entorno. A pesar de algunos intentos previos, el Área Metropolitana de Valencia constituye una realidad funcional y geográfica que no ha tenido reconocimiento político-administrativo ni desde el ordenamiento territorial. La situación en este momento parece más halagüeña, tanto a nivel planificador, como también político, a tenor de las manifestaciones del gobierno en los últimos meses sobre la posibilidad de una ley de Áreas Metropolitanas.

Un caso particular es el del planeamiento para el Área Metropolitana de Oporto, desarrollado por Paulo Pinho y Vítor Oliveira. Este se ha llevado a cabo sin un plan intermunicipal o metropolitano, utilizando como tal las escalas nacional y regional, y la escala inferior de los planes municipales. Si bien Portugal cuenta con un estatuto de las entidades intermunicipales (2013), el Consejo Metropolitano de Oporto y su Comisión Ejecutiva han privilegiado la gestión de proyectos asociados a la movilidad y transporte metropolitano. El Programa Nacional de Política de Ordenación del Territorio fomenta la cooperación intermunicipal, a través de programas y planes intermunicipales, o de la asociación de municipios. Por su parte, el Plan Regional de Ordenación del Territorio del Norte, refuerza la política nacional, basada en un sistema urbano policéntrico. Aunque no ha sido aprobado formalmente, propone una visión mediante un conjunto de ejes estratégicos, normas orientadoras, y un modelo territorial basado en tres sistemas: estructuración funcional, biofísica y patrimonio, y recursos productivos. La gestión urbana omite una postura exigente y proactiva, limitándose a la estricta aplicación de los planes y derivando en una planificación territorial pasiva y reactiva.

Las Directrices de Ordenamiento Territorial para el Área Metropolitana de Rosario (2018), presentadas por Pablo Elinbaum, permitieron nuclear de forma voluntaria a las localidades metropolitanas, a partir de la creación de un ente supramunicipal autárquico, el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM). La sumatoria de los planes locales resultan en un «plan metropolitano» que cuenta con una aproximación específicamente urbanística, centrada en tres temas: espacios libres, movilidad y urbanización. A su vez, el ECOM ha estructurado cada uno de estos planes en tres secciones estandarizadas: directrices generales de ordenación municipal, proyectos estructurales, e instrumentos y procedimientos

de gestión municipal. La operatividad del ECOM se basa sobre todo en la movilización de los intendentes metropolitanos «desde abajo», mediante la asistencia técnica para que redacten sus respectivos planes urbanos locales. Es por esto que el enfoque instrumental del ECOM se apoya casi exclusivamente en reinterpretar los temas genéricos del planeamiento urbano en clave regional, y en un tipo de gestión enfáticamente pragmática y horizontal que comienza por la ejecución de obras concretas, más que por el planteamiento de ambiciosos escenarios de desarrollo.

El último plan incluido en el grupo de áreas metropolitanas intermedias es el Plan Montevideo (1998), analizado por Salvador Schelotto. Este es presentado como un plan departamental fundante y anticipatorio de una mirada metropolitana, basado en una fuerte tradición planificadora. Con el Programa Agenda Metropolitana (2005) y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Uruguay (2008), se ha promovido un abordaje sistémico e integral del territorio a partir de nuevos mecanismos e instrumentos de planificación y gobernanza metropolitana. La Ley impactó en el Plan Montevideo desde tres lugares: la Revisión del Plan (2010), las Estrategias Metropolitanas (2011) y las Directrices Departamentales (2013-2015), ampliando su escala, y actualizando y enriqueciendo su valor metropolitano. El Plan Montevideo propone una visión estratégica de ciudad y territorio con pautas para el ordenamiento urbano y territorial, la conservación ambiental, la protección patrimonial y la normativa urbanística. El Plan se comprende como ideológicamente híbrido, en tanto considera componentes del urbanismo regulador y normativo, del urbanismo «defensivo» (en clave patrimonial), del «urbanismo urbano» (propio de los años 80), y trazos avanzados de un urbanismo estratégico y de conservación ambiental.

(4) Planes de áreas metropolitanas menores

Finalmente, en el grupo de planes que buscan ordenar las áreas metropolitanas menores se presenta primeramente el Plan Regulador Metropolitano de Concepción (2003), abordado por Sergio Baeryswil y Edison Salinas. Este plan es de carácter estrictamente urbanístico y sectorial, y representa la principal herramienta de ordenamiento espacial y funcional, abordando el ordenamiento de los usos de suelo, infraestructura vial y reconocimiento de áreas de

valor natural. Se trata de un instrumento de jerarquía metropolitana, pero centralizado, limitado en su campo de acción porque no posee mecanismos vinculantes para programas habitacionales, planes de infraestructura, transportes e inversiones públicas. A esto se suma la falta de una estructura de gobernanza anclada en las autoridades regionales. El estreno de la elección en Chile de gobernadores regionales despierta optimismo e incertidumbre para una nueva gobernanza metropolitana con una autoridad con más facultades y liderazgo, pero habrá que esperar su puesta en marcha. Mientras tanto, la planificación metropolitana sigue siendo estrictamente reglamentaria, con normas rígidas e inflexibles que hacen de este un instrumento habitualmente desajustado a las demandas y requerimientos de la dinámica urbana, lo que implica un proceso permanente de modificación y ajuste de gran complejidad administrativa.

El segundo lugar en el grupo de las áreas metropolitanas menores corresponde al Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano (2006), presentado por Juan Ramón Selva Royo. Este constituye un caso singular en el planeamiento metropolitano español, debido al carácter pionero de los instrumentos de ordenación territorial que han estructurado esta capital. El Plan constata la singularidad de un espacio supramunicipal tan fragmentado como complejo, dentro del ejemplar ecosistema instrumental impulsado por la administración autonómica vasca. El PTP se integra con el planeamiento urbanístico local a través de un modelo territorial vinculante, detectando las áreas prioritarias de intervención y señalando la disposición de las infraestructuras estratégicas y de los nuevos usos metropolitanos. A su vez, responde a las determinaciones generales dispuestas por las Directrices de Ordenación Territorial. Como elemento distintivo, destaca su continuada tutela por parte de la administración, fruto de un consenso institucional prolongado en el tiempo. Esta feliz conjunción ha sido posible no solo por una cierta continuidad política en el Gobierno Vasco y la Diputación Foral, sino, fundamentalmente, por la fuerte relación identitaria que la ciudadanía vasca ha mantenido siempre con su propio territorio.

En tercer lugar, y cerrando el conjunto de planes metropolitanos compilados, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (1999) es presentado por Luis Miguel Valenzuela. Este constituye un plan subregional de carácter metropolitano que aborda el entorno físico-ambiental, la estructura de articulación

territorial, el medio urbano, los servicios y dotaciones, así como las actividades productivas. El modelo territorial propuesto se compone de sistemas estructurantes formalizados como normas, directrices o recomendaciones. Ahora, si se mira tanto al resto de escalas (municipal, metropolitana o supramunicipal) como de instrumentos (sectoriales) del contexto territorial de Granada, se aprecia una cierta parálisis administrativa propiciada en buena medida por el POTAUG, el cual ha operado como obstáculo más que como una estrategia. Dos décadas después de su formulación, el POTAUG todavía no cuenta con una necesaria revisión ni solución de continuidad, cuestión que a estas alturas se hace crítica. Esta es la tesis que se sustenta, la cual se basa en su alcance instrumental en contraste con sus resultados, según tres aspectos principales: las limitaciones competenciales de otros planes supuestamente complementarios, las contradicciones de los artefactos normativos y la inoperancia de los propios informes de evaluación de la Junta de Andalucía.

Planeamiento metropolitano en Iberoamérica: culturas e instrumentos

La complejidad de la escala metropolitana y los contextos político-administrativos particulares conllevan respuestas institucionales específicas asociadas a dicha cultura de *planificación*. La diversidad de denominaciones que estos planes adquieren, desde Plan Director, Plan Regulador, Plan de Ordenación del Territorio, Plan Estratégico, Plan Regional, Plan de Acción o Plan de Desarrollo Urbano, por nombrar algunos, da cuenta de dichas particularidades. No todos los instrumentos aquí presentados constituyen un «plan» propiamente tal. En ocasiones, la escala metropolitana es abordada mediante Lineamientos (Buenos Aires) o Directrices (Rosario). Más aún, podríamos considerar la referencia al «plan» como una cuestión semántica, en tanto una parte importante de los «planes» incluidos en este libro se desarrollan mediante directrices y lineamientos que no son normativos ni vinculantes.

A su vez, cabe destacar que el punto de partida de cada uno de esos instrumentos lo constituye el reconocimiento de aquellos «hechos de orden metropolitano», tomando prestado el término usado en Colombia, que definen el ámbito exclusivo de acción del plan. Por ejemplo, el Estatuto de la Metrópolis de Brasil (2015) los define como

«servicios públicos de interés común», esto es una «política o acción pública cuya implementación por parte de un municipio, de forma aislada, no es factible o tiene impacto en los municipios vecinos». El hecho metropolitano (cf. Esteban, 1991) está asociado a la gobernanza metropolitana, y se basa entonces en la idea de cooperación entre municipios y localidades que conforman una aglomeración urbana mayor, el área metropolitana, a través del intercambio de proyectos, estructuras de gestión y mecanismos de inversión (Rojas et al., 2014).[3] En este sentido, si bien las entidades responsables del plan metropolitano tienden a estar incluidas dentro de niveles administrativos provinciales o regionales, podemos destacar los casos que presentan una institución autárquica de coordinación metropolitana, de carácter técnico o técnico-político, como el ECOM de Rosario, el IMEPLAN en Guadalajara y el IPUCC de Curitiba.

En Iberoamérica, la agenda metropolitana cobra relevancia institucional en distintos momentos y territorios, por lo que, aunque no todos los casos aquí presentados, cuentan con legislación *ad hoc*. Por ejemplo, en Brasil, la expresión «región metropolitana» aparece en la legislación en 1967, concepto que es luego fortalecido por la Constitución Federal de 1988 y confirmada con el Estatuto de la Metrópolis (2015). Así, la Región Metropolitana de Curitiba fue instituida en 1978. La Ley que crea el Área Metropolitana de Madrid, su Plan General y la Comisión de Planeamiento y Coordinación data de 1964. En México, la Ley General de Asentamiento Humanos de 1976 estableció los primeros lineamientos para el desarrollo urbano metropolitano, consolidándose con la creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (1995).

En las décadas de 1990 y 2000, la Ley Fundamental de la Política de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Portugal y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Uruguay establecen el instrumental para el abordaje sistémico e integral de los territorios. En el caso de España, Cataluña es hoy la única comunidad autónoma que tiene actualmente una entidad jurídica supramunicipal con competencias urbanísticas, gracias a la Ley de creación del Área Metropolitana de Barcelona. Más recientemente, la Ley de Áreas Metropolitanas reafirmó la institucionalidad y la territorialidad del Área Metropolitana de Rosario, y la Ley de

[3] Ahora, en ocasiones dicho intercambio puede ser forzoso, realizándose solo en última instancia, pues antes los municipios intentan mantener su autonomía.

Coordinación Metropolitana en el Estado de Jalisco, sentó las bases para el planeamiento metropolitano de su capital, Guadalajara. La nueva ley orgánica de áreas metropolitanas y la primera ley orgánica de ordenamiento territorial en Colombia constituyeron el marco legal para el PEMOT del Valle de Aburrá. Si bien el planeamiento metropolitano es reconocido en Chile desde inicios de la década de 1990, es con la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización (2018) que por primera vez se define el área metropolitana.

También asociada a la cultura de planificación, es relevante señalar la capacidad de incidencia de los planes y sus diversos componentes en la toma de decisiones públicas y privadas y en la conducción del desarrollo urbano. A su vez, en el grado de ajuste de los planes locales o municipales en relación con lo indicado en el plan metropolitano. En Chile y Portugal, predomina una cultura jerárquica y reguladora, por lo que los planes metropolitanos son instrumentos vinculantes, de carácter sectorial orientado a las normas urbanísticas, lo que excluye la articulación con la gestión del transporte, de los residuos, o las infraestructuras, por ejemplo. Además, el carácter normativo-vinculante no implica que tras décadas de implementación, en todos los casos las disposiciones hayan sido necesariamente adecuadas al planeamiento municipal. A lo largo del libro se van desarrollando las experiencias fallidas al respecto.

Otros casos, como el del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, constituyen planes de carácter indicativo, donde las disposiciones del marco legal de lo metropolitano constituyen recomendaciones para los municipios, es decir, son voluntarias.

Ahora bien, las dinámicas contemporáneas de crecimiento y transformación de las áreas metropolitanas en Iberoamérica exigen políticas públicas enfocadas en revertir desequilibrios ambientales y económicos, tanto como patrones históricos de segregación social y urbana. En los actuales contextos político-económicos, estos desafíos ponen en tensión las formas tradicionales de planeamiento y revelan la necesidad de contar con instrumentos y mecanismos integradores e innovadores en términos de gobernanza, gestión del suelo, asociación público-privada e inclusión de las comunidades locales (Metrópolis, 2014) político-administrativos, es, paradójicamente, y quizás por esta misma razón, donde se observan más avances en términos de

innovación instrumental e integración de las diversas dimensiones del desarrollo urbano y territorial (Galland & Elinbaum, 2016).

En efecto, la mayoría de los instrumentos presentados propone un modelo supuestamente basado en la policentralidad mediante un enfoque general, que integra una serie de visiones y dimensiones del desarrollo urbano y territorial tan variadas como la movilidad, el medio ambiente, y los usos de suelo. A su vez, algunos países han enriquecido sus sistemas de planeamiento con un repertorio más diverso de instrumentos que incorpora la dimensión estratégica articulada con aspectos regulatorios o normativos en distintos grados. Los planes que podríamos considerar como «híbridos» (Elinbaum, 2020) corresponden al Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá (Medellín), el Plan Montevideo, el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid, los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, o el Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona, entre otros.

Las áreas metropolitanas que aquí se abordan difieren en términos de sus dinámicas de crecimiento y transformación, y el rol que juegan en el contexto regional y nacional. La escala metropolitana implica una complejidad territorial que incluye un sistema urbano que tiende a funcionar en torno a una ciudad de mayor jerarquía. De esta manera, en gran parte de los casos aquí presentados, los planes metropolitanos incorporan componentes del ordenamiento territorial, o definitivamente constituyen planes de ordenamiento territorial. Tal sería el caso del Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano o el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada, por nombrar algunos.

En algunos casos, como Santiago, Buenos Aires, Sao Paulo o Madrid, los planes metropolitanos alcanzan la escala regional. Ahora, la escala metropolitana puede asociarse al territorio de la subregión, como en el caso de Granada, o a unidades geográficas, como el Valle de México o el Valle de Aburrá. Por tanto, aunque el tamaño importa, la planificación metropolitana es un asunto más complejo que la escala de acuerdo a la densidad, la intensidad relacional, la fragmentación municipal, el modelo institucional y otros aspectos que permiten hacer lecturas transversales en una variedad regional tan amplia como esta.

Para cerrar esta introducción, sintetizamos estas primeras reflexiones preliminares en un cuadro comparativo de todos los

casos incluidos en este libro (ver Tabla 2). Se trata del cruce de las 3 dimensiones analíticas abordadas en cada caso –la instrumental, la institucional y la procesal– que, más que buscar regularidades –ante la constatación obvia de la imposibilidad de tipificar los planes metropolitanos– pone en evidencia diversos vectores de concurrencia y divergencia como un posible camino a seguir por futuras investigaciones.

Tabla 2. Cruce de las tres dimensiones analíticas entre todos los casos del libro.

Dimensión	Indicador	Parámetro	Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México	Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de São Paulo	Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires	Plan Integrado de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana de Río de Janeiro	Plan Regulador Metropolitano de Santiago	Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid	Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara	Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá	Plano Director de Curitiba	Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona	Plan Estratégico Caracas Metropolitana.	Plan Regional de Ordenación del Territorio del Área Metropolitana de Lisboa	Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia	Plan Regional de Ordenación del Territorio de Oporto	Directrices de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Rosario	Plan Montevideo	Plan Regulador Metropolitano de Concepción	Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano	Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Granada.
Contexto Institucional	Marco Legal	*Conformativo*		x		x	x	x	x		x	x	x-	x+	x	x				x	x
		Movilizador	x		x					x				x	x		x	x			
	Instituciones involucradas	*Monolítico*		x	x	x	x	x			x	x+		x		x		x		x	x	x
		Coalición	x	x+					x	x		x	x		x	x+	x	x+				
Contenido Instrumental	Contenido temático	*General*	x	x+	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x				x	x	x
		Selectivo		x		x+	x	x+							x+	x			x				
	Modelo espacial	*Monocéntrico*															x						x
		Policéntrico	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	
	Forma / efecto	*Vinculante*	x				x		x	x	x-	x		x	x	x+			x	x	x+	x+	x+
		Indicativo		x	x	x		x				x+	x	x			x	x			x	x	x
Proceso de planeamiento	Escenarios	*Incremental (fases)*	x		x	x	x	x+	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x		x	x
		Opcional		x														x	x		x		
	Papel de los técnicos	*Tecnocrático*	x	x	x	x	x	x			x	x+	x	x	x	x		x+		x	x	x	x
		Participativo							x	x		x	x+		x		x		x				
	Liderazgo	*Técnico*	x	x+	x	x	x	x	x	x	x	x++		x	x	x	x	x+	x	x	x	x	x
		Político						x	x+	x+		x	x	x	x	x	x		x+				x
		Público	x	x	x+	x	x		x		x	x+	x		x+	x	x	x	x	x	x		
		Privado				x+																	

Fuente: elaboración propia.

Referencias bibliográficas

Abadia, X. (2002). Àrees Metropolitanes Comparades. Una anàlisi global de metodologies de planejament. Barcelona: Institut d'Estudis Territorials.

Alexander, E. (2002). Metropolitan regional planning in Amsterdam: A case study. *Town Planning Review*, *73*(1), 17-40.

Balducci, A. (Alessandro), Fedeli, V., & Curci, F. (2017). *Post-metropolitan territories and urban space*. London; New York: Routledge.

Almandoz, A. (2020). Reconsideraciones epistemológicas y conceptuales sobre el urbanismo. *EURE (Santiago)*, *46*(137), 273-284.

Benabent-Fernández de Córdoba, M. (2019). La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET), 51(201), 451-466.

Blumenfeld, H. (1968). *The modern metropolis: its origins, growth, characteristics, and planning*. Cambridge Mass.: M.I.T. Press. [RdA1] [MOU2]

Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Campbell, H., &Marshall, R. (1998). Acting on principle: Dilemmas in planning practice. Planning Practice and Research, 13(2), 117-128.

Carrión, F., & Vallejo, R. (1994). La planificación de Quito: del plan director a la ciudad democrática. *Bonilla, Efren et al. Quito, transformaciones urbanas y arquitectónicas. Serie Quito. Quito: Trama*.

CEC, C. of the E. C. (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Luxembourg ; Lanham MD: Office for Official Publications of the European Communities; Bernan Associates [distributor].

De Carlo, G., & Quaroni, L. (1962). Relazioni del seminario «La Nuova Dimensione della Città», Stresa, 19-21 Jan. 1962. In G. De Carlo (Ed.), (p. 198). Stresa: Istituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali.

De la Cruz-Mera, A. y Madurga-Chornet, M.I. (2019). Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. s,*Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales,* 199 (LI), 175-200.

De Mattos, C. (2001). Metropolización y suburbanización. Eure, 27, 5-8.

Elinbaum, P. (2020). Planeamiento metropolitano heterodoxo. La operatividad estratégica de la casuística argentina reciente. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 12, 1-19.

Elinbaum, P., & Galland, D. (2016). Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process. European Planning Studies-Routledge, 24(1), 181-206.

Esteban, J. (2012). La Primera generació de plans territorials a Catalunya. In M. Castañer (Ed.), *El Planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI : una nova interpretació i projecció del país* (pp. 96–139). Institut d'Estudis Catalans. Societat Catalana d'Ordenació del Territori.

Esteban, J. (1991). El Fet metropolità. In El Fet metropolità: interpretacions geogràfiques (6th ed., p. 91). Barcelona: Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona.

Esteban, J. (2006). El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode. Espais Monografics, (56), 14-25.

Farinós, J. (2006). *Governance of territorial and urban policies from EU to local level. final report of ESPON project 2.3.2*. (J. Farinós Dasí, Ed.). Luxemburg: The ESPON Monitoring Commitee.

Font, A (coord.) (2007). L'explosión [sic] de la ciudad: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional. Madrid: Ministerio de Vivienda.

Font, A. (2011). La práctica del planeamiento urbanístico. In L. Moya (Ed.), La Práctica del urbanismo (pp. 25-53). Madrid: Síntesis.

Fouchier, V. (2010). Le Bassin parisien, une méga-région? *Les Cahiers. Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAURIF)*, (153), 4-6.

Galiana, L., Vinuesa, J., & Agudo, J. (2010). Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio. Madrid: Síntesis.

De Miguel González, R., & Ezquiaga, J. M. (2012). Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa. Los planes de las regiones urbanas de París, Londres, Berlín y Roma. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, (174), 669-688.

Gottmann, J. (1961). *Megalopolis. The urbanized Northestern Seaboard of the United States*. New York: Twenttieth Century Fund.

Gross, J. S., Gualini, E., & Ye, L. (2019). Constructing metropolitan space. Actors, policies and processes ofrescaling metropolises. London: Routledge.

Healey, P. (2013). Circuits of knowledge and techniques: The transnational flow of planning ideas and practices. International Journal of Urban and Regional Research, 37(5). https://doi.org/10.1111/1468-2427.12044.

Healey, P. (2006). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies* (2nd ed.). Basingstoke Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.

Hildenbrand; A. (2017). Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Valencia: Publicaciones de la Universitat de València.

Indovina, F. (2007). La metropolización del territorio. In A. Font (Ed.), *l'explosió* de la *ciutat : morfologies, mirades i mocions sobre les transformacions territorials recents en les regions urbanes de l'Europa Meridional = The explosion of the city : morphologies* (pp. 20-43). Barcelona: COAC.

Janin-Rivolin, U. (2008). Conforming and performing planning systems in Europe: An unbearable cohabitation. Planning, Practice & Research, 23(2), 167-186.

Julià, J. (2006). *Redes metropolitanas = Metropolitan networks*. Barcelona: GG Gustavo Gili.

Kantor, P., Lefèvre, C., Saito, A., Savitch, H., &Thornley, A. (2012). Struggling giants: City-region governance in London, New York, Paris, and Tokyo. Minnesota: University of Minnesota Press.

Lefèvre C. (2009). *Gouverner les métropoles*. Paris: Dexia; LGDJ-Lextenso ed.

Marcelloni, M. (2002). Roma e la pianificazione strategica. *Urbanistica Informazioni*, (183).

Metropolis (2014): «Comparative Study on Metropolitan Governance». Metropolis. Asociación Mundial de las Grandes Metropolis. Report, 2014. Barcelona.

Navarro-Ligero, M.L., Soria-Lara, J.A., and Valenzuela-Montes, L.M. (2019). A Heuristic Approach for Exploring Uncertainties in Transport Planning Research, Planning Theory & Practice, 20:4, 537-554.

Nel·lo, O. (2017). El proceso de urbanización: motor y expresión de las transformaciones sociales y territoriales. In *Geografía humana de España: curso de introducción* (pp. 290-366). Barcelona: Tirant lo Blanch.

Nel·lo, O. (2012). Ordenar el territorio : la experiencia de Barcelona y Cataluña. Valencia : Tirant Humanidades.

Nel·lo, O. (2011). El planeamiento territorial en Cataluña. Cuadernos Geográficos, (47), 131.

Newman, P., & Thornley, A. (1996). Urban planning in Europe: international competition, national systems, and planning projects. London; New York: Routledge.

Oliveira, V. and Pinho, P. (2009). Evaluating Plans, Processes and Results. Planning Theory & Practice, 10 (1), 35-63.

Padeiro, M. (2016): «Conformance in land-use planning: The determinants of decision, conversion and transgression». Land Use Policy, 55, pp. 285-299.

Orellana, A., Bannen, P., & Fuentes, L. (2013). Huellas del proceso de metropolización en Chile. *Revista INVI*, *28*(77).

Peiró, E. y Farinós, J. (2019). La planificación territorial de carácter sectorial en España: diagnóstico y propuesta de clasificación regional. Ciudad y territorio: Estudios territoriales, 200, 249-264.

Portas, N., Domingues, A. e Cabral, J. (2003). Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian

Ren, X., & Keil, R., eds (2017). The globalizing cities reader. London: Routledge.

Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., & Fernández Güell, J. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (Eds.). (2003). Metropolitan governance and spatial plan- ning: Comparative case studies of European city-regions. London: Spon Press.

Scott, A. J. (Ed.). (2001). Global city-regions: Trends, theory, policy. Oxford: Oxford University Press.

Sellers, J. M., Arretche, M., Kubler, D., & Razin, E. (Eds.). (2017). Inequality and governance in the metropolis: Place equality regimes and fiscal choices in eleven countries. London: Palgrave Macmillan.

Selva, R. (2017). Planeamiento Metropolitano en América Latina: Experiencias recientes. *RIURB*, nº 13, 1-2.

Simmons, M. (2000). Planeamiento urbano territorial en el siglo XXI. *Urban*, (5), 40-49.

Soja, E. (2014). Regional urbanization and the end of the metropolis era. In N. Brenner (Ed.), Implosions/explosions: Towards a study ofplanetary urbanization (pp. 276-287). Berlin: Jovis.

Soja, E. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Malden MA: Blackwell Pub.

Soria, J.A. and Valenzuela, L.M. (2013): «A method for the evaluation of metropolitan planning. Application to the context in Spain». European Planning Studies. Taylor&Francis Group. 21(6), pp. 944-966.

Storper, M. (2013). Keys to the city: How economics, institutions, social interaction, and politics shape development. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Trivelli, P. (2011). La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100 requiere una justificación más sólida. EURE (Santiago), 37(111), 179-184.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Methodology. Working Paper No. ESA/P/WP.252. New York: United Nations. https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Methodology.pdf

Vicente, J. (2003). ¿Nuevas palabras, nuevas ciudades? . *Revista de Geografia*, (2), 79-103.

Zimmermann, K., Galland, D., & Harriso, J. (2020). *Metropolitan Regions, Planning and Governance*.

Zimmerman, K., & Getimis, P. (2017). Rescaling of metropolitan governance and spatial planning in Europe. Raumforschung und Raumordnung, 75(3), 203-209.

Dinámicas metropolitanas en el Valle de México: hacia una estrategia de la disminución de las desigualdades territoriales

Sergio Flores Peña
Licenciatura en Urbanismo
Universidad Nacional Autónoma de México

Celia Elizabeth Caracheo Miguel
Facultad de Arquitectura
Universidad Nacional Autónoma de México

1. Contexto. Especificidades y dinámicas territoriales

El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México 2012 (POZMVM-2012), abarca un conglomerado de 96 administraciones locales distribuidas en 3 entidades federativas: Distrito Federal (hoy Ciudad de México), con 16 Delegaciones (hoy Alcaldías); Estado de México, con 59 municipios y Estado de Hidalgo, con 21 municipios (ver figura 1). Es sin lugar a duda el caso metropolitano de mayor complejidad por la dimensión del territorio

cubierto, por la enorme diversidad de condiciones, situaciones y trayectorias que aloja, y por la dificultad de coordinar tres gobiernos estatales y 96 locales.

Históricamente, la preocupación por entender y atender los problemas metropolitanos en México nace en los años cincuenta con la conurbación de la Ciudad de México y los municipios vecinos del Estado de México (Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec). De esa preocupación se derivaron una serie de ensayos institucionales cuya breve temporalidad es la prueba de su ineficacia. Estas fueron, enunciativamente:

- La Comisión de Conurbación del Centro del País.
- La Comisión del Área Metropolitana.
- El Consejo del Transporte del Área Metropolitana.
- La Comisión de Límites.

Posteriormente en los años noventa, se crean las siguientes Comisiones Metropolitanas:

- Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana.
- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI).
- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.
- Comisión Ambiental Metropolitana.

La elaboración del POZMVM se inserta en el Sistema Nacional de Planeación Democrática[1], en congruencia con los supuestos lineamientos y objetivos de los planes y programas que inciden en su ámbito de aplicación: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDUOT) 2001-2006, el Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2007-2012, así como los planes o programas generales de desarrollo, y de desarrollo urbano del Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo

[1] Al poder Ejecutivo Federal le toca la conducción de la planeación nacional misma que se enmarca en la Ley de Planeación y de la cual derivan el Plan de Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

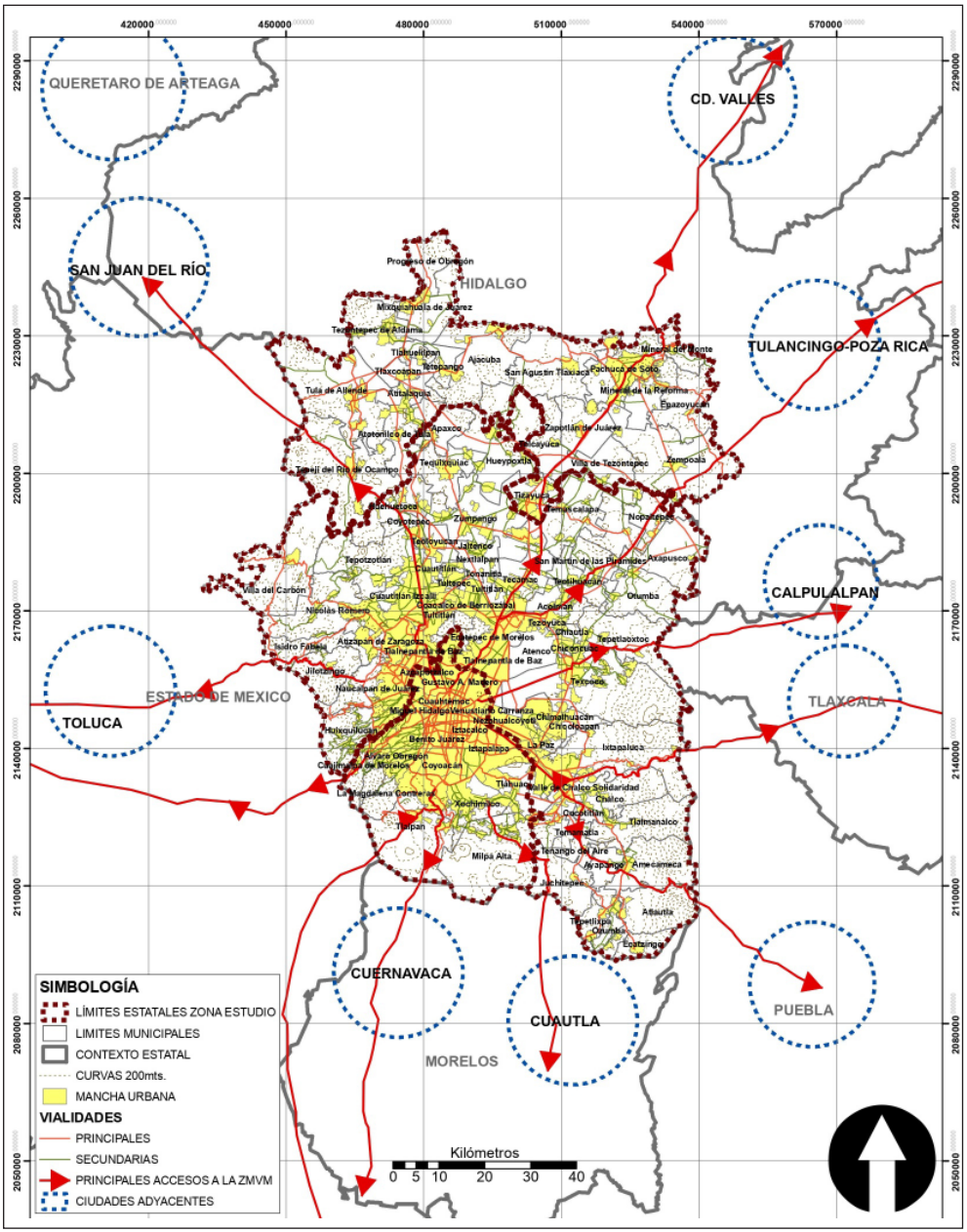
Los diagnósticos temáticos permitieron identificar los grandes ejes que interconectaban los problemas de la ZMVM: 1) el proceso progresivo de deterioro medioambiental, 2) el aumento de las desigualdades multidimensionales enlazadas a un desarrollo monocéntrico; 3) el crecimiento físico fragmentado y disperso, con una población que tiende a la estabilidad demográfica, 4) la falta de visión, gestión y marco jurídico integral a nivel metropolitano y 5) la ausencia de participación efectiva de sectores, actores y órdenes de gobierno.

Su crecimiento se caracteriza por una expansión extensiva, sostenida y continua, desde 1940, cuando se inicia la metrópolis con la incorporación (conurbación) de Naucalpan a la dinámica de desarrollo de la Ciudad de México. A esta situación contribuyeron las reformas legales de las leyes agrarias emanadas de la Revolución Mexicana, en 1992, que fomentaron la fragmentación de las propiedades ejidal y comunal[2] y su conversión en propiedad privada individual (dominio pleno) para su transacción (compraventa) en el mercado. Su efecto territorial más notable ha sido el impulso a la dispersión del crecimiento urbano.

En 2010, la población de los 96 municipios de la ZMVM ascendió a 21, 081, 587 habitantes, sobre una superficie urbanizada de 208,890 Ha., lo que representa casi 9.18% de incremento de población con relación al año 2000, es decir, una tasa de crecimiento (TCMA) de 0.98% del 2005 al 2010 (ver figura 2).

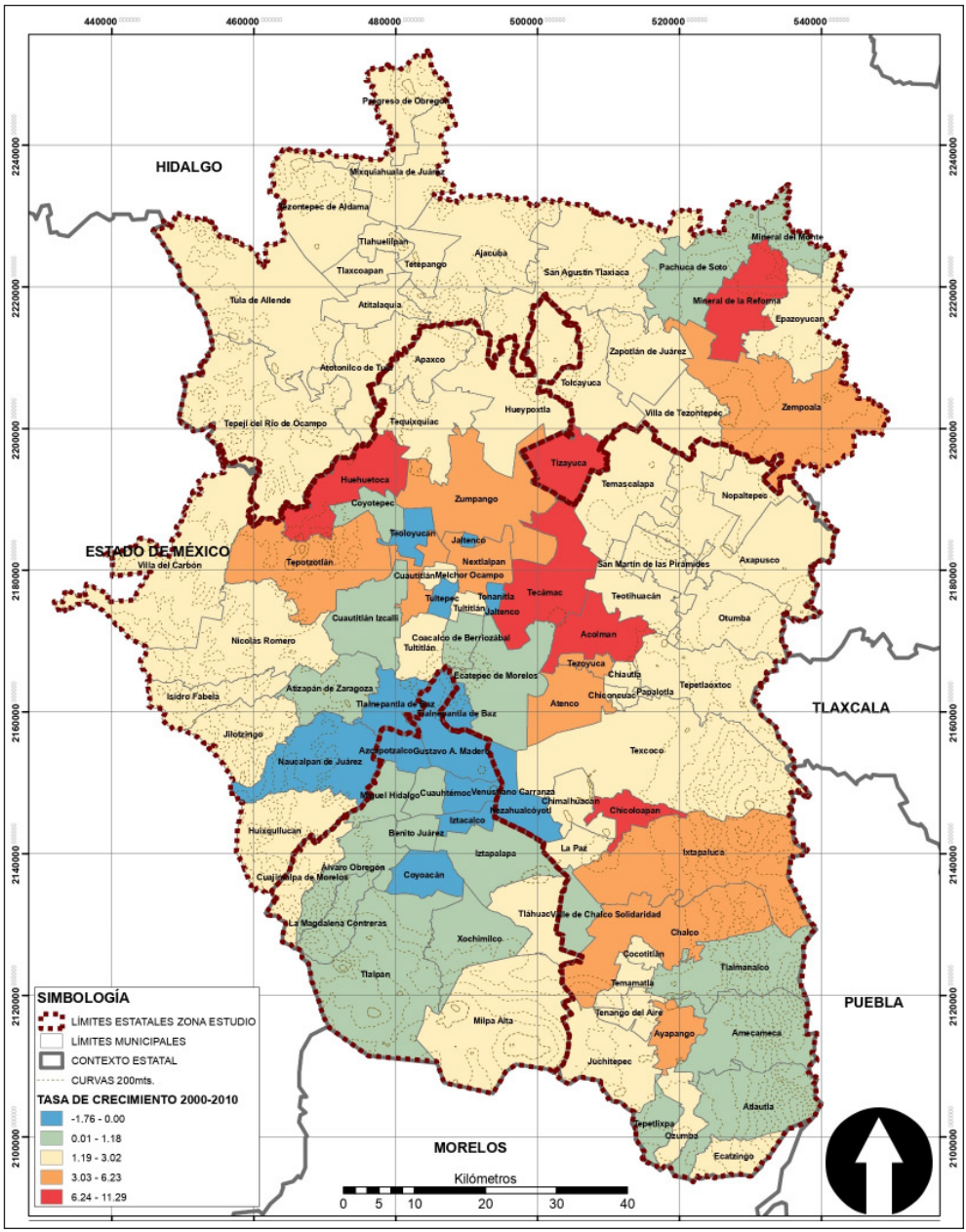
[2] Son las denominadas «formas de propiedad social» que, hasta antes de la reforma de 1992, eran tuteladas por el Estado Mexicano, quien era la única instancia facultada para desincorporarlas del dominio público mediante procedimientos extraordinariamente laboriosos y dilatados.

Figura 1. Delimitación de la ZMVM y su contexto con la Región Centro del país.



Fuente: extraído del POZMVM. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-Universidad Nacional Autónoma de México (PUEC-UNAM) (2012).

Figura 2. TCMA 2000-2010.



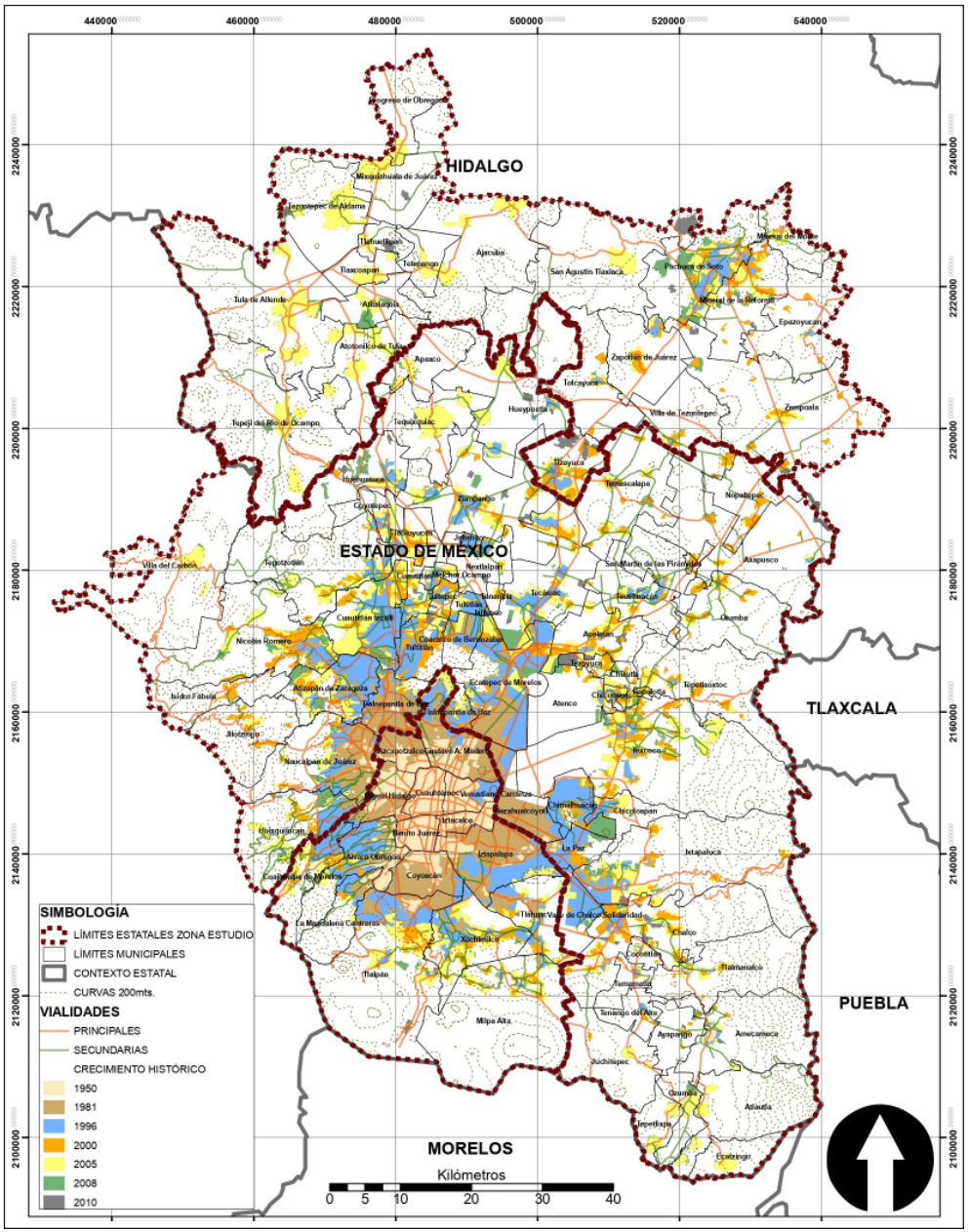
Fuente: extraído del POZMVM, PUEC-UNAM (2012).

La dinámica demográfica de la ZMVM en su conjunto da como resultado la disminución de la densidad poblacional[3] que tiene impactos severos sociales, económicos y medioambientales. Las densidades por zona presentan grandes variaciones, siendo la franja oriente de la mancha consolidada la de mayor densidad, en donde habita 46% de la población total de la ZM. Prácticamente la totalidad de esta zona mantiene ingresos relativamente bajos y una alta segregación por homogeneidad socioespacial. El acceso a la vivienda de bajo costo estimula la dispersión porque se ofrece en asentamientos populares y conjuntos habitacionales cuyas lógicas de localización expanden las periferias más lejanas.

Los crecimientos habitacionales extensos y lejanos del espacio consolidado, al no verse acompañados de una dotación de bienes públicos básicos, provocan largos desplazamientos cotidianos hacia las centralidades urbanas. Se acentúan los problemas de movilidad física por la dimensión y volumen de los recorridos y las deficiencias en la estructura vial y la red de transporte público. Por su lado, las emisiones relacionadas principalmente con el tránsito vehicular inciden en el cambio climático y sus múltiples efectos, como el riesgo por inundaciones y la mala calidad del aire a lo que se agregan otros problemas ambientales, como una deficiente gestión del agua.

[3] La ZMVM en su conjunto paso de 83 Hab/Ha. en 1990 a 80 Hab/Ha. en 2010, siendo la Ciudad de México la que presenta la mayor densidad que para el año 2010 era de 112 Hab/Ha., a una de las densidades más altas a nivel nacional. En contraste el Estado de Hidalgo presentó una densidad de 28 Hab/Ha., la más baja de la ZMVM.

Figura 3. Crecimiento de la mancha urbana 1950-2010.



Fuente: extraído del POZMVM, PUEC-UNAM (2012).

La segregación socioespacial aumenta debido a una tendencia creciente de separación territorial entre los grupos socioeconómicos. Si bien, en el año 2010 solo el 4.3% de la población de la ZMVM vivía en condiciones de pobreza extrema, resulta desconcertante que en la región con mayor riqueza a nivel nacional coexistan más de 800 mil personas ubicadas en el último peldaño de pobreza.

En materia de seguridad pública, la incidencia de delitos sigue al eje de concentración de los grupos no pobres y de mayor grado de consolidación urbana, particularmente en la sección centro-nororiente. Se reconoce una alta correlación positiva entre el grado de urbanización y el nivel de la incidencia de ciertos delitos urbanos.

Pese a la reducción de su importancia relativa y su desindustrialización, la economía de la ZMVM es aún uno de los motores del crecimiento del país porque concentra la mayor parte de los servicios avanzados a nivel nacional. No obstante, se caracteriza por profundas asimetrías espaciales similares a las de las variables socioeconómicas. En términos intrametropolitanos, se observa un proceso selectivo de consolidación económica que da pie a una nueva y divergente especialización territorial compuesta por un reducido sector moderno y otro (masivo) tradicional, donde ambos evolucionan desvinculados del desarrollo urbano.

Se advierte que tal desvinculación responde a cinco condicionantes básicas: 1) disposiciones jurídico-administrativas contrarias a las lógicas funcionales económicas como son los encadenamientos productivos y localizaciones con ventajas comparativas; 2) rezagos de infraestructura física; 3) subutilización del capital fijo aglomerado por insuficiencias de accesibilidad (red vial y de transporte); 4) zonas de baja densidad de población y, sobre todo, 5) alta inseguridad en zonas industriales (Asuad, 2011 en POZMVM, 2012).

2. Estudio del caso del Plan. Aspectos institucionales, instrumentales y procesales

2.1 Contexto institucional

La normatividad en materia de coordinación metropolitana, vigente en la elaboración del POZMVM-2012, encuentra como principal marco legal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 115 y 122 (de las facultades y

competencias de los municipios) y 122 (del régimen político, facultades y competencias de la Ciudad de México).

Por su parte, de la Ley General de Asentamiento Humanos de 1976 emanaron los primeros lineamientos para el desarrollo urbano metropolitano, con la creación de la Comisión Metropolitano de Asentamientos Humanos (1995) que pretendía: coordinar la adopción de criterios homogéneos para atender la problemática metropolitana que en materia de desarrollo urbano y vivienda presentan el Estado de México y el Distrito Federal.

Un gran cambio en la «visibilidad» institucional de la cuestión metropolitana fue la constitución del Fondo Metropolitano (FM) en 2006.[4] Para la aplicación de los recursos, el FM trabaja con los gobiernos estatales. Cada Estado, a través de sus propios estatutos legales (leyes y reglamentos), define las maneras de abordar la cuestión del desarrollo metropolitano. El cuadro 1 resume el marco normativo para la elaboración del POZMVM.

Cuadro 1. Normatividad aplicable a las entidades que conforman la ZMVM

Entidad	Normatividad aplicable para la planeación metropolitana	
Distrito Federal	Ley de Desarrollo Urbano, el Estatuto de Gobierno, la Ley de Desarrollo Metropolitano y en su Ley Orgánica de la Administración Pública.	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Valle de México
Estado de México	Constitución Política del Estado, su Ley Orgánica de la Administración Pública, el Código Administrativo Libro quinto y las Comisiones (estatales) de Desarrollo Metropolitano.	
Hidalgo	Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, y su Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado.	

Fuente: elaboración propia en base a revisión de marcos legales de cada entidad.

Este contexto plantea una serie de dificultades en cuanto a la coordinación, debido a que no existen atribuciones y facultades homólogas. Aunque en las tres entidades se han establecido instancias

[4] Es un fideicomiso del gobierno federal que tiene por objeto otorgar recursos a programas y proyectos de infraestructura y de movilidad principalmente (DOF, 2020).

responsables para atender los asuntos metropolitanos, estos no tienen el mismo rango ni las mismas atribuciones. Asimismo, se observa que, en los Estados de México e Hidalgo, las prácticas políticas dificultan la coordinación metropolitana porque privilegian la atención de los intereses francamente locales (estatales) (POZMVM-2012). Todo lo anterior se combina para obstaculizar la posibilidad de la gobernabilidad metropolitana en los ámbitos de: el ordenamiento territorial, el desarrollo económico, la distribución de los recursos, el acceso a los bienes y servicios públicos, y en general, en el diseño de políticas y estrategias en la escala de la ZMVM.

Destacamos que estas limitantes derivan, en buena parte, del hecho de que las disposiciones del marco legal de lo metropolitano quedan en términos de recomendaciones (son voluntarias). Las entidades participantes pueden así autorizarse mutuamente el ejercicio de los recursos del FM en función de sus prioridades particulares, las cuales son descritas en términos que las hacen asimilables a las prioridades metropolitanas. En ausencia de procedimientos claros y obligatorios de concurrencia y coordinación intergubernamental –apoyados en estructuras de planeación y manejo presupuestal adecuados–, los proyectos y obras de supuesta orientación metropolitana se ejecutan por instancias estatales ajenas a esos propósitos y más alineadas con los intereses locales. La suma de estas condicionantes ha resultado en que los proyectos financiados con los fondos metropolitanos son parciales y desestructurados, desde lo sectorial, lo territorial y lo ambiental (POZMVM, 2012).

3. Contenido instrumental

El objetivo del POZMVM 2012 es establecer los mecanismos de coordinación metropolitana que permitan comprometer a las entidades involucradas en una estrategia común de ordenación del territorio y constituir un marco de actuación interinstitucional que incluya los programas y acciones de los sectores público, social y privado en el desarrollo integral-sustentable de la Zona Metropolitana del Valle de México. Así, se configura una agenda de inversiones de proyectos metropolitanos jerarquizados y aproximadamente cuantificados en función de los intereses de cada entidad federativa, se destaca como un instrumento no obligatorio ni vinculante. Su manejo como programa deriva del sistema nacional de planeación

en donde se destaca como único plan según la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo como se comentó con anterioridad.

El diagnóstico, deriva de una noción de «lo metropolitano» que se basa en las interdependencias entre lugares de la ZM, referidas estas a condiciones particulares de historia (trayectoria y circunstancia), complejidad (tipos y mezcla de actividades), escala (alcance geográfico supra local) e impacto socio-territorial (áreas y población implicada). Se formuló así la base empírica para la valoración de los diferentes componentes de la vida metropolitana agrupados en cinco grandes apartados o entornos: Ambiental, Social, Económico, Construido y Jurídico institucional. La discusión se contextualizó con una evaluación de las líneas estratégicas propuestas en el POZMVM de 2006.

De la evaluación del POZMVM-2006, se debe mencionar que solo es una revisión somera porque al no existir reglas ni elementos de control, es difícil un ejercicio pleno de evaluación y seguimiento. Si bien se ha ido reduciendo la discrecionalidad, todavía no están claramente definido los propósitos y ámbitos de aplicación de los recursos. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público –por Ley, responsable del Sistema Nacional de Planeación– recomendó que los proyectos metropolitanos respondieran a intereses específicos de cada entidad, lo que desvanece la idea de un proyecto metropolitano. Por lo mismo, ni la ley ni las reglas de operación del FM obligan a establecer mecanismos de evaluación y seguimiento.

Cabe destacar algunos aspectos positivos de los cambios de los últimos años en la metrópoli. Entre ellos, el repoblamiento de la ciudad central del D.F., que abre nuevas perspectivas para la reorientación efectiva de la expansión urbana metropolitana hacia áreas mejor equipadas y para la contención del crecimiento horizontal. Por el lado de la institucionalidad es de destacarse que la operación del Fondo Metropolitano del Valle de México ha demostrado que, bajo las circunstancias adecuadas, es posible identificar propósitos comunes de gobierno por encima de las diferencias ideológicas y programáticas derivadas de orígenes partidistas distintos. En este sentido el reconocimiento mutuo de los actores gubernamentales ha sido el factor clave para iniciar la construcción de un espacio multi-institucional para abordar los grandes temas metropolitanos (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Síntesis del diagnóstico 2011

Debilidades identificadas en 2006	1. Debilidades que permanecen y se agravan
	• Cuestión ambiental. • Movilidad. • Gestión del agua. • Residuos sólidos. • Vulnerabilidad y riesgos. • Desigualdad socio territorial.
	2. Nuevas debilidades generadas por políticas aplicadas
	• Política de vivienda y expansión urbana. Afecta: movilidad, acceso a bienes y servicios y ambiente.
	3. Debilidades por políticas no atendidas
	• Vías informales de expansión urbana (70%). • Sistema de nuevas centralidades periféricas. • Coordinación de sistemas de transporte. • Interacción de un sistema de ferrocarriles urbano de alta capacidad.
Cambios positivos	4. Cambios institucionales
	• Operación del Fondo Metropolitano del Valle de México.
	5. Cambios no intencionados
	• Reorientación del poblamiento hacia la Ciudad Central.
Nuevos temas	6. Nuevos temas
	• Seguridad pública. • Cambio climático.

Fuente: elaboración propia con base en información del POZMVM (2012).

A partir de los principales hallazgos del diagnóstico, en la estrategia propuesta, se parte de la necesidad de precisar «lo metropolitano» como un ámbito de colaboración más allá de los acuerdos de concurrencia en determinados proyectos o en la distribución de los recursos asignados. Ese ámbito de colaboración se define por la aceptación de los principios de coherencia espacial: 1. Disminución de desigualdades, 2. Estructura policéntrica: económica y funcional, 3. Contención de la expansión urbana, 4. Redensificación del territorio y 5. Gobernanza e institucionalidad en las intervenciones sectoriales y territoriales, que reconocen las sinergias positivas derivadas de la concentración espacial de personas y actividades (Camagni, 2004), los cuales producen beneficios para amplios sectores de la población metropolitana independientemente de su lugar de residencia. En ese sentido, resulta por demás relevante, reconocer las

interdependencias como base incuestionable para la colaboración y la complementariedad en temas caracterizados por su complejidad, su escala y su impacto territorial.

La estrategia global de desarrollo territorial de la ZMVM presenta un conjunto de intervenciones y modificaciones de carácter físico, organizacionales, administrativas y regulatorias, necesarias para lograr los arreglos espaciales que, sin desconocer la naturaleza diversa de los territorios, promueven el avance en la cohesión social, la calidad ambiental, la salud económica y la gobernabilidad; en síntesis, en la calidad de vida o la posibilidad de realizar una vida plena para la mayoría de los habitantes de la ZMVM. Su realización en estos términos implica la participación de los diversos actores institucionales (Federación, entidades federativas, y municipios). Algunas investigaciones como la de Espejel (2019) revelan que los procesos urbanos de la ZMVM derivan de una presencia débil de los gobiernos locales en la toma de decisiones, por lo tanto, la hegemonía de un partido político es el que dirige los procesos de gestión inter e intra gubernamentales. Salinas (2017) por su parte, hace una crítica al modelo metropolitano de gestión urbana, sobre todo desde el punto de vista de la democracia pues, la escala metropolitana como una instancia de gobierno superior al municipio, mantiene a los habitantes más alejados de los procesos de participación tanto en la toma de decisiones, como en la rendición de cuentas, es decir, que existe una pérdida de autonomía por parte de los municipios.

Por lo tanto, la estrategia propuesta incluye, además de la colaboración institucional, el complemento indispensable de la inclusión de grupos de actores en las modalidades de afectados (los que cambian su condición por la intervención a realizar), involucrados (los que se interesan por orientar los resultados de la intervención) y los observadores (los que vigilan que los resultados sean acorde con los grandes propósitos que los animan) que fortalecen la factibilidad de las intervenciones, reducen el margen de error de los planteamientos y potencian el rendimiento de la ejecución y la aprobación por parte de los ciudadanos. Se plantea la necesidad de una visión amplia de la participación para la gobernanza, entendida esta como la suma de los mecanismos gubernamentales que sostienen alianzas y redes de colaboración con empresarios, ambientalistas, barrios, organizaciones comunitarias, etc., para la atención de los temas comunes (públicos) de mayor relevancia en la vida metropolitana.

En el siguiente esquema se observa la jerarquización de las estrategias y los proyectos que derivan de cada una de ellas.

4. Proceso de planificación

El POZMVM 2012, incluye una visión prospectiva de los temas de relevancia que tienen relación directa entre sí, para lo cual se construyeron una serie de escenarios donde se plantean las consecuencias que generarán en los próximos años las tendencias ambientales, sociales, económicas y urbanas en la ZMVM. En términos demográficos las tendencias apuntan a un menor crecimiento poblacional del que se preveía para 2030. Comparados siempre con la población de 2010, el Distrito Federal mostrará una ligera reducción de 8.8 a 8.6 millones. Los municipios conurbados soportarán el mayor peso del crecimiento futuro, ya que se pasarán, en el caso de los municipios hidalguenses, de 1.1 a 1.4 millones de habitantes y los mexiquenses, de 11.2 millones a 13.2 millones de habitantes. En el conjunto de la ZMVM, se estima una población de 23.2 millones en 2030.

En el renglón territorial continuará un patrón ajeno a cualquier esquema de planeación racional, que resultará no solo en nuevos conflictos por carencias de servicios básicos y seguridad en la tenencia de la tierra, sino también en mayores costos de operación de las ciudades por la extensión y mantenimiento de la nueva infraestructura. Una expansión urbana predominantemente informal, como la que se anticipa, se traduce en demandas adicionales que son directamente proporcionales a la población movilizada y a las distancias a las que se ubica respecto de los centros urbanos consolidados y las zonas debidamente equipadas. Este futuro es ya evidente en los temas cruciales de la gestión del ciclo del agua, el manejo de los residuos sólidos, la operación de las redes de transporte público, el control de la calidad del aire y la conservación de las áreas de valor ambiental.

La conducción de los trabajos técnicos del POZMVM fue responsabilidad del Programa de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Para este efecto, se planteó una organización en red, horizontal y basada en relaciones colaborativas de las diferentes especialidades, donde la conducción constituye un «nodo» más que tiene como principal propósito lograr la coherencia territorial y práctica de las aportaciones de los diferentes grupos de trabajo. Participaron, bajo el liderazgo del

PUEC, once diferentes instancias académicas: Facultades, Escuelas, Centros, Institutos y Programas. La red se constituyó por un núcleo central coordinador, dos instancias intermedias de enlace y apoyo y 16 grupos (temas) de especialidad, que fueron el fundamento científico del contenido. Los cruces espaciales de información temática fueron el sustento de las sesiones deliberativas donde se conciliaban diferencias y se articulaban las nuevas posiciones que permitían avanzar hacia una visión espacial compartida y ajustada a las demandas sociales. En su versión final, el programa propone redefiniciones de enfoques y orientaciones de políticas que posteriormente fueron la base para seleccionar proyectos específicos.

La elaboración de este instrumento implicó la realización de un buen número de mesas de trabajo, talleres y presentaciones, con los distintos actores involucrados: gobiernos, sectores económicos, instituciones, grupos de interés, organizaciones civiles, grupos sociales y de base comunitaria. Fueron arduas sesiones de argumentación y deliberación donde se escucharon necesidades, apremios, aspiraciones y deseos, y se debatieron las implicaciones de diferentes arreglos espaciales. De esos intercambios y de las avenencias parciales alcanzadas, surgió el gran acuerdo sobre los principios y patrones de organización territorial –de metrópolis policéntrica (ver supra)– que se juzgaron indispensables para que la ZMVM iniciara un proceso sostenido hacia un futuro mejor en la equidad, sustentabilidad, competitividad, calidad sensorial y gobernabilidad. Conviene precisar al respecto, que el alcance y contenido de la participación ciudadana y de los gobiernos municipales (locales) es una competencia exclusiva de los gobiernos de los Estados, y son estas instancias las que reciben los recursos y deciden cuáles voces (grupos) son las que deben escucharse para la elaboración del programa. El resultado obtenido es entonces una suerte de juego de confrontación de límites donde las evidencias de lo inaceptable y lo inconveniente –los problemas a atender–, así como las vías para superarlos o modificarlos –las estrategias–, son aportadas por los investigadores (UNAM) y los representantes de los Estados las aceptan, modifican o rechazan, en función de los intereses y compromisos de la administración que representan.

De manera empírica –como actores del proceso– podemos decir que se acepta todo lo que pueda significar recursos adicionales o ampliar los horizontes de sus programas, aunque no forme parte de sus compromisos de gobierno; se pide modificar lo que se aprecia

parcialmente contrario a esos compromisos de gobierno, y se da el rechazo, excepcionalmente, cuando se percibe una cesión de poder a grupos antagonistas. La excepcionalidad del rechazo tiene que ver con dos factores: 1) la colaboración con la UNAM acrecienta la calidad científica y moral de las propuestas contenidas en el nuevo documento, algunas de las cuales sirven –siempre en función de intereses y coyunturas políticas– para renovar los discursos oficiales; por la misma razón, la descalificación de las propuestas genera más dudas en el que rechaza que en el rechazado, y 2) Las disposiciones del programa no son vinculantes y en nada afectan el monto de los recursos que se recibirán del FM.

Para el componente de evaluación y seguimiento se propuso un sistema combinado de aspectos técnicos y sociopolíticos. Por un lado, el comportamiento de un conjunto de indicadores metropolitanos que dan cuenta del avance de la estrategia del programa, a la manera de un «marco lógico» que relaciona lo ejecutado contra lo programado (avances físico y financiero), y por el otro, unos indicadores cualitativos de desempeño y operación de las instancias públicas y las organizaciones sociales que –se proponía– debían involucrarse en la ejecución y operación del programa. Desafortunadamente, dichos indicadores no son públicos y son de uso exclusivo del Fondo Metropolitano, lo que sin duda revela una opacidad y secrecía en el manejo de los recursos.

5. Reflexión sobre la práctica

5.1 Gobernanza

Más allá del contenido técnico y científico, resulta claro que es necesario definir y acotar más rigurosamente la gestión metropolitana para que dé lugar a instrumentos y tareas propias en el contexto de esa coordinación. En particular se vuelve decisiva la incorporación de nuevos espacios y la ejecución de proyectos compartidos con la aprobación ciudadana. Es imprescindible la visión local para el éxito de los proyectos. Se requiere también fortalecer los mecanismos, instrumentos e instituciones ya establecidos para construir una agenda de proyectos metropolitanos sujeta al escrutinio ciudadano para la rendición de cuentas, situación que no ocurre en

la práctica pues solo se rinden informes contables de los gastos y el presupuesto ejercido.

5.2 Transferencia

Más allá de los planteamientos de la espacialidad económica abstracta que han dominado los temas urbanos y regionales y que irremediablemente desembocan en ciertos determinismos (recetas) generalizantes, la base teórica sobre la que se elaboró el proyecto del POZMVM-2012, parte de la comprensión de los arreglos espaciales de un contexto urbano como producto del orden social dominante. Intervienen en la asimilación práctica de ese orden aspectos históricos y contextuales y la permanencia (durabilidad) de las estructuras físicas, para convertir al espacio –los lugares donde suceden las cosas– en mecanismo efectivo de jerarquización y posicionamiento social, aunque desde luego no es el único (Bourdieu, 2002, 1996a). Lo espacial y lo social actúan de forma complementaria, pero desde lógicas diferentes. Lo social, el espacio social, es abstracto, excluyente e intangible, pero objetivo porque produce efectos concretos en grupos e individuos posicionados (Bourdieu, 2002).

El espacio físico se define por las externalidades mutuas entre cuerpos y recintos, en términos físicos de distanciamiento (proximidad, vecindad o lejanía) y por su rango en un determinado orden. La jerarquía de los espacios se define así por la localización respecto de los puntos (centros, objetos o recintos) más valorados, la colocación o rango en que se ubica, y por la forma y el arreglo interno de los elementos contenidos. Por esta relación continua entre el espacio social y el espacio físico, los arreglos espaciales actúan como modeladores de comportamientos y reproductores de los valores y jerarquías del orden social dominante (Bourdieu, 1996b). Lo anterior se deriva principalmente de la «fijeza» y el uso reiterado, particularmente de aquellos espacios cuya existencia obedece a factores y circunstancias que rebasan la escala local, como son las redes y nodos de infraestructura y equipamiento que soportan las aglomeraciones metropolitanas (Graham y Marvin, 2001).

La tarea de la planeación urbana se vuelve la de proyectar estructuras de cooperación –físicas y no–, entre y al interior de los lugares, que produzcan posibilidades habilitantes para residentes y usuarios. En esta lógica, las intervenciones metropolitanas son relaciones de

cooperación objetivas que organizan el funcionamiento del conjunto metropolitano en sus diferentes componentes y territorios. El problema se vuelve, en esencia, una relación interescalar, entendida la escala como relaciones (de fuerza) políticas entre grupos y lugares que hacen aparecer ciertos temas en la agenda de transformaciones deseables (Brenner, 2002), en este caso, en la ZMVM. La visión desde lo local –plural, equitativa, democrática y sostenible– es imprescindible para que los proyectos metropolitanos amplíen las posibilidades de mejoramiento de vida (Flores S., 2016). Planteamos que estos acoplamientos (intervenciones o proyectos) con lo local se realizan por dos vertientes o rutas fundamentales de actuación, que son complementarias y de refuerzo mutuo: la transformación de la cultura de gobernanza y la configuración cualitativa de lugares (Healy, 1997). Los rasgos generales de esas rutas se describen en el Cuadro no. 3.

Cuadro. 3. La intervención urbana.

<table>
<tr><td>A. Transformación de la cultura de Gobernanza.[5]</td><td>B. Configuración cualitativa de lugares.</td></tr>
<tr><td>A.1. Relación autoridad-ciudadano para el beneficio colectivo.</td><td rowspan="2">B.1. Proyectos urbanos que reorganizan espacialmente las actividades públicas y privadas y ofrecen nuevas y mejores condiciones materiales para las prácticas sociales regulares.</td></tr>
<tr><td>A.2. Mecanismo de definición de proyectos: necesidades, prioridades y preferencias compartidas.</td></tr>
<tr><td>A.3. Clave para articular lo múltiple en la ejecución: autoridades (instituciones), escalas (territorios), velocidades (de cambio) y áreas (deliberación).</td><td rowspan="2">Manejo de la convivencia en el espacio público urbano mediante intervenciones físicas a partir del reconocimiento de necesidades, valores, símbolos y prácticas sociales cotidianas.</td></tr>
<tr><td>A.4. Condición indispensable para legitimación de las intervenciones y sus resultados.</td></tr>
</table>

Fuente: (Flores P. S., 2012).

De las discusiones sobre la naturaleza de las relaciones entre el espacio social y el espacio físico, y sus repercusiones en lo metropolitano, podemos plantear cuatro grandes conclusiones: 1) Las posibilidades de mejorar el bienestar colectivo están condicionados

[5] Conjunto de prácticas que relacionan a la autoridad con la sociedad y que facilitan la realización de acciones que mejoran las condiciones de vida de las ciudades a partir de la construcción de consensos.

por la posición social que ocupan los diferentes grupos y agentes; de aquí se deriva la propuesta de otorgarle la mayor prioridad de atención a la zona oriente, donde reside el 46% de la población, con grandes rezagos y desventajas. 2) Los proyectos metropolitanos deben apuntar a la creación de nuevas relaciones de cooperación que crean posibilidades habilitantes en los lugares; se concreta en la propuesta del reforzamiento de las 12 centralidades seleccionadas como difusores de bienestar y desarrollo económico, y de los vínculos entre ellas. 3) El reconocimiento de la vida cotidiana en los lugares metropolitanos resulta imprescindible para la culminación exitosa de los proyectos; la idea es construir la policentralidad desde las diferencias, cada centralidad se potencia con proyectos adecuados a las particularidades de las áreas que sirve. 4) Las intervenciones metropolitanas debe acompañarse de medidas en el orden local que abran las «esclusas», materiales y simbólicas, que impiden los comportamientos buscados; para lograr legitimidad no bastan las evaluaciones técnico-financieras, los proyectos debe abordarse desde la diversidad cultural y lo simbólico para lograr una auténtica aprobación (foros, consultas, talleres, espacios deliberativos, en los lugares) en propuestas, ejecución y resultados.

5.4 Evaluación

El tipo de evaluación que se realiza es genérica y no condiciona la asignación de recursos. Estos son preasignados y otorgados con base en unas reglas de operación que no consideran el resultado de ninguna evaluación. El criterio evaluativo fundamental, cuando estas se llevan a cabo, es que los proyectos realizados se «parezcan» a los estipulados en los programas de ordenamiento, ya que la aplicación de los recursos del FM es una decisión soberana del gobierno estatal que los recibe. Las disposiciones de los programas son recomendaciones que los gobiernos estatales deciden atender o no, en función de sus intereses y prioridades.

El POZMVM-2012 se evaluó en 2016 como preámbulo a su actualización (aún no concluida). El ejercicio se enfocó a medir su «capacidad de vinculación», la cual fue definida por la medida en que los proyectos financiados por el FMVM, durante el período 2012-2015, se inscribían (parecían) en las líneas estratégicas del programa. La pauta fue la de asignar una calificación positiva cuando

las inversiones se correspondían (alineaban) con zonas o rubros prioritarias, o negativa cuando no existía esa relación.

Independientemente de las reservas que se puedan tener respecto a la ambigüedad de ese criterio de medición, se reportaron los siguientes resultados:

- No se atendió la estrategia de impulso a la poli-centralidad.
- Se alcanzó un promedio de 63% de proyectos «alineados» con la estrategia.
- Hubo variaciones en ese porcentaje, el mejor año fue 2015 con 73%.
- Predominan las obras viales que incentivan el uso del automóvil privado.
- Los proyectos no metropolitanos todavía participan de manera importante (Bibliotecas municipales, Guarderías).

Partiendo de la primera observación respecto a la omisión total de los aspectos de localización de las inversiones, queda solamente el «parecido» –como semejanza o afinidad sectorial– como condición de aprobación de los proyectos que se pueden así asimilar a los rubros o sectores que señala el programa (transporte, vialidad, vivienda, agua potable, salud, etc.) aunque sin relevancia alguna para la reorganización espacial propuesta (el impulso a la policentralidad). De ahí que concluyamos que el menosprecio de la condición de localización hace irrelevante el criterio de la «capacidad de vinculación» como medida de la eficacia del POZMVM. Como se reporta en la misma evaluación, se han realizado un buen número de proyectos «parecidos» en lo sectorial, y que por lo mismo son calificados positivamente, que van en contra de las disposiciones del programa.

6. Conclusiones

El recurso fundamental que el POZMVM pone en juego es la incorporación del componente espacial en la toma de decisiones y la definición de acciones de gobierno; en este sentido, la estrategia se plantea como la construcción/consolidación de un conjunto de facilitadores espaciales para el desarrollo humano que se configuran desde los ámbitos de lo ambiental, lo económico, lo social, lo construido existente y la gestión gubernamental. Se define lo

metropolitano como el conjunto de interdependencias entre los lugares de la ZMVM, sobre los que se finca la colaboración a partir de cinco principios de coherencia espacial que regirán las intervenciones territoriales: 1) Reducción de las desigualdades socioespaciales; 2) Impulso a la Policentralidad; 3) Contención de la expansión urbana; 4) Redensificación de áreas consolidadas y 5) Nueva gobernanza para la gestión metropolitana.

La reducción de las desigualdades se plantea principalmente a través de la consolidación de una red Policéntrica que surge del análisis de los hechos e intereses cotidianos, inmersos en el orden social dominante, para potenciar esos 12 centros emergentes como creadores de nuevas posibilidades habilitantes. Se reconoce el rol del espacio local como modelador de comportamientos que conforman la base diferenciada sobre la que se proponen las características de las nuevas centralidades.

Las posibilidades de llevar a efecto esa estrategia con la creación del Fondo Metropolitano se vieron severamente limitadas por las formas operativas del mismo. La asignación de recursos es a los gobiernos estatales, sin condicionamiento alguno respecto al tipo de resultados o inversiones. De tal manera que las disposiciones del POZMVM quedan como recomendaciones no vinculantes. Tampoco existe disposición reglamentaria alguna sobre la participación de los gobiernos locales ni de otros grupos de la sociedad. El resultado es un desentendimiento de la cuestión metropolitana salvo en los casos en los que, circunstancialmente, coincidan los intereses de los (3) Estados con alguno de los proyectos que se contemplan en la estrategia. Un primer intento de evaluación de resultados (2016) revela el menosprecio de la variable localización en las inversiones. En esas condiciones, la gestión metropolitana puede cuestionarse porque reduce la autonomía de los municipios y los margina de la conducción de los procesos urbanos.

El punto clave se vuelve una nueva gobernanza que, partiendo de una definición más rigurosa de la naturaleza metropolitana de los proyectos a realizar, incluya un amplio espectro de participantes, locales y otros (afectados, involucrados e interesados), en la definición de prioridades y la selección de proyectos, los procesos de asignación de los recursos, y la rendición de cuentas a la ciudadanía en todas las fases de ejecución de los proyectos.

Referencias

Bourdieu, P. (1996). Physical space, social space and habitus. *Conferencia dictada (en inglés) en la Universidad de Oslo el 15 de mayo de 1995*. Institut for Sociologi og samfunnsgeografi Universitetet i Oslo.

Bourdieu, P. (2002). *La distinción* (Primera edición 1979 ed.). Taurus.

Brenner, N. &. (2002). Cities and the geographies of actually existing neoliberalism. *Antipode 34 (3)*, 349-379.

Camagni, R. (2004). *Economía Urbana*. Antonio Bosch Editor.

DOF, S. d. (2020, 01 31). Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Metropolitano.

Esquivel, J. (2019). La Zona Metropolitana del Valle de México: arreglos formales y fragmentación. *Economía, sociedad y territorio*, 241-271.

Flores, P. S. (2012). El proyecto de diseño urbano en la conducción de las ciudades. In Q. R. Héctor, *Urbanismo: temas y tendencias* (pp. 101-114). UNAM-Facultad de Arquitectura.

Flores, S. (2016). Planeación Metropoltana: La experiencia del POZMVM-2012. In A. G. Aguilar, *La Ciudad de México en el Siglo XXI: Realidades y retos* (pp. 663-673). CDMX-SECITI MAPorrúa.

Graham, S., & Marvin, S. (2001). *Splintered Urbanism*: Routledge.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies Paperback*. Macmillan.

POZMVM. (2012). Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. *Sin publicar*. PUEC-UNAM.

POZMVM. (2016). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. UNAM-PUEC.

Salinas, L. (2017). Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política. *Papeles de Población*, 143-169.

Plan de desarrollo urbano integrado de la Región Metropolitana de São Paulo: retos y perspectivas

Regina Maria Prosperi Meyer
Universidad de São Paulo-Facultad
de Arquitectura y Urbanismo (FAUUSP)

Marlon Rubio Longo
Universidad de São Paulo-Facultad
de Arquitectura y Urbanismo (FAUUSP)

1. Contexto, especificidades y dinámica territorial del área metropolitana de São Paulo

1.1 Contexto de metropolización

El nacimiento de las áreas y las dinámicas metropolitanas brasileñas se debe a dos factores principales: el aumento de la población, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, y la acelerada velocidad con la que se produjo este crecimiento, revirtiendo en unas pocas décadas la relación entre las tasas de población urbana y rural del país. Dicha dinámica confirma que el mayor vector de

crecimiento poblacional fue el resultado de la migración interna y que este no sucedió en forma secuencial, sino que estuvo articulada y condicionada por los cambios estructurales que atravesó la economía brasileña a partir de la década de 1930.

La marca cronológica de inicio del proceso de la evolución de las metrópolis brasileñas, y más concretamente la de São Paulo, indica dos períodos diferenciados que se dieron durante las décadas de 1930 y 1950. Si bien el marco temporal puede variar debido a los diferentes enfoques y métodos disciplinares, aún conserva características constantes. Los aspectos histórico-interpretativos señalan la puesta en marcha de un sistema industrial como el elemento que induce el inicio del proceso de metropolización. Al igual que en Argentina y México, la restricción a la importación de bienes manufacturados, sumada a la escala de la demanda en el mercado interno, impuso a la industria brasileña el inicio de una nueva organización productiva. La gran expansión industrial nacional encontró en la emergente metrópolis de São Paulo el escenario propicio para su rápido desarrollo. El impacto sufrido por el debilitamiento económico del monocultivo de café fue el episodio que disparó los procesos de industrialización y metropolización. El enfriamiento de la actividad agrícola produjo que un gran capital financiero se dirija hacia la economía paulista, lo que permitió la instalación del nuevo sistema económico productivo, ampliando la ocupación territorial a escala metropolitana.

1.2 La especificidad del proceso de metropolización desde el principio

El perfil del territorio donde se asentó la aldea jesuita en el siglo XVI, la ciudad colonial del siglo XVIII y, más tarde, la metrópoli brasileña más grande del siglo XX, se basó en una característica importante, definida por Caio Prado Junior (1989) como «Factor geográfico». Este factor resultó ser una implantación topográfica privilegiada y estratégica en el punto más alto de un altiplano, entre la Serra do Mar y el denominado *hinterland*. Pronto se convirtió en un elemento que distinguió a São Paulo, así como a otras ciudades de origen urbano portugués, de sus contrapartes latinoamericanas, cuya implementación siguió el patrón de las ciudades españolas. En el caso de São Paulo, la conquista por mar impuso a los colonizadores la

ardua tarea de superar la Serra do Mar para buscar seguridad en una meseta delimitada por tres ríos: el Tietê, el Pinheiros y el Tamanduateí.

Siguiendo el modelo urbanístico portugués, la estructuración territorial marcó todas las etapas de su desarrollo, especialmente su temprano destino metropolitano. Desde la meseta partía un conjunto de rutas hacia los antiguos poblados indígenas, situados en los cuatro cuadrantes del núcleo recién creado. Este haz de carreteras –término propuesto por el brasileño Richard Morse (1970)– marcó la organización de la primera red de infraestructuras de movilidad de São Paulo. En el siglo XIX, este territorio se consolidó al recibir un conjunto de líneas ferroviarias implantadas a partir de 1867, con la llegada de los Ferrocarriles de São Paulo que conectaron la meseta con el puerto de Santos. En las décadas siguientes, este sistema se amplió y, a finales del siglo XIX, ya se habían establecido cuatro ferrocarriles más: Companhia Paulista, Sorocabana, Mogiana y Central do Brasil. Esta expansión infraestructural basada en el ferrocarril, sumada y coincidente con las primitivas carreteras, marcó definitivamente la centralidad del núcleo urbano de São Paulo.

Figura 1. Alrededores de São Paulo a mediados del siglo 19.

Fuente: Langenbuch, 1971.

En la década de 1930, el sistema ferroviario ya había establecido un eficiente corredor de exportación, conectando el interior agrícola con el puerto de Santos, a través del cual se drenaba toda la producción de café en el interior de São Paulo. La forma adoptada por este sistema, que conecta el Municipio de São Paulo hacia el puerto, impulsó el desarrollo intraurbano de la capital, creando y ampliando actividades de apoyo asociadas a la exportación de café. En los predios aledaños al Ferrocarril de São Paulo, a orillas de los

ríos Tietê y Tamanduateí, se organizó el primer territorio industrial de São Paulo.

Polarizada por el Municipio de São Paulo, la movilidad regional compuesta por las redes ferroviarias y viales dirigió las fuerzas centrífugas de expansión urbana hacia los núcleos ubicados en el interior y, al mismo tiempo, estableció la hegemonía de São Paulo como el polo central de la economía agrícola cafetalera. Paulatinamente se fueron instalando instituciones que garantizaban el desarrollo de una vida urbana más calificada y el funcionamiento económico y financiero que sustentaba el primer ciclo productivo-económico basado en el cultivo y exportación de café. Por su parte, un sistema bancario embrionario organizado en torno a una ajetreada bolsa de valores, marcó las transformaciones urbanas y económicas.

1.3 São Paulo y la institucionalización de las metrópolis nacionales

A partir de 1970, el crecimiento de los problemas urbanos, localizados tanto en el contexto intraurbano como en el territorio metropolitano, puso en evidencia la necesidad de articular la gestión de la obra pública para atender el funcionamiento del área metropolitana acorde a una nueva escala de la productividad y de las actividades económicas. La misma percepción, presente en otras capitales brasileñas, dejó en claro la necesidad de institucionalizar las regiones metropolitanas. En 1973, por iniciativa del Gobierno Federal, entonces bajo un régimen militar no democrático, se crearon nueve regiones metropolitanas: São Paulo, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Recife, Río de Janeiro y Porto Alegre. Ese mismo año se formuló el lanzamiento del primer Plan Nacional de Desarrollo, demostrando la importancia de la iniciativa federal. El objetivo era organizar, planificar y ejecutar funciones públicas de interés común en estos territorios delimitados como multifuncionales.

La política metropolitana formalizada en 1973 estuvo vigente en el país hasta la promulgación de la nueva Constitución de 1988. Las normas propuestas entre 1973 y 1988 siguieron el ciclo de retorno a la democracia que se extendió hasta 1985. En la Constitución de 1988, el parlamento brasileño transfirió responsabilidades y autorizó a los Estados federales para crear sus regiones metropolitanas, así como las aglomeraciones urbanas y microregiones, conformadas

por grupos de municipios limítrofes. En tres décadas, la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP), según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), incorporó 38 unidades municipales distribuidas alrededor de la capital, ocupando un área de 8.051 km², lo que corresponde al 3,2% del territorio estatal. Si bien el proceso de metropolización tuvo lugar a nivel nacional, las desigualdades regionales se revelaron con mayor fuerza en São Paulo, que ganó una posición de liderazgo nacional.

1.4 Dinámicas territoriales y socioeconómicas en la organización del ciclo industrial

En las décadas de 1950 y 1960, con la instalación del ciclo productivo manufacturero moderno basado en la industria automotriz, São Paulo se convirtió en el mayor centro económico del país. Durante ese proceso, se destacaron tres municipios metropolitanos en los que las actividades industriales ya estaban tradicionalmente presentes: Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano que forman el ABC de São Paulo, considerado el epicentro del sistema de fabricación de automóviles.

La construcción de este moderno parque industrial en São Paulo fue apoyada, en gran parte, por el capital financiero liberado por la disminución de las actividades agrícolas, además de una fuerte inversión realizada por el gobierno federal. La política económica desarrollista iniciada por ese gobierno, y continuada por el régimen autoritario tras el golpe militar de 1964, consolidó el proceso que asociaba industrialización, urbanización y metrópolis. La estructura urbana resultante de este proceso divide las interpretaciones de los expertos. Algunos autores afirman que el impacto impuesto por la escala y ritmo de urbanización, asociado a la dificultad de incorporar nuevas poblaciones migrantes atraídas por la posibilidad de trabajo en el período comprendido entre 1940 y 1960, generó un área urbana desarticulada, poco densa y sin la provisión ni articulación de los servicios urbanos indispensables (Meyer, Grostein & Biderman, 2003). El economista Paul Singer (1973) comprobó que en 1940 el área urbanizada aún no llegaba a los límites municipales, contaba con 1.326.261 habitantes y, en 1970, ya rebasaba el municipio, alcanzando la marca de 8.106.250 habitantes.

El avance de este patrón de urbanización en menos de dos décadas creó una fuerte diferenciación entre las áreas centrales y suburbanas. Los datos muestran que en las décadas de 1940 y 1960, mientras la ciudad central tenía una tasa de crecimiento territorial del 171%, sus alrededores crecieron en un 364% (Langenbuch, 1971). De este proceso surgió el llamado patrón de crecimiento periférico, formado por los viejos barrios populares y los nuevos barrios marginales nacidos en los espacios inmediatos. El área suburbana fue luego categorizada como una periferia, siendo la vivienda de la clase trabajadora su base funcional.

Además, la dinámica de la estructuración territorial, a través del patrón periférico de urbanización y metropolización, fue impulsada por acciones gubernamentales. Durante los años sesenta y setenta, tanto el municipio como el gobierno estatal, con el fin de abordar el tema de la producción habitacional a gran escala, adquirieron terrenos rurales ubicados en las afueras del área suburbana, al este del Municipio de São Paulo. La producción de urbanizaciones populares generó un hecho nuevo dentro del propio patrón de urbanización periférica. Además de ser insatisfactoria en términos cuantitativos, la población recibió opciones de vivienda sin infraestructura básica, ubicadas en áreas alejadas de las áreas donde se localizaban los puestos de trabajo.

1.5 Dinámica reciente de la metrópolis hacia la macrometropolización

En 2007, el IBGE definió a São Paulo como el área metropolitana más grande del país, donde se concentraba la mayor cantidad de población, presentando asimismo la mayor densidad demográfica: 2.548,72 hab./km². Dicha clasificación no se centró en los atributos territoriales, físicos, espaciales o funcionales del fenómeno, sino que únicamente sugirió la existencia de un poderoso universo urbano concentrado en la metrópoli de São Paulo.

Iniciada en la década de los ochenta e intensificada en la de los noventa, la actividad económica industrial paulista basada en la manufactura inicia su transición al estándar postindustrial, evidenciando una reducción y flexibilidad en su localización dentro del territorio metropolitano junto con un aumento de las actividades terciarias. El cambio de actividad económica en las redes comerciales y de servicios

acompañó la descentralización de las funciones residenciales y los puestos de trabajo. Por su parte, la expansión del sistema vial y de transporte, implementada principalmente en los años ochenta y noventa, no fue suficiente con respecto a las demandas de reestructuración productiva que demandaba el nuevo modelo de movilidad, diaria y cotidiana, entre los distintos municipios metropolitanos.

Entre los conceptos desarrollados para describir de forma genérica el conjunto de cambios, el más ajustado es el de urbanización extensiva. Esta opción se debe al énfasis puesto en la relación entre la urbanización y la lógica de los sistemas de movilidad que favoreció la difusión continua. En São Paulo, surgieron sectores especializados con nuevas funciones, tales como las áreas fuertemente verticales enfocadas en actividades corporativas y empresariales demandadas por el nuevo patrón terciario de la economía; complejos residenciales, ofrecidos en forma de condominios cerrados a los distintos niveles de ingresos; y polos funcionales de escala metropolitana al servicio de la logística. La nueva dinámica urbana también impactó en los barrios centrales consolidados, reemplazando las tipologías constructivas preexistentes y promoviendo un fuerte cambio en la estructura socioeconómica. Otras limitaciones, como el precio del suelo urbano, las ventajas de localización para las actividades postindustriales asociadas a la difusión de las tecnologías de la comunicación y la ampliación de las posibilidades del capital inmobiliario operando en una nueva escala financiera, fueron aspectos decisivos para la definición del nuevo territorio metropolitano.

Estas transformaciones fueron fundamentales para interpretar la nueva escala del fenómeno de la urbanización en sí, que se encaminó en la década de 1980 hacia la formación de la Macrometrópole de São Paulo. Compuesto por un conjunto de 5 regiones metropolitanas, los límites territoriales tomaron la forma de una urbanización dispersa, cuyos vectores de desarrollo económico mantuvieron la poderosa centralidad que la metrópoli de São Paulo tuvo durante el período fordista. El Macrometrópole Paulista, formado por 173 municipios metropolitanos, tiene 49.927,83 km² y abarca cuatro regiones metropolitanas legalmente constituidas (São Paulo, Baixada Santista, Campinas y la Región Metropolitana de Vale do Paraíba y Litoral Norte), además de 3 aglomeraciones urbanas y 2 microrregiones. Este tramo concentra 30,5 millones de habitantes, lo que corresponde al 74% de la población estatal y al 16% del país.

Desde otra perspectiva, el carácter disperso de esta expansión macrometropolitana genera un intenso conflicto con las áreas de preservación ambiental, ya que el gran consumo de suelo de baja densidad no ha tenido en cuenta a las áreas socio-ambientalmente más frágiles. Hoy, en estas regiones periurbanas, ha surgido una nueva y fuerte disputa territorial y socioeconómica entre los condominios de lujo y los antiguos asentamientos populares precarios.

2. Plan Integral de Desarrollo Urbano: aspectos institucionales, instrumentales y procedimentales

2.1 El plan del Estatuto de la Metrópoli

La RMSP está formada actualmente por 39 municipios que tienen aproximadamente 21 millones de habitantes y forman la región responsable del 18,9% del Producto Interno Bruto nacional y el 55% a nivel del Estado de São Paulo. La ciudad de São Paulo es el epicentro con el 57% de la población, además de concentrar los principales polos de empleo y gran parte de la infraestructura de la movilidad urbana, especialmente la red de metro.

En términos de gobernanza, existe en la RMSP una fragmentación político-administrativa con respecto a los municipios que tienen autonomía sobre las decisiones a nivel local, como es el caso de las regulaciones de uso y ocupación del suelo. Los *impasses* en la articulación de decisiones que involucran la planificación y funcionalidad de la metrópolis han sido un tema recurrente desde el período de creación de las primeras regiones metropolitanas brasileñas en la década de 1970.

En el transcurso de la formulación de la política urbana a nivel nacional, la cuestión metropolitana llegó a ser reglamentada durante los primeros debates del Estatuto de la Ciudad (*Estatuto da Cidade)*, aún durante el transcurso del proyecto de ley en la década de 1990,[1] permaneciendo en vigencia la interpretación de que esta ley debía ser objeto de atención de los Estados. Recién en 2004 el tema fue retomado por la legislatura federal –por lo tanto, tres años después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad[2]–, permaneciendo en

[1] Artículos 56 a 63 del proyecto de ley nº 5.788 de 1990.
[2] Ley Federal nº 10.257 de 2001.

proceso de elaboración por más de una década,[3] hasta que el Estatuto de la Metrópolis (*Estatuto da Metrópole)* entró en vigencia en 2015.[4]

La gobernanza inter-federativa es un eje central del Estatuto, ya que establece principios e instrumentos para el reparto de responsabilidades y la interacción entre Federación, Estados y Municipios.[5] Es desde esta perspectiva que se estableció la noción de «Función Pública de Interés Común», definido como una «política o acción pública cuya implementación por parte de un municipio, de forma aislada, no es factible o tiene impacto en los Municipios vecinos».[6] El concepto se basa en la idea de cooperación entre entidades federadas, a través del intercambio de proyectos, estructuras de gestión y mecanismos de inversión.

A pesar de la noción algo generalista, el Estatuto prevé una serie de instrumentos para el desarrollo de las Funciones Públicas de Interés Común. Entre ellos, destacamos la disposición para la elaboración obligatoria de un plan metropolitano[7], a ser aprobado por ley estatal, denominado Plan Integral de Desarrollo Urbano (*Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*-PDUI).

Como propone el Estatuto de las Metrópolis, en términos de importancia, el PDUI es similar a los Planes Directores previstos en el Estatuto de la Ciudad, o como propone Santos (2018, p. 498), establece una «proyección de los Planes Directores a escala regional». Previsto para ser elaborado de manera participativa entre las autoridades públicas y la sociedad civil, se requirió expresamente que el PDUI fuera diseñado de manera «conjunta y cooperativa» entre los representantes del Estado y de los Municipios. Es decir, es a partir de la propia elaboración del PDUI que deben establecerse las instancias necesarias para el desarrollo de la gobernanza inter-federativa, formadas por representantes del poder público, en sus diferentes ámbitos, y de la sociedad civil.

---

3 Propuesto por el proyecto de ley nº 3.460 de 2004 y sustituido por el proyecto de ley nº 5 de 2014, aprobado en 2015.

4 Ley Federal nº 13.089 del 12 de enero de 2015.

5 Artículo 2, inciso IV de la Ley Federal nº 13.089 de 2015.

6 Artículo 2, inciso II de la Ley Federal nº 13.089 de 2015.

7 En la redacción original de la Ley Federal nº 13.089 de 2015, artículo 21, el plazo de aprobación era de 3 años. Este requisito fue posteriormente prorrogado por la Medida Provisional Nº 818 de 2018 hasta diciembre de 2021, y luego derogado por la Ley Nº 13.683 de 2018.

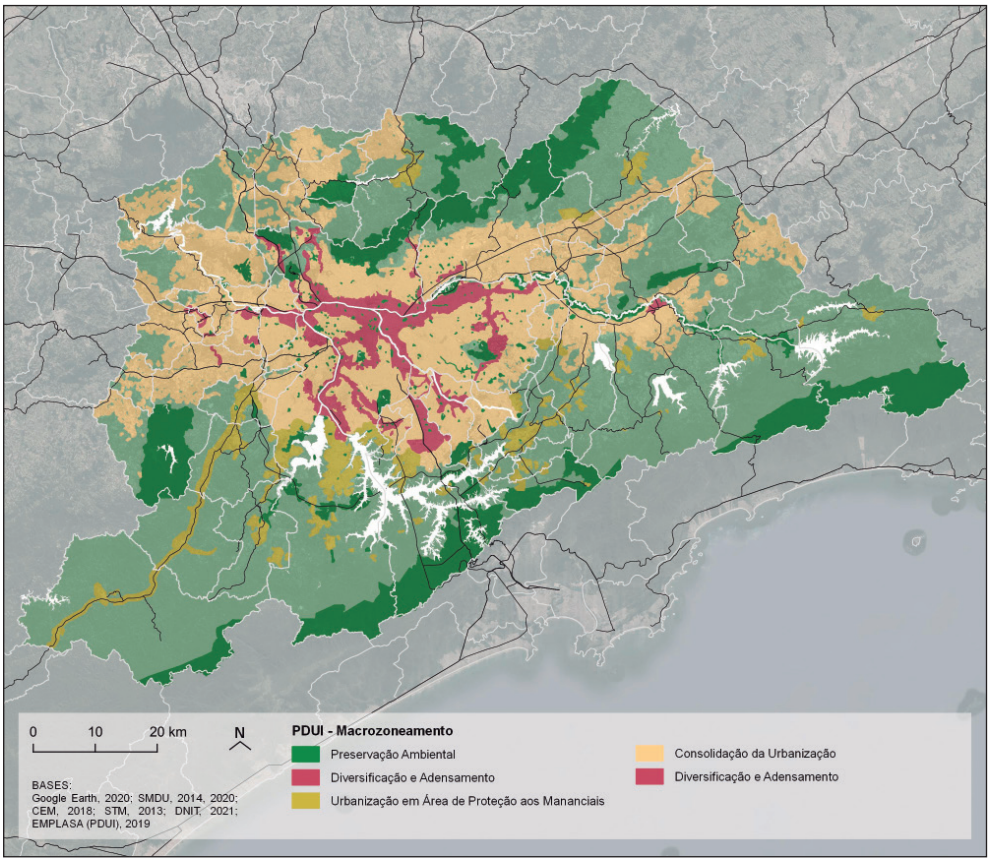
2.2 Estructuración del plan y sus instrumentos

La principal característica del PDUI radica en su forma: el plan definitivo está enmarcado en un marco legal, para ser aprobado como ley estatal. El borrador del proyecto de ley consta de 30 artículos, organizados en 5 capítulos que abarcan la conceptualización, principios y objetivos, la discriminación de las funciones públicas de interés común, el ordenamiento territorial, así como la gestión, implementación y seguimiento del plan. La propuesta de macrozonificación también forma parte del plan, que espacializa el ordenamiento territorial, además de un Cuaderno de Propuestas, que resume la estructura del plan, discute el sistema de planificación y gestión, y sistematiza todas las propuestas enviadas por el gobierno y la sociedad civil a lo largo del desarrollo del plan.

Los objetivos y lineamientos del plan, que buscan abordar la problemática estructural y específica de la RMSP, se despliegan espacialmente en la propuesta de ordenamiento territorial que busca orientar la elaboración y revisión de los planes directores municipales, compatibilizando las directrices de uso y ocupación del suelo con los lineamientos de la política metropolitana. Esta última, se estructura en tres niveles: Macrozonificación, Estrategias de Acción Metropolitana y Áreas de Intervención Metropolitana.

La macrozonificación es una exigencia del propio Estatuto de la Metrópoli a través de la cual se diseña los perímetros de las grandes áreas del territorio metropolitano, agrupadas por sus características homogéneas en cuanto a la ocupación urbana y vocación medioambiental. Su función es orientar la planificación del uso y ocupación del suelo en la RMSP, sirviendo de referencia para la revisión de los planes directores y las leyes de ordenamiento municipal.

Figura 2. Macrozonificación.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PDUI, 2019.

Para el RSMP se definieron 5 macrozonas, las cuales se distinguen en dos grandes grupos: aquellas directamente relacionadas con áreas urbanizadas, diferenciándose tanto por el grado de consolidación del tejido urbano como por el potencial de transformación –tal es el caso de la Macrozona de Consolidación de la Urbanización y la Macrozona de Diversificación y Densificación– y aquellas que incorporan diferentes matices relacionados con el patrimonio ambiental y su relación con la urbanización, como la Macrozona de Preservación Ambiental, la Macrozona de Diversificación de Interés Ambiental y la Macrozona de Urbanización en Área de Protección de las Cuencas.

Es importante señalar que, como método, el propio diseño de Macrozonas establece una intersección compleja e indispensable entre las normativas urbanísticas y ambientales preexistentes, además de trazar un horizonte de desarrollo urbano para cada tramo. Por ejemplo, las Macrozonas vinculadas a los temas ambientales incorporan zonas y áreas de interés ambiental sistemáticamente propuestas y maduradas desde la década de 1970, como es el caso de las Áreas de Protección de Manantiales[8] y las Áreas de Protección y Recuperación de Manantiales,[9] las Unidades de Conservación y Protección Integral y las Áreas de Preservación Ambiental (APA), ambas vinculados al Sistema Nacional de Unidades de Conservación, entre otras disposiciones.

Otro aporte importante del PDUI-RMSP fue la definición de la Macrozona para la Diversificación y Densificación. Concebida como la más proyectual, esta categoría busca identificar las áreas con potencial de transformación urbana, no solo por la presencia importante de infraestructura de movilidad, sino también por la oferta de suelo urbano disponible para nuevos emprendimientos, la mayoría de los cuales provienen del desplazamiento de las grandes áreas industriales debido a otros vectores territoriales de la Macrometropolis Paulista. Para su delimitación se consideran las áreas de influencia de las principales infraestructuras de transporte público masivo, así como un conjunto de términos municipales que pretenden implementar instrumentos para el impulso de la transformación urbana, como las Operaciones Urbanas en Consorcio, vigentes o no.

A pesar del esfuerzo por establecer recortes con directrices y vocaciones que refuerzan la continuidad del territorio más allá de los límites municipales, las Macrozonas no detallan cómo se producirá su articulación con la regulación efectiva del uso y ocupación del suelo, que es una responsabilidad municipal. La aparente superposición, de carácter orientativo, es en realidad una yuxtaposición de pautas que no afectan directamente a los parámetros urbanísticos propuestos en las distintas normativas municipales.

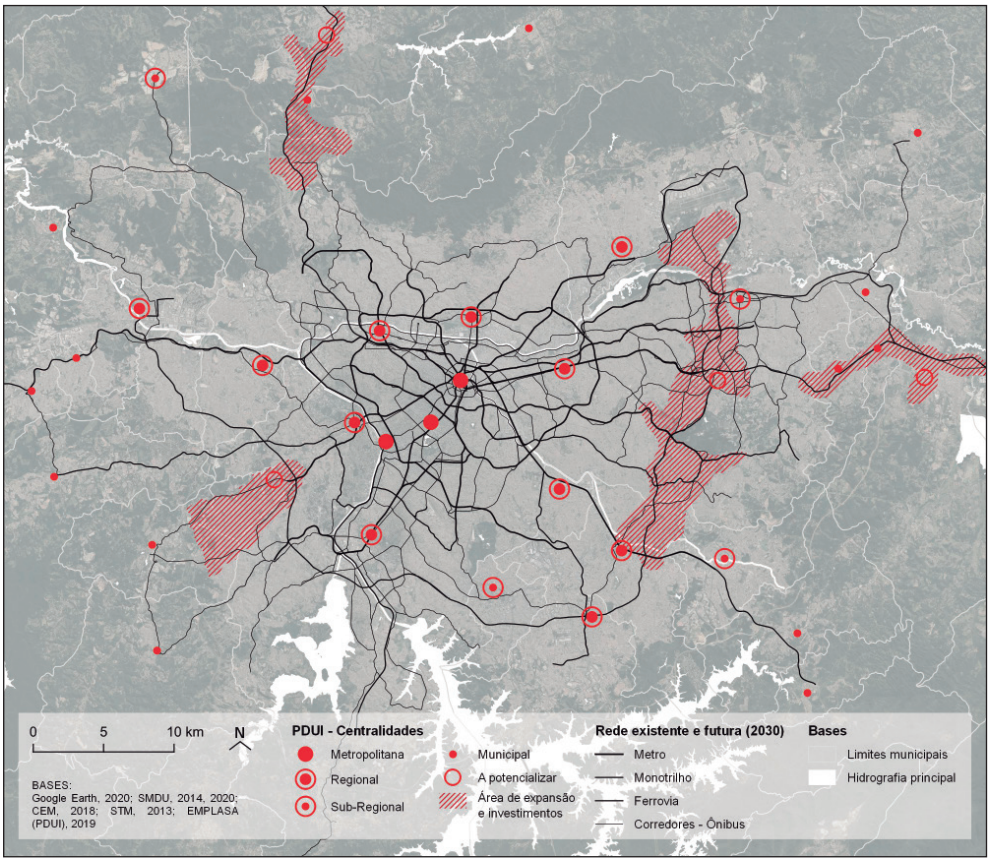
El segundo nivel de estructuración de la planificación territorial, las «Estrategias de Actuación Metropolitana», tienen la función de promover la articulación sectorial de las distintas políticas metropolitanas, constituyendo funciones, servicios y programas de carácter

[8] Leyes estatales nº 898 de 1975 y nº 1.172 de 1976.
[9] Ley estatal nº 9866 de 1997.

sistémico que, por tanto, requieren el diálogo entre los distintos actores de la RMSP. Entre las estrategias seleccionadas, en RMSP destaca especialmente la formación de una red de centralidades vinculadas al sistema de transporte, movilidad y logística.

Para ello, el PDUI realiza un amplio diagnóstico, identificando y jerarquizando las localidades con concentración de empleo y alta complejidad funcional, para establecer cuatro categorías de centralidad, relacionadas con las escalas de cobertura de los polos Metropolitano, Regional, Subregional y Municipal. Además de la integración de las centralidades a través de la expansión de la red de transporte masivo, el PDUI también propone nuevos vectores de desarrollo periférico, de alcance intermunicipal, que deben ser estimulados para formar nuevas centralidades metropolitanas.

Figura 3. Red de centralidades y red de movilidad prevista para 2030.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PDUI, 2019.

El deseo de una ciudad policéntrica es también un tema recurrente en el amplio repertorio de planes metropolitanos de la RMSP, desde su primera versión en 1971. Sin embargo, la voluntad está, en general, restringida por la ausencia de inversiones y proyectos capaces de promover efectivamente esos polos. La priorización de la conexión con la red de movilidad es, obviamente, una estrategia coherente, pero siempre desconectada de las decisiones sobre la ampliación de las infraestructuras de movilidad, confinadas a empresas operadoras como el Metro.

No por casualidad, a pesar de ser señalada también como una de las Estrategias de Actuación Metropolitana, la red de movilidad cuenta con directrices poco elaboradas, como la necesidad recurrente de articular movilidad, uso y ocupación del suelo urbano. A saber, no se señala ningún diseño de red en el Plan, lo que hace pensar que su actualización seguirá la pauta de elaboración sectorial y restringida, a pesar de los compromisos señalados por el PDUI.

El tercer elemento estructurador de la planificación territorial lo constituyen las Áreas de Intervención Metropolitana, definidas por el plan como «tramos estratégicos del territorio que permiten la articulación de acciones interfederativas e intersectoriales». El plan, sin embargo, no delimita ninguna de estas áreas, limitándose a decir que deben ser objeto de planes específicos, para los que define un contenido mínimo muy genérico.[10]

De los tres elementos que componen la planificación territorial del PDUI-RMSP, este último es el que tiene un menor grado de desarrollo y detalle. No está claro, por ejemplo, qué instrumentos y criterios deberían utilizarse para la implantación de las Áreas de Intervención Metropolitana, ni cómo estos se relacionarían con los Planes Directores municipales y los instrumentos derivados del Estatuto de la Ciudad.

La conceptualización ligera del PDUI-RMSP parece dar cuenta de un instrumento que se establece en el umbral entre el plan y el proyecto urbano, y cuyo ámbito de actuación podría incluir áreas estratégicas para la transformación urbana, como es el caso de la Macrozona de Diversificación y Densificación. Se trata, por tanto, de un instrumento de actuación en la escala intermedia, anclado en funcionalidades de ámbito metropolitano –como las redes de

[10] Los llamados Planes de Acción Interfederativos deben contener una justificación, una delimitación (perímetro), un diagnóstico, la identificación y el análisis de las demandas y potencialidades, y los mecanismos de financiación.

movilidad, por ejemplo– y que induce fácilmente a considerar los instrumentos de actuación propios del ámbito local.

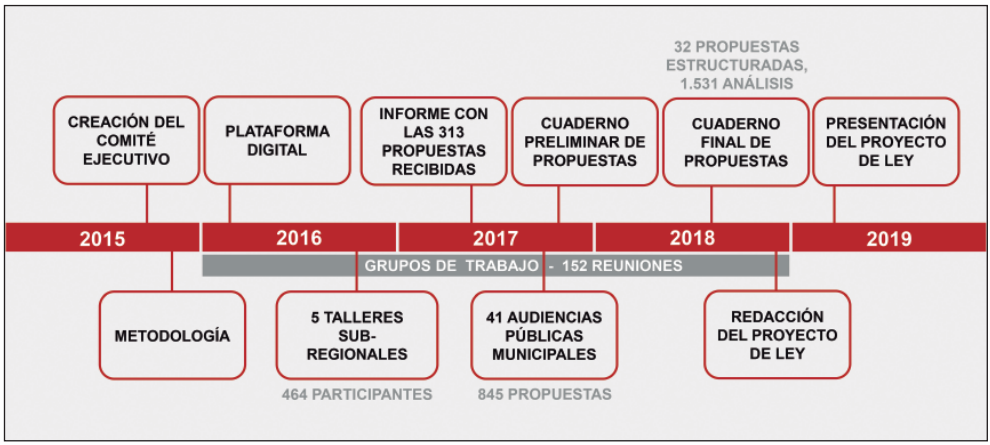
2.3 Proceso de elaboración

El desarrollo del PDUI-RMSP comenzó en octubre de 2015, siguiendo los requisitos de plazo establecidos por la ley federal a partir de la creación de instancias temporales dedicadas a su elaboración. Este acto inaugural partió de una instancia de consulta permanente ya existente, el Consejo de Desarrollo de la RMSP[11], compuesto por 39 representantes de los municipios que la integran y 17 del Gobierno del Estado. Corresponde al Consejo aprobar el PDUI y remitirlo al Gobernador del Estado que, a su vez, es el encargado de presentar el proyecto de ley para que sea considerado y votado por la Asamblea Legislativa.

Las instancias de carácter temporal se dividieron en tres frentes: el Comité Ejecutivo, integrado por miembros de los Municipios, del Estado y de la sociedad civil con igual peso, se encargó de monitorear y aprobar los productos realizados en las distintas etapas del PDUI; la Comisión Técnica, también de composición mixta y paritaria, presentó los primeros diagnósticos y consolidó las propuestas. Los grupos de trabajo, formados por diferentes miembros de organismos públicos, tenían como objetivo analizar los datos producidos, programar reuniones regionales y sectoriales, además de preparar el texto legal del plan. Por último, la coordinación estuvo a cargo de la Empresa Paulista de Planeamiento Metropolitano (Emplasa), una empresa pública creada en los años 70, vinculada al Estado de São Paulo.

[11] El Consejo de Desarrollo ya había sido creado por la Ley Estatal nº 1.139 de 16 de junio de 2011.

Figura 4. Proceso de elaboración.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PDUI, 2019.

El proceso de elaboración del PDUI-RMSP muestra que el plan fue concebido a partir de un doble procedimiento, uno abierto, en el cual se recogieron sugerencias a través de audiencias, talleres y la plataforma digital, y otro interno, acotado a las estructuras oficiales del plan, con un importante papel ejecutivo de Emplasa.

Sobre este último aspecto, es importante destacar, como señalan Mello Franco & D'Almeida (2018, p. 36), que a pesar de la importancia de la cuestión metropolitana y de los requisitos y plazos establecidos por el Estatuto de la Metrópolis, no hubo ninguna iniciativa a nivel federal para difundir la nueva legislación o incluso para capacitar a los municipios metropolitanos para proceder a la complementación del plan. En este sentido, la existencia de Emplasa respondió a la responsabilidad de comandar la conducción de un plan de alta complejidad técnica y procedimental. Un ejemplo concreto de esta contribución es la infraestructura de datos georreferenciados, ya implementada en años anteriores, en uso por varios municipios de la RMSP y que daría soporte a la plataforma de seguimiento y gestión del PDUI tras su aprobación.

La elaboración del PDUI-RMSP se completó en abril de 2019, cuando todos los productos se sometieron a la aprobación del Consejo de Desarrollo del RMSP. Aprobado por unanimidad, el plan se remitió al Gobierno del Estado, que se encargaría de remitirlo al poder legislativo.

3. Reflexiones basadas en la práctica

3.1 Un instrumento que articula plan y proyecto: las Áreas de Intervención Metropolitana como instrumento de planificación

Independientemente de la fuerza institucional de la entidad metropolitana, el proyecto desarrollado a escala regional está siempre impulsado y sustentado por cuestiones integrales que solo encontrarán respuestas efectivas en esa escala, tanto para el establecimiento de políticas públicas como para el proyecto urbano: los recursos ambientales, los equipamientos metropolitanos, los grandes sistemas de infraestructuras, la definición de las funciones municipales complementarias y la interacción de los distintos sistemas distribuidos en el territorio. Por lo tanto, es evidente el carácter sistémico de cuestiones como la movilidad y el transporte, el suministro de agua, el macrodrenaje, la eliminación de residuos sólidos, la calidad del aire, entre otras.

La convergencia de actores y recursos en torno a un proyecto es un supuesto importante, siendo el instrumento de planificación un catalizador de oportunidades que apunta al interés común en la transformación de determinadas áreas. Aunque en la versión final del PDUI-RMSP no se han desarrollado las Áreas de Interés Metropolitano, estas tienen el potencial de articular estrategias municipales y metropolitanas, entrelazando las escalas del plan y del proyecto urbano.

A nivel municipal existe una amplia experiencia en São Paulo en la promoción de instrumentos de intervención, como es el caso de las «Operaciones Urbanas en Consorcio», encargadas de recuperar las plusvalías del suelo urbano a través de la venta de potencial constructivo adicional, invirtiendo los recursos en mejoras en el perímetro y su entorno. Establecidas como instrumento de política urbana por el Estatuto de la Ciudad, este tipo de intervenciones fueron alteradas por el Estatuto de la Metrópolis, que introdujo el concepto de «Operaciones Urbanas Inter-federativas en Consorcio»,[12] las cuales debían ser aprobadas por leyes estatales. Sin embargo, aunque el Estatuto abre nuevos caminos, ni este ni el PDUI-RMSP han conseguido abordar los posibles conflictos entre las competencias

[12] Artículo 24 de la Ley 13.089 de enero de 2015.

metropolitanas y municipales en la materia (Compans, 2015), como es el caso de la correlación entre los incrementos de edificabilidad y las contrapartidas financieras, actualmente basadas en la emisión de títulos por el poder público municipal.[13]

La existencia de este nuevo instrumento aún incipiente, si se pudiese articular con el concepto de Áreas de Interés Metropolitano, abriría un fructífero campo de debate, ya que permitiría promover intervenciones urbanas en zonas que serían difícilmente abordables si se trataran exclusivamente a nivel municipal. En este sentido cabe destacar dos ejemplos: las nuevas centralidades intermunicipales previstas en el propio PDUI-RMSP y las áreas de influencia de la red de metro planificada.

3.2 Diálogo entre la planificación municipal y la metropolitana

Entre 1970 y 2018 se elaboraron una serie de planes, municipales y metropolitanos, en el ámbito de la RMSP que, si bien contribuyeron a la formación de un campo de experiencias que confluyeron en el PDUI-RMSP, no se convirtieron en instrumentos legales. Cabe destacar el Plan Básico Urbano (1969) –elaborado a nivel municipal, pero de gran relevancia para las propuestas metropolitanas–, el Plan Metropolitano de Desarrollo Integrado (1970), su revisión y actualización de 1983, el Plan Metropolitano de la Gran São Paulo (1994) y el Plan de Acción de la Macrometrópolis Paulista (2013).

A pesar de las discontinuidades, el diálogo de conceptos, instrumentos y directrices de estas propuestas logró articular las escalas municipal y metropolitana convirtiéndose es un sello de la planificación en la RMSP. A pesar del énfasis municipalista de la política urbana, especialmente después del Estatuto de la Ciudad, y de la ausencia de un campo de acción efectivo de la planificación metropolitana en la RMSP, se verifica el surgimiento de estrategias de intervención que evocan cuestiones y problemas metropolitanos, incluso incorporados en los Planes Directores municipales, tal como se da en el Plan Director Estratégico de São Paulo (PDE 2014).[14]

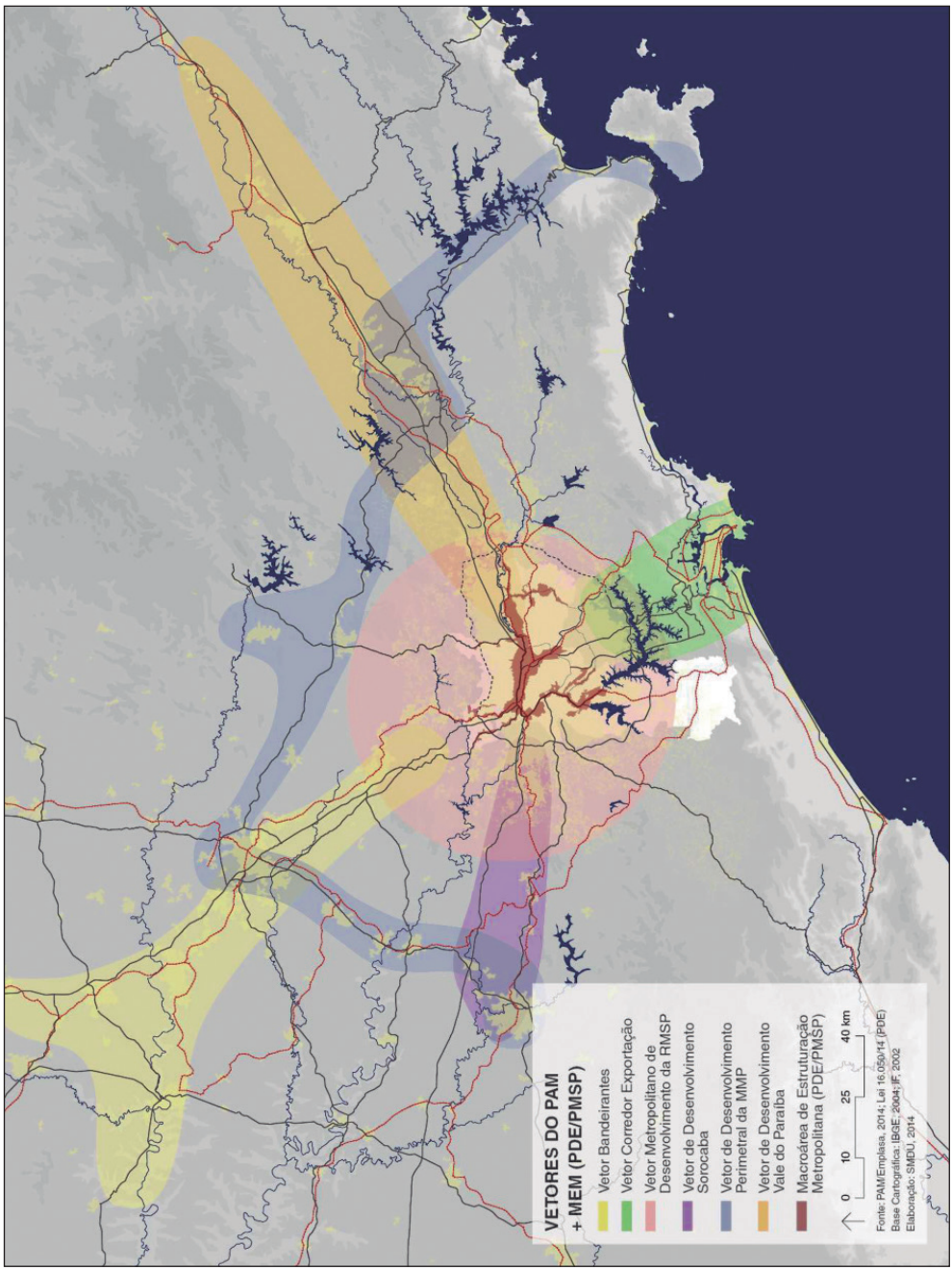
La memoria del PDE 2014 señala en varios momentos la vocación metropolitana de determinados territorios, como la Macroárea de Estructuración Metropolitana (MEM) que pone de manifiesto el

[13] Como los Certificados de Construcción Adicional Potencial-CEPAC.

[14] Ley municipal nº 16.050 de 2014.

potencial de transformación de las planicies fluviales de los principales ríos metropolitanos, las zonas bien servidas por las infraestructuras de movilidad y en proceso de reconversión funcional tras la salida de la gran industria. Considerada un área estratégica para el funcionamiento de la metrópoli, uno de los objetivos de la MEM es desarrollar instrumentos de reordenación urbana para promover transformaciones estructurales, con un mayor aprovechamiento del suelo urbano.

Figura 5. Incorporación del MEM en los Vectores del Plan de Acción de la Macrometrópolis Paulista.



Fuente: SMDU, 2015.

Como se observa en el PDUI-RMSP, las aspiraciones del PDE 2014 se desplegaron y contribuyeron a la utilización e incorporación por parte del plan metropolitano de conceptos desarrollados a nivel municipal, tal como se evidencia en la propuesta de la Macrozona de Diversificación y Densificación, que amplía la MEM a escala metropolitana, tanto en los criterios de diseño de su perímetro, como en los objetivos y directrices generales. Al igual que en el PDE 2014, la macrozonificación del PDUI-RMSP es una estrategia de ordenación del territorio que permite el desarrollo del modelo policéntrico previsto para la metrópoli.

Por otro lado, si bien los conceptos, instrumentos y objetivos metropolitanos transitan entre los planes municipales, también hay que considerar que tales vínculos quedan restringidos al diálogo de los técnicos dentro del ámbito del urbanismo, sin influir en la lógica de gobernanza establecida. Como en otros momentos de la historia de la planificación de la RMSP, la discontinuidad de las propuestas de los planes metropolitanos, que encuentra en el PDUI su ciclo más reciente, imprime un importante desfase entre las etapas de diseño e implementación.

3.3 La coyuntura de la planificación metropolitana

A pesar del proceso de elaboración del PDUI-RMSP, la coyuntura institucional y política interrumpió el posible avance en términos de gobernanza, implosionando las pocas bases de planificación metropolitana construidas en São Paulo desde los años 70'. Atestiguando una acción paradójica en relación con la planificación de escala metropolitana, solo dos meses después de que el proyecto de ley fuera enviado al Ejecutivo, otra ley de autoría del propio Gobierno del Estado fue aprobada por la Asamblea Legislativa, y determinó la extinción de Emplasa,[15] dispersando sus atribuciones entre diversos organismos estatales. Más recientemente, contribuyendo al desmantelamiento de las estructuras de planificación, una ley estatal[16] incluyó también la

[15] Ley estatal nº 17.056 de junio de 2019.
[16] Ley estatal nº 17.293 de octubre de 2020

posibilidad de eliminar parte de las entidades sectoriales dedicadas a la movilidad metropolitana[17] y a la producción de viviendas.[18]

Con el pretexto del ajuste fiscal y «el objetivo de la racionalización de la actuación del Estado y de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos con aplicación en actividades prioritarias para la población paulista», este movimiento demuestra el desprecio por el campo de la planificación urbana y metropolitana, ya que no solo ignora la historia de la construcción de instituciones, sino que tampoco reconoce su alto interés público. Esta violenta acción resume la completa desconexión entre los gestores públicos y la actividad de planificación metropolitana, en particular las iniciativas del PDUI-RMSP, ya que eliminó la propia Emplasa, uno de los pilares para su implementación. También demuestra la incomprensión de la idea de Función Pública de Interés Común, que requiere una estructura pública para integrar las políticas urbanas. Como resultado, el proyecto de ley del PDUI-RMSP no fue remitido a la legislatura y su aprobación sigue pendiente, lo que refuerza que su elaboración correspondió únicamente al cumplimiento burocrático de la demanda federal.

El proceso de desmovilización de la planificación metropolitana en la RMSP, que culmina con el cierre de Emplasa y las demás instituciones mencionadas, no es reciente. La Agencia Metropolitana diseñada en la estructura de gestión del PDUI-RMSP pretendía retomar el papel previsto para la propia Emplasa en los años 70', momento que coincidió con la organización del Sistema de Administración y Planificación Metropolitana. En un principio, este Sistema se organizó dentro de la propia Secretaría de Asuntos Metropolitanos, con la función de coordinar las acciones multisectoriales, siendo Emplasa esencial para su estructuración.

A pesar de esta formulación de 1970, el inicio de la fragmentación de este Sistema se pudo observar en la década siguiente, con la extinción de la Secretaría de Asuntos Metropolitanos y su conversión en la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano,[19] organismo que

[17] La Compañía Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), fundada en 1977, es responsable de los sistemas de transporte de media y baja capacidad en las diversas regiones metropolitanas que componen la Macrometrópolis Paulista.

[18] Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDUH), empresa constituida oficialmente en 1975. Mensaje A-nº 001/2019 del Gobernador, adjunto al envío del Proyecto de Ley Nº 01 de 2019, posteriormente aprobado en la Ley Nº 17.056 de 2019.

[19] Decreto estatal nº 29.355 de 1988.

agregaría a Emplasa y a la EMTU, pero no a la metro-movilidad fundamental para pensar la estructura metropolitana.

Este camino hacia la sectorización de las políticas públicas se intensificaría posteriormente con la creación de la Secretaría de Transporte Metropolitano,[20] encargada de aglutinar el conjunto de actuaciones públicas para la movilidad urbana en la metrópoli, entre ellas las empresas públicas responsables de la planificación y explotación de los distintos modos. Siguiendo el ejemplo de la movilidad y los transportes, los demás servicios públicos basados en la realización de grandes obras de infraestructura bajo la responsabilidad de organismos sectoriales empezaron a definir progresivamente propuestas de carácter unidireccional, en claro perjuicio del pensamiento integrado que requiere la planificación urbana y metropolitana.

La autonomía de las secretarías sectoriales para la formulación de sus políticas específicas hace que todo lo descrito en el PDUI-RMSP quede en un nivel extremadamente idealizado y discursivo. Planificar atendiendo únicamente a los documentos de planificación conduce a situaciones de total alejamiento de la realidad, convirtiendo la propia actividad de planificación en una acción aislada que no puede combinarse en su propio origen.

4. Referencias

CDRMSP (2015). Deliberações nº CD01/15 e CD01/15-A. 2015. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/. Acessado em 20 de setembro de 2020.

CDRMSP (2016). Guia Metodológico. São Paulo: PDUI-RMSP.

CDRMSP (2019). Minuta do Projeto de Lei e Caderno Final de Propostas. São Paulo: PDUI-RMSP.

CDRMSP (2019). Método de elaboração de processo participativo. São Paulo: PDUI-RMSP.

Compans, R. (2015) Metropolitan Ungovernability. Revista brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 17 (2), 11-24.

Consorcio Intermunicipal do ABC; São Paulo (Município); Guarulhos. (2016). Contributo à elaboração do Projeto de Lei. São Paulo: PDUI-RMSP.

Emplasa (2016). Visões da Metrópole. São Paulo: Emplasa, 2016.

[20] Ley estatal nº 7.450 de 1991.

Emplasa (2016). Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas: Elementos para o Macrozoneamento e Sistematização das Propostas. São Paulo: Emplasa.

Emplasa (2017). Caderno Preliminar de Propostas. São Paulo: Emplasa.

Emplasa (2019). Diagnóstico Final do PDUI-RMSP. São Paulo: Emplasa.

Langenbuch, J. (1971). A estruturação de Grande São Paulo: Estudo de Geografia Urbana. São Paulo: Biblioteca Geográfica Brasileira.

Mello Franco, F.; D'Almeida, C. (2018) Desenho institucional para a governança e planejamento metropolitanos em São Paulo. Pós, Revista do Programa Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo FAUUSP, 25 (46), 32-55.

Meyer, R. (1991) Metrópole e Urbanismo. São Paulo, anos 50. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: FAUUSP.

Meyer, R.; Grontein, M.; Biderman, C. (2003). São Paulo Metrópole. São Paulo: EDUSP.

Meyer, R.; Galvão, R.; Longo, M. (2015) São Paulo e suas escalas de urbanização. Cidade, metrópole e macrometrópole. Revista Iberoamericana de Urbanismo, 12, 07-31

Morse, R. (1970) Formação Histórica de São Paulo. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.

Prado Junior, C. (1989). A cidade de São Paulo: geografia e história. São Paulo: Brasiliense.

Santos, M. (2018) Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089 de 2015. In: Marguti, B.; Costa, M.; Favarão, C. (org.) Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole, v.4, Cap. 17. Brasília: IPEA.

Singer, P. (1973). Economia Política da Urbanização. São Paulo: Brasiliense.

Entre la construcción de un método y la búsqueda de consensos. Lineamientos estratégicos para la región Metropolitana de Buenos Aires

Lorena Vecslir
CONICET-Instituto de Geografía,
Universidad de Buenos Aires (Argentina)

1. La región urbana de Buenos Aires. Especificidades territoriales, estructura institucional y antecedentes de planeamiento

1.1 Mas allá de la visión «capital-céntrica»

Dentro de las diversas delimitaciones vigentes,[1] la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DOUyT) utilizó aquella denominada como Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) para la elaboración de los Lineamientos Estratégicos

[1] Además de la RMBA, existen otras delimitaciones que responden a criterios de cobertura de servicios, densidad de población y/o extensión de la mancha urbana, tales como: Conurbano Bonaerense o Partidos del Gran Buenos Aires, Aglomerado Gran Buenos Aires, Área Metropolitana de Buenos Aires.

(LERMBA). Esta región urbana está compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires que en total concentran el 37% de la población nacional en menos del 1% de su territorio.[2] Concretamente, la RMBA abarca un área de 13.934 km² que se extiende a lo largo de 150 km frente al Río de la Plata, pudiéndose fijar en los municipios que atraviesa la ruta provincial n°6, su límite pampeano. Desde 1970 se constata que la población de la CABA se mantiene estable, mientras que los partidos de la región son los que contribuyen al crecimiento poblacional de manera predominante.

Paralelamente al peso demográfico, cabe destacar el peso económico de la RMBA a nivel nacional, generando cerca de la mitad del PBI del país. La importancia económica de la región, y especialmente de la CABA, se debe a que allí se concentran las oficinas de comando de la mayoría de las empresas industriales, comerciales y de servicios, y casi todas las sedes de los grupos económicos nacionales y extranjeros que operan en el país, mientras que la RMBA continúa siendo también la principal aglomeración industrial (Vecslir, Ciccolella, 2012).

La visión «capital-céntrica» que atraviesa la mayor parte de los estudios y diagnósticos urbanísticos de esta región se relaciona probablemente con la pujanza económica y dinamismo inmobiliario que, pese a las diversas crisis, ha sostenido la CABA, donde además se han canalizado las mayores inversiones en infraestructura, espacio público y equipamiento urbano. Sin embargo, es importante subrayar la paralela densificación y revitalización de algunas centralidades metropolitanas tradicionales, los desarrollos en forma de parques industriales, la consolidación de un corredor corporativo en el norte de la región, así como los diferentes crecimientos residenciales en forma de urbanizaciones cerradas y la ocupación informal de sectores territoriales que hasta finales de los 70' habían permanecido al margen de los procesos de urbanización.

Se trata, por tanto, de una región metropolitana «con personalidad propia» donde las transformaciones no necesariamente derivan o son efecto de dinámicas originadas en la ciudad capital, con una «estructura infinitamente más enmarañada que un cono monofocal»

[2] Según el último Censo Nacional de Población y Vivienda (2010), la RMBA reúne 14.819.137 habitantes. De esta población, 2.891.082 habitantes residen dentro de los límites de CABA y 9.910.282 en los 24 municipios de la primera y segunda coronas metropolitanas.

(Gorelik, 2015). Una región que comparte con las grandes metrópolis latinoamericanas similares problemas de fragmentación y segregación socio-territorial, conflictos ambientales y de movilidad, donde a la vez coexisten corredores, continuos urbanizados, sistema de subcentros, enclaves residenciales, etc., cuyo entendimiento permite matizar el binomio centro-periferia, ampliando sus límites más allá de la General Paz.[3]

1.2 Fragmentación y superposición institucional

Pese a que han existido diversos intentos, no se ha logrado instaurar una autoridad metropolitana para esta región, «primando la fragmentación institucional, la concurrencia normativa y la diversidad de planes y proyectos» (Mignaqui, 2012). Así, en el ámbito de la RMBA se superponen los cuatro niveles de gobierno –nacional, provincial, municipal y CABA–[4] y coexisten múltiples poderes, organismos e instituciones. Como respuestas –parciales– a esta fragmentación política e institucional, destacan la centralización, primero estatal y luego privada, de la gestión de infraestructuras de servicio y redes de transporte ferroviario y subterráneo (Pirez, 2005), así como la creación de algunos organismos con alcance espacial y objetivos sectoriales en los que participan distintos niveles de gobierno (ver figura 5). Entre estos últimos se encuentran: la Sociedad Mercado Central, a cargo de la logística regional y control de frutas y verduras, la Coordinación Ecológica del Gran Buenos Aires Sociedad del Estado (CEAMSE), responsable del transporte y la disposición final de los residuos sólidos domiciliarios, los comités de cuencas de los ríos Reconquista, Matanza Riachuelo y Luján (Comirec, Acumar, Comilu), la Agencia de Transporte Metropolitano y el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (Sabsay, García, Napoli, 2002).

Respecto a la planificación urbana y territorial, el Decreto-Ley 8912/77 es el principal instrumento que regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo en la provincia de Buenos Aires, incluidos los municipios de la RMBA. Esta ley, promulgada en 1977

[3] La Av. General Paz tiene 24,3 km de extensión y su recorrido define el límite entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.

[4] Tras la reforma de la Constitución argentina de 1994, la ciudad de Buenos Aires sancionó su propia Constitución, la cual establece un régimen de gobierno autónomo de elección directa, con facultades propias de legislación y jurisdicción.

durante la dictadura militar, nació con el objetivo de poner freno al proceso especulativo de loteo indiscriminado sobre áreas rurales, exigiendo para su aprobación la provisión de servicios básicos indispensables (agua, cloacas). Frente a la ausencia de paralelas políticas públicas de vivienda y regulación del mercado inmobiliario, dicha medida, junto a las dimensiones mínimas de parcela requeridas, generaron un incremento en el valor del suelo y dificultaron el acceso al hábitat formal por parte de un amplio sector poblacional que se vio forzado a optar por otras modalidades de urbanización como villas y asentamientos.

El Decreto-Ley 8912 estableció asimismo cuatro etapas en el proceso de ordenamiento urbano municipal: la delimitación preliminar de áreas urbanas y rurales, la zonificación según usos, la formulación de planes generales y la elaboración de planes particularizados. En la actualidad, todavía existen muchos municipios que no han superado las etapas iniciales de delimitación y caracterización funcional del suelo y que, por tanto, carecen de planes que guíen sus procesos de crecimiento y transformación urbana de manera integral.[5]

Esto se relaciona a la vez con una tendencia generalizada a desvincular los códigos urbanísticos de los planes estratégicos y de desarrollo urbano, los cuales actúan en el mejor de los casos como lineamientos de carácter indicativo, no vinculante. Un relevamiento sobre el conjunto de planes, normativas y proyectos formulados durante el periodo 2000-2013 en la RMBA (Catenazzi et al., 2014), demostró, por ejemplo, que, 13 de los 24 municipios de la primera y segunda corona metropolitana habían elaborado planes urbanos o estratégicos en ese lapso temporal, pero poco menos de la mitad los utilizaban al momento del relevamiento.

El caso de la CABA es significativo en este sentido. A finales de 2018, la Legislatura porteña aprobó un nuevo Código Urbanístico para la ciudad sin contar con un modelo territorial previo que sirviera de base al mismo. El Plan Urbano Ambiental (PUA) que data del 2008 estaba desactualizado al momento de revisar la normativa, además de no haber territorializado en un plano los lineamientos de la estructura urbana deseada y de sus desarrollos futuros, especialmente en materia de vialidad y espacio público. La débil o casi ausente definición espacial en cartografía a escala adecuada de las

[5] Al 2014, de los 40 municipios de la RMBA, 24 habían elaborado algún tipo de documento de planificación, 13 de los cuales estaban publicados y 11 aún no estaban publicados o terminados (Gutman, Wainer, 2018).

políticas urbanas, enunciadas solo por escrito, fue leída por algunos autores como la principal problemática de partida para la formulación del nuevo Código Urbanístico (CPAU, 2017).

1.3 De los esquemas de ordenamiento al planteo de estrategias

A escala metropolitana, desde finales de los años 60', se sucedieron varios estudios diagnóstico y planes regionales que sirvieron de antecedente al documento de los LERMBA. Estos se caracterizaron por el paso de esquemas directores que, emulando referentes internacionales y desde una mirada centro-periferia, aspiraron a un ordenamiento del conjunto del territorio metropolitano; al planteo de estrategias de desarrollo urbano más fragmentarias y descentralizadas que, respondiendo a los paradigmas de planificación contemporáneos, plantearon la necesidad de operar junto al plan con programas y proyectos piloto.

Con claras influencias del planeamiento regional francés, el Esquema Director del año 2000 (1966-1970) se propuso, en primer lugar, lograr una «organización» metropolitana al nivel más alto del aparato estatal, es decir, al nivel nacional (Fernández, 2020).[6] El plano de propuesta muestra la voluntad de consolidar un corredor urbanizado paralelo a la costa del Río de la Plata, cuyos límites quedaban definidos por el proyecto de una Red de Expresos Regionales (RER) y las autopistas del río y tangencial, de tal modo que frenasen la expansión urbana hacia el oeste.

Estas propuestas fueron recuperadas por el Estudio Especial del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB, 1975-1977) y utilizadas por los gobiernos militares del periodo siguiente para legitimar algunas de sus acciones de control territorial. Entre estas destacan: la sanción de la mencionada Ley 8912/77, la creación del CEAMSE y el sistema de parques donde se localizarían algunos rellenos sanitarios, la prohibición de implantar industrias en un radio de 70 km desde la Capital Federal, así como la creación del Mercado Central,

[6] El Esquema Director año 2000 fue elaborado por la Oficina Regional del Área Metropolitana (ORDAM) bajo la dependencia del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), el cual había sido creado en 1961 por la presidencia de Frondizi a fin de formular una estrategia de desarrollo para cada una de las regiones del país.

como política de control sanitario y de regulación de precios en el abastecimiento del área metropolitana (DOUyT, 2007:19).

En el contexto del retorno de la democracia en 1984, por acuerdo entre 19 municipios, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, se creó el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) para realizar «acciones mancomunadas destinadas a mejorar la funcionalidad y habitabilidad del área» (Ley 10784). Con la posterior adhesión del Gobierno Nacional en 1986, y en el marco de una política que a escala nacional propiciaba la descentralización del desarrollo, la Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA)[7] elaboró el Proyecto 90, publicado en 1989.

A diferencia del Esquema Director y del Estudio del SIMEB, que enfatizaban una directriz paralela al borde costero considerando el desarrollo de un eje fluvial portuario e industrial de alcance regional, el Proyecto 90 apostó por un menor crecimiento relativo del AMBA en relación con el resto del país y buscó impulsar una serie de «ideas fuerza» que incentivaran el fortalecimiento de la escala municipal. En correspondencia con esta directriz, el plan propuso «desconcentrar las actividades» y llevar a todos los ámbitos urbanos –existentes o previstos– de la región metropolitana, los equipamientos y servicios necesarios, generando empleo próximo al lugar de residencia. Complementariamente, planteó «descentralizar las decisiones» a fin de otorgar un mayor protagonismo a los municipios, intensificar sus atribuciones y promover la capacidad de atracción a nivel local (CONAMBA, 1989: 57). Sustentado en una secuencia metodológica de «estrategias», «programas» y «proyectos ejecutivos» de distinta naturaleza y escala (Novick, 2011:42), el Proyecto 90 instaló por primera vez la discusión acerca de la relación entre plan, proyecto e implementación, y su necesaria retroalimentación para concretar los objetivos de planeamiento.

Seis años más tarde, la CONAMBA publicó el estudio *El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis,* por encargo del gobierno provincial y financiado por el Consejo Federal de Inversiones, como parte de un conjunto de análisis más abarcativos, orientados a servir de soporte para la transformación institucional –más precisamente

[7] Creada por el presidente Raúl Alfonsín en 1986, con el fin de dirigir el accionar de los organismos involucrados en la gestión y desarrollo del área metropolitana bonaerense, y coordinar con los organismos nacionales que intervenían en el proyecto de traslado de la Capital a Viedma.

para la subdivisión de los municipios– de la RMBA (Proyecto Génesis 2000). Se trata de un diagnóstico urbanístico, realizado por un equipo de profesionales similar al que luego desarrollaría los LERMBA,[8] que produjo un estudio y análisis cartográfico minucioso acerca de la estructura de centros, los usos de suelo, la caracterización de los bordes y la estructura urbana de la aglomeración, entre otros temas-problema. Ese interés por dar cuenta de las lógicas de ocupación y estructuración del territorio metropolitano se diferencia de la abstracción de los esquemas producidos con anterioridad, y está inscripto en las corrientes críticas de esos años que ponían el foco en la ciudad construida y las formas del territorio (Novick, Favelukes, Vecslir, 2015).

2. Los Lineamientos Estratégicos. Aspectos institucionales e instrumentales

2.1 Nuevos horizontes post-crisis

Las políticas liberales implementadas en la década de los noventa, que buscaban integrar la metrópolis de Buenos Aires en el contexto de la globalización, se caracterizaron por la desregulación, la convertibilidad de la moneda, la privatización de las empresas públicas y la reapertura del crédito internacional, con un fuerte ajuste y achicamiento del rol del Estado. Paralelamente al registro de un crecimiento económico que estimulaba la exportación de *commodities* y el desarrollo de nuevas empresas de servicios, la precarización del empleo, el acuciante crecimiento de la pobreza y la polarización social no lograron ser contrarrestados por la promoción de políticas sociales compensatorias y, a finales del 2001, estalló una crisis económica y social sin precedentes en Argentina, que impactó directamente en el sistema político-institucional (DOUyT, 2007:6).[9]

Con posterioridad a ese episodio, la interrupción del pago y renegociación de la deuda externa, junto a la devaluación de la

[8] Los estudios fueron coordinados por Alfredo Garay y Néstor Magariños con un equipo conformado por Artemio Abba, Horacio Bozzano, Fernando Brunstein, Patricia Pintos y Luis Yanez, entre otros.

[9] Tras la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa, asumió el poder Eduardo Duhalde, quien ejerció como presidente interino entre enero del 2002 y abril del 2003, momento en el que Néstor Kirchner fue declarado nuevo presidente electo. En la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá asumió la gobernación en 2002 y en las elecciones de 2003 revalidó su cargo.

moneda, abrieron nuevos horizontes con progresivas mejoras en los salarios y niveles de empleo. En ese contexto de mayor estabilidad económica, y en el marco de una revalorización del Estado como agente esencial para la reactivación productiva y el desarrollo social, es que comenzaron a elaborarse los LERMBA en el seno de la Subsecretaria de Urbanismo y Vivienda, dependiente del Ministerio de Vivienda, Infraestructura y Servicios públicos de la Provincia de Buenos Aires.

El equipo estuvo dirigido por el entonces Subsecretario de Urbanismo y Vivienda, Arq. Alfredo Garay, e integrado por asesores técnicos y profesionales especialistas en políticas urbanas de la DOUyT, así como por un grupo de consultores nacionales[10] e internacionales, estos últimos en su mayoría españoles.[11] Para su elaboración se contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco del Programa de Apoyo a la Gestión Urbana, con el aporte de recursos provenientes del Fondo Español de Servicios de Consultoría.

La presentación del documento en septiembre de 2007 coincidió con un especial momento político, de relevo entre diferentes equipos de gobierno de los tres estamentos claves de la gobernabilidad metropolitana. En el caso de la Nación y la Provincia, con continuidad de representantes del Partido Justicialista, y en el caso de Ciudad, con un cambio de signo político.[12] «Un momento de cambios (políticos) dentro de una continuidad de tendencias de desarrollo económico que permitía pensar en inversiones y proyectos a más largo plazo» (Garay en Corti, 2007).[13]

Dado que el objetivo final de los LERMBA era que Ciudad, Provincia y Nación firmaran un pacto, y que ese pacto desarrollara una cierta forma de institucionalidad metropolitana, desde su inicio se buscaron coincidencias con el PUA, a cargo de Subsecretaría de Planeamiento de CABA y en ese entonces aún pendiente de aprobación,

[10] Artemio Abba, Roberto Benencia, José A. Borello, Fernando Brunstein, Pablo Ciccolella, Gonzalo Fernández, Rosana Ferraro, Susana Garay, Adolfo Koutoudjian, Patricio Narodowski, Luis Yanez.

[11] Federico Bervejillo, Joaquim Clusa, José María Ezquiaga, José María Llop, Andrés Monzón de Cáceres, Sara Mur, Salvador Rueda.

[12] Momento final de la gestión de Néstor Kirchner como presidente de la Nación, de Felipe Solá como gobernador de la Provincia, y de Jorge Telerman como Jefe de Gobierno de la CABA.

[13] Algunas citas o argumentos están extraídos directamente de la grabación de la entrevista que nos fue facilitada por Café de las Ciudades.

así como con el Plan Estratégico Territorial, que elaboraba paralelamente el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (DOUyT, 2007:31). En esta dirección, se consideró conveniente que los Lineamientos Estratégicos volvieran a plantear algunos temas clave –como el rol del puerto, el aeropuerto o el perfil industrial de la ciudad–, que aparecían con cierto sesgo en el PUA, de manera que existiese un «ida y vuelta» y pudieran irse sintetizando unos criterios generales de forma conjunta (Garay en Corti, 2007).

Cabe señalar, asimismo que, en el 2007, se cumplían 30 años de la sanción del Decreto-Ley 8912/77 que había encomendado al Gobierno Provincial la formulación de lineamientos estratégicos como una base sobre la cual discutir, y eventualmente consensuar, un marco de referencia que permitiera dar coherencia a las políticas públicas vinculadas a la RMBA. Respaldado en esta encomienda, el documento de los Lineamientos Metropolitanos incluyó, en forma de apéndice, la formulación de un proyecto de decreto reglamentario de la mencionada Ley, a fin de mejorar los contenidos de los instrumentos de ordenamiento territorial, y muy especialmente, regular los procedimientos para la modificación a los códigos vigentes (DOUyT, 2007:331). Sin embargo, la presión de la cámara de desarrolladores de la Provincia de Buenos Aires impidió que este decreto reglamentario se firmara (Lanfranchi et al., 2017:93).

2.2 Planificación estratégica «a la bonaerense»

De acuerdo a las corrientes urbanísticas de la época y «como contracara de la lectura idealizada de la realidad, característica del modelo predictivo determinista» (Aguilar, 2005), los LERMBA buscaron alejarse de las anteriores propuestas de planeamiento regional a partir de reconocer la existencia de diferentes niveles de «incertidumbre» (o dificultad) en la resolución de las problemáticas metropolitanas. Con este enfoque, se propuso la construcción de una metodología de análisis y propuesta que combina algunas técnicas de la planificación tradicional (diagnóstico sectorial y selección inicial de temas estratégicos), con herramientas más cercanas a la planificación estratégica (talleres de trabajo , matrices de problemas, construcción de escenarios) a la vez que introduce elementos de «cosecha propia»

(planteo y combinatoria de dilemas), ensayados previamente en el ámbito profesional y académico.[14]

La metodología propuesta parte de la idea que «un plan no puede hablar de todo» (Garay en Corti, 2007), considerando primordial identificar las temáticas centrales que tuvieran una fuerte incidencia (o, en palabras de los autores, capacidad de «tracción») sobre las dinámicas de la RMBA. Con ese objetivo, sobre la base de los diagnósticos elaborados por el equipo redactor y los consultores externos, se realizaron reuniones y talleres con técnicos y funcionarios que concluyeron en la selección de doce cuestiones consideradas como las más relevantes, las cuales fueron clasificadas en tres matrices problemáticas:

- Matriz productiva: restricción energética, reorganización de la estructura vial, localización y operatividad del puerto, cambios en los patrones de localización industrial.
- Matriz de crecimiento urbano: estructuración del sistema de centros, organización del sistema de transporte, expansión de las redes sanitarias, definición de las características de crecimiento.
- Matriz ambiental: manejo de cuencas, tratamiento de residuos, provisión de áreas verdes, transformación del borde periurbano.

Posteriormente, para cada una de las doce cuestiones estratégicas detectadas, se planteó un «dilema»[15] en torno al proceso de toma de decisiones. A modo de ejemplo, dentro de la matriz productiva, se proponía:

- Contar con una oferta de energía abundante y diversificada vs no desarrollar inversiones y mantenerse en el límite de la restricción.
- Continuar extendiendo los ejes radiales vs promover el desarrollo de ejes concéntricos.
- Modernizar y ampliar el Puerto Nuevo (accesos y logística) vs ampliar el Puerto de La Plata.

[14] Cabe recordar que antes del 2005, Alfredo Garay se había desempeñado como Subsecretario de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y como miembro del directorio de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. Además, era titular de una cátedra de Planificación Urbana en la Facultad de Arquitectura de la UBA desde el año 2000.

[15] Etimológicamente, un dilema es un argumento formado por dos proposiciones contrarias que permite que la negación de una sirva como demostración de la otra.

- Apoyarse en la infraestructura fabril instalada vs promover la creación de nuevos parques Industriales.

Es interesante observar cómo este mecanismo que le otorga «personalidad propia» a los LERMBA, es utilizado de manera coyuntural para limitar a dos alternativas, las acciones o políticas de intervención capaces de dar solución a cada eje problemático. Dilemas que incluso en algunos casos, por su propia asimetría, no podían ser considerados como tales (Corti, 2007) o conducían a la opción dicotómica de actuar o mantener –sin ningún tipo de alteración– la situación o tendencias actuales.

Como último paso dentro del esquema metodológico, se buscó relacionar entre sí los dilemas –y sus posibles resoluciones–, dando lugar a una serie de combinaciones entre dimensiones analíticas y propositivas (acerca del medioambiente, la movilidad, la producción, el crecimiento) que, según los autores, tradicionalmente habían sido abordadas por el planeamiento de manera sectorial, y que en este caso fueron integradas intencionadamente. La ponderación y jerarquización de tales combinaciones sirvieron para estructurar escenarios alternativos que, «en lugar de trabajar con una actitud proyectual sobre el deseo, nacen de una actitud de observación de la realidad y sus tendencias», evaluando las posibilidades de incidir sobre esa realidad a partir de las herramientas disponibles (Garay en Corti, 2007).

De este modo, fueron formulados cinco escenarios alternativos:[16]

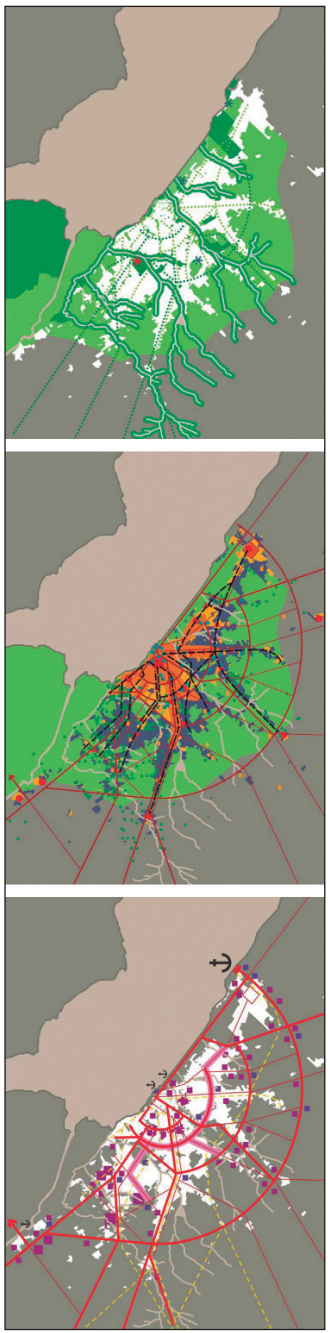
- El primero, caracterizado como *escenario reciente*, resulta de la proyección de las tendencias observadas en el diagnóstico, sin introducir cambios substanciales.
- El segundo, denominado *escenario previsible*, surge de la aplicación de las cuatro decisiones que presentan menor nivel de incertidumbre: la diversificación de las fuentes de energía, el manejo de cuencas, el tratamiento de residuos y la transformación de la estructura vial.

[16] En todos los casos, se parte del supuesto que la población regional continuará creciendo a razón de un millón o un millón y medio de habitantes por período intercensal, que la superficie de suelo requerida por la industria crecerá de 35 a 100 m² por puesto de trabajo, y que la superficie destinada a logística duplicará la que requiere la industria.

- El tercer escenario de *consolidación de una nueva matriz productiva* introduce los efectos del desplazamiento de la estructura portuaria (cinco cambios).
- El cuarto incorpora dos temas de difícil resolución, pero de gran efecto sobre el *desarrollo social:* la expansión de las redes de agua y saneamiento y la reestructuración del sistema de transporte público con el establecimiento de un boleto único intermodal (seis cambios).
- El quinto escenario, de *desarrollo integrado*, propone evaluar los efectos de la incorporación de siete decisiones: las cuatro del escenario previsible más la construcción de un nuevo puerto, la expansión de las redes y la reestructuración del sistema de transporte (DOUyT, 2007:192).

La figura 1 nos muestra las tres matrices (desarrollo, crecimiento y ambiental) del último escenario. Estas intentan esquematizar las mencionadas líneas de actuación, destacando: la localización del nuevo puerto de contenedores en la zona sur; la transformación de la estructura vial radial en una red de vinculaciones radio-concéntricas; la localización de nuevos parques industriales y logísticos; el desarrollo de nuevas áreas de urbanización compacta en proximidad de las estaciones ferroviarias; el tratamiento de las cuencas como parte de un sistema de áreas verdes y la protección del borde periurbano.

Figura 1. Escenario de *desarrollo integrado*: matriz de desarrollo, matriz de crecimiento y matriz ambiental.

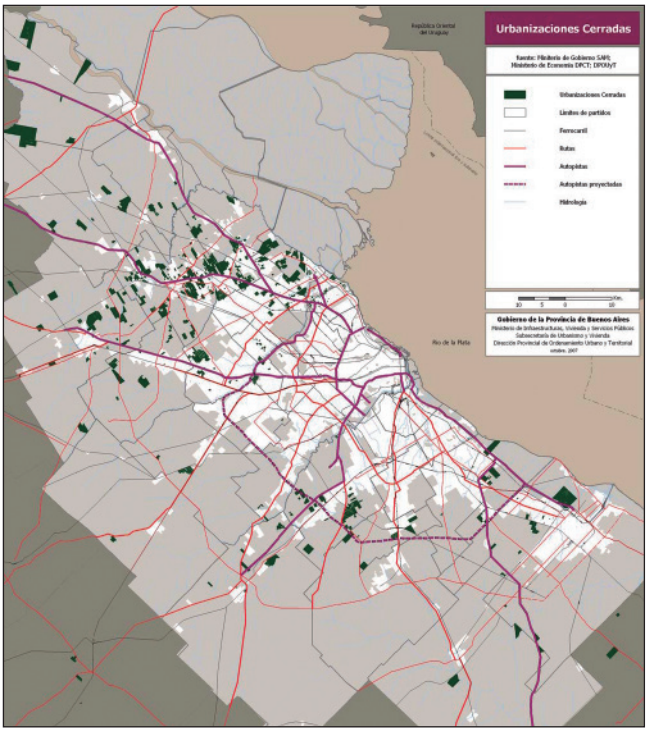


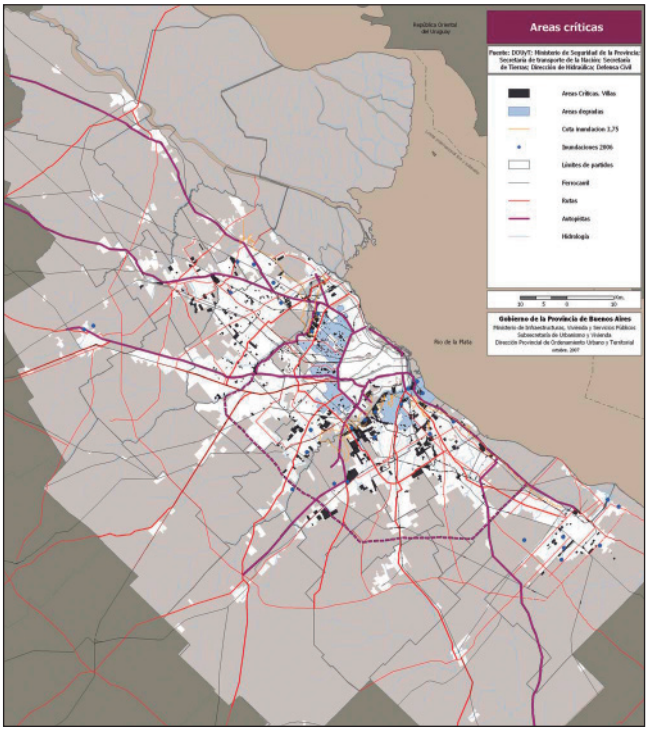
Fuente: DOUyT, 2007.

Este tipo de gráficos, utilizados para ilustrar los escenarios de propuesta, se diferencian de los planos de zonificación propios de los esquemas directores de la segunda posguerra, así como también de aquellos correspondientes a los contemporáneos planes de ordenamiento urbano desarrollados en la Europa Meridional, de donde provenían los consultores internacionales. El nivel de abstracción de los esquemas que, en consonancia con la noción de incertidumbre, buscaban ilustrar «lineamientos» más que intervenciones definidas o finalistas, se logró «geometrizando» las principales directrices de la vialidad y los sistemas de transporte, corredores verdes y piezas recurrentes como hipermercados, parques industriales y centros de logística.

Los mapas de diagnóstico revisten, en cambio, una mayor precisión, destacando su aporte en la generación, actualización y georreferenciación de un importante volumen de información metropolitana. Se elaboraron alrededor de cuarenta mapas temáticos que caracterizan el soporte geográfico, la evolución de la urbanización, las tipologías del tejido urbano, la localización de las industrias, las variables socioeconómicas, las infraestructuras de servicio y la estructura del transporte, entre otros aspectos que ya habían sido estudiados por la CONAMBA. A la vez, se incorporaron *layers* de relevamiento, inéditos en el contexto del planeamiento de Buenos Aires, tales como: las nuevas centralidades metropolitanas, las urbanizaciones cerradas, las villas y asentamientos, o el sistema de espacios verdes existentes (figura 2).

Figura 2. Mapas de diagnóstico: áreas críticas y urbanizaciones cerradas.

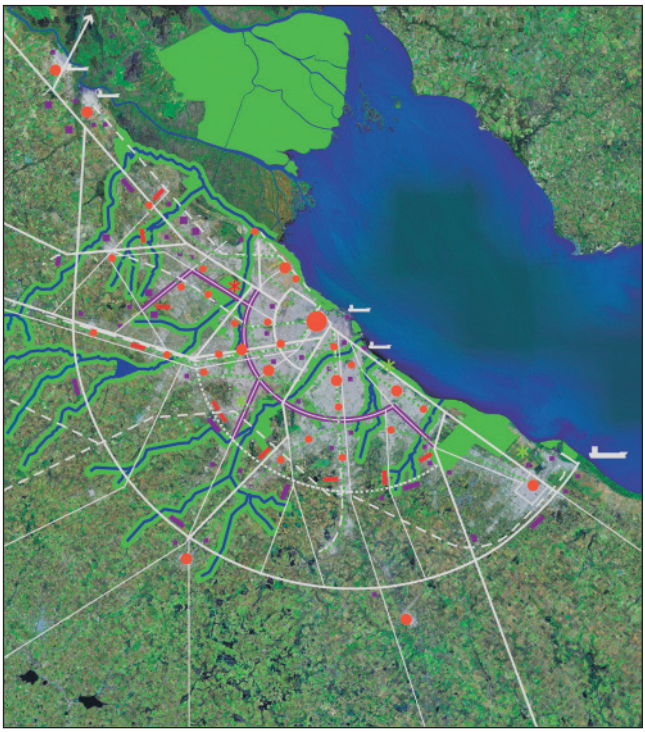




Fuente: DOUyT, 2007.

Las lógicas visuales y las convenciones gráficas de los dos registros no siempre resultaron en sintonía, y la propia tapa del documento (figura 3) muestra las tensiones que surgen al superponer los trazados geométricos del esquema de propuesta sobre la base del Google Earth con los niveles de detalle propios de esta imagen satelital (Novick, Favelukes, Vecslir, 2015:67).

Figura 3. Tapa de la publicación.



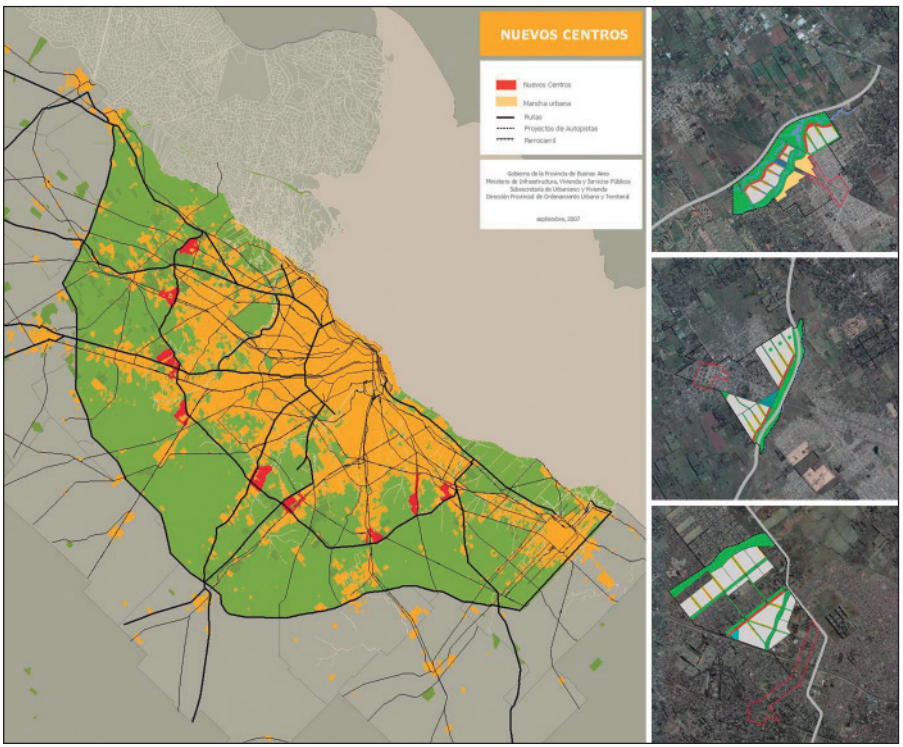
Fuente: DOUyT, 2007.

La escala predominante de trabajo es aquella que comprende la totalidad de la RMBA, entre Zarate-Campana y La Plata, sin niveles intermedios de aproximación como podrían ser los corredores urbanos, las cuencas o determinadas agrupaciones municipales en función de rasgos geográficos o problemáticas urbanas comunes. Así, se produce un salto entre los lineamientos de escala macro y algunos estudios particulares, como la propuesta de nueve nodos de urbanización, localizados en la intersección de trazados viarios o ferroviarios radiales con la futura Autopista Parque Presidente Perón (figura 4).

En relación a esta propuesta, resulta pertinente hacer una breve mención al debate ciudad compacta-ciudad dispersa, propio del momento, y la postura que asumen los LERMBA respecto al mismo. Frente a la emergencia de «nuevas centralidades» (asociadas a los shoppings, hipermercados y multicines) con efectos negativos sobre la cohesión social (DPOUyT, 2007: 74), el sistema de «centros tradicionales» que había sido esquematizado en los estudios

de la CONAMBA, [17] se consideró un valor a potenciar. Cuestión que quedó plasmada en el diagnóstico y enunciada como objetivo de un programa específico que proponía fortalecer el sistema de centros tradicionales, en su mayoría relacionados con las estaciones ferroviarias. Al mismo tiempo, la mencionada propuesta de nueve nodos urbanos en la segunda corona metropolitana es formulada como una alternativa de crecimiento, sobre todo residencial, en un suelo correctamente urbanizado, accesible para cualquier nivel de ingresos (DPOUyT, 2007: 303). El esquema resultante mantiene la preminencia de la directriz radial y el sistema de coronas entorno a la ciudad capital, ahora delimitadas por la nueva autopista y su rosario de centros, y el arco periurbano comprendido entre esta y la ruta 6.

Figura 4. Esquemas de propuesta para los nuevos centros



Fuente: DOUyT, 2007.

[17] El capítulo V, a cargo de Artemio Abba, analizaba los equipamientos existentes: sanitarios, escolares, administrativos, etc. y a partir de ellos efectuaba una clasificación de centros según su jerarquía, de acuerdo con la concentración de funciones y actividades (CONAMBA, 1995: 87-104).

De acuerdo con los preceptos de la planificación estratégica en boga, la introducción de la participación fue una premisa de los LERMBA, que consideraron a esta práctica como intrínseca a los cambios en el pensamiento de los planificadores y necesaria para construir un consenso entre el conjunto de actores que intervienen en los procesos de toma de decisión sobre la aglomeración, sin el cual los planes regionales habían demostrado escaso o nulo poder de transformación de la realidad metropolitana (Garay en Corti, 2007).

La cronología de actividades que figura en el documento menciona diversas reuniones con los consultores nacionales e internacionales, responsables técnicos de la misión del BID, funcionarios del gobierno de CABA y representantes de organismos públicos de la Provincia, así como la realización de tres talleres con funcionarios y técnicos de municipios de la región. En octubre de 2006, cabe destacar la organización de un Seminario Internacional donde intervinieron universidades, ONGs, fundaciones y especialistas independientes.

Sin embargo, a diferencia de otros planes contemporáneos (como por ejemplo, el PUA de CABA), no se utilizaron técnicas participativas en *strictu sensu*, con foros, consultas o audiencias públicas y representatividad de todos los sectores sociales; y la interacción con el sector privado se redujo a dos reuniones durante la visita de los consultores del Componente 3.[18]

Por tanto, si bien los LERMBA fueron pensados, según sus autores, como una «plataforma de discusión y de futuros consensos» más que como un proyecto finalista, a diferencia de los planes estratégicos más clásicos, anclados en la promoción de la colaboración público-privada, el fomento de la competitividad y el *marketing* de ciudades, en su elaboración se omitieron instancias de participación amplia, con escaso involucramiento del sector privado y un liderazgo claramente asumido por –y para– el sector público.

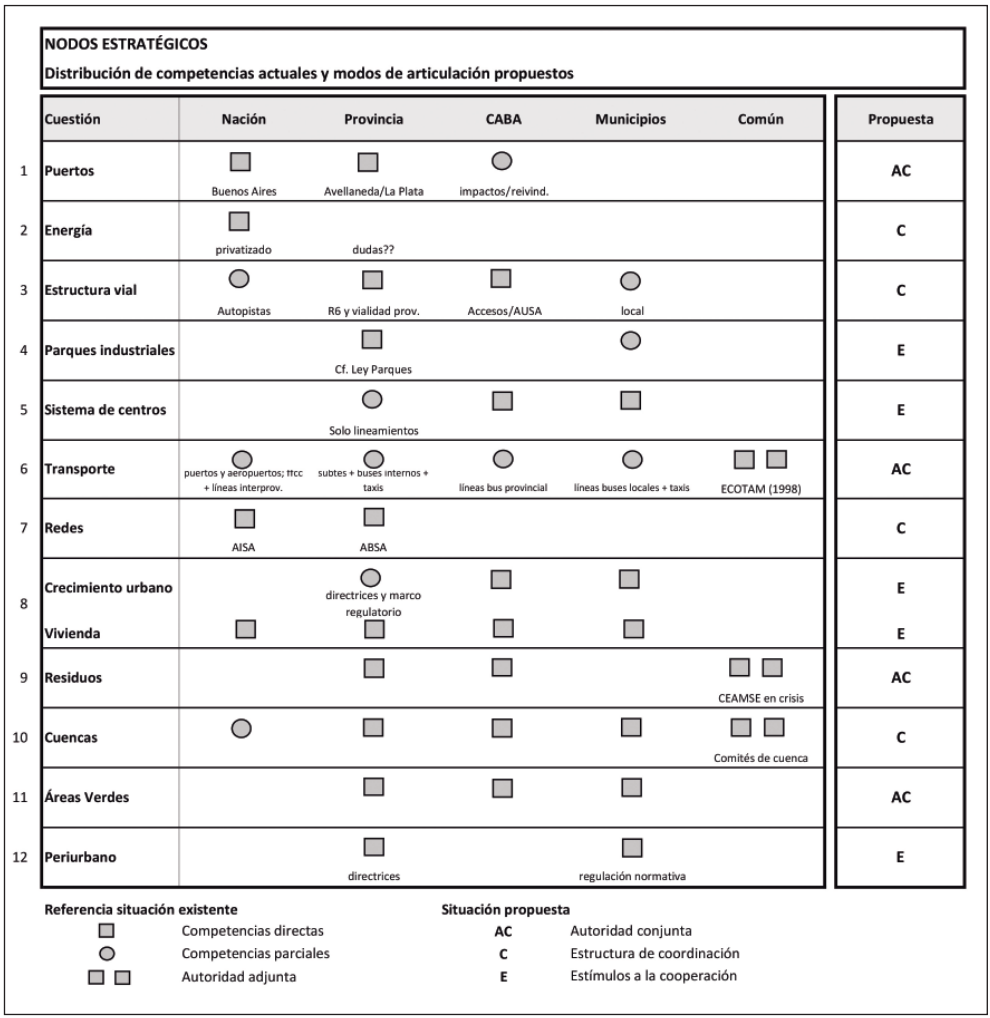
[18] En la cronología de actividades se registran solo dos reuniones, en junio de 2007, de la empresa consultora ERV Arquitectes Associats Internacional, seleccionada para el Componente 3 (Desarrollo de propuestas de intervención), con el responsable de la división Real Estate de Ernst & Young y con desarrolladores inmobiliarios.

3. La cuestión de la gobernanza metropolitana

En el último capítulo de los LERMBA se desarrolla una propuesta de conducción y gestión metropolitana. Esta se basa en la construcción de un Pacto Intergubernamental –entre Nación, Ciudad y Provincia de Buenos Aires, con el respaldo de los municipios– sobre las problemáticas diagnosticadas como prioritarias que configuran los doce temas de agenda. Paralelamente, se propone la creación de una Agencia Metropolitana que genere las condiciones para avanzar en esas líneas de trabajo, y la progresiva construcción de un sistema de gestión que articule el conjunto de instituciones, instrumentos y procedimientos de acuerdo con los lineamientos definidos. De manera complementaria, se anexa un decreto reglamentario para la modificación de la Ley 8912 a fin de adaptar los instrumentos urbanísticos vigentes a las nuevas dinámicas del desarrollo metropolitano; propuesta que, como se ha mencionado, fracasó ante la presión de la cámara de desarrolladores de la Provincia.

Tal como se apuntó anteriormente, en contraposición a los planes estratégicos, cuyos mecanismos de colaboración público-privado motorizaban desde un inicio el modelo deseado y los proyectos urbanos derivados, los LERMBA depositaron en el sector público la responsabilidad de decidir y comandar la gobernanza metropolitana. De hecho, el documento concluye con un listado de los doce asuntos estratégicos, identificando las competencias vigentes de los cuatro ámbitos de gobierno, la presencia o ausencia de estructuras comunes como punto de partida, y la necesidad de nuevas respuestas institucionales para su conducción o coordinación (figura 5).

Figura 5. Condiciones de la gestión por líneas estratégicas.



Fuente: reelaboración a partir de DOUyT, 2007, p. 383.

De acuerdo con Reese, nos encontramos en un momento de resurgimiento del Plan en la práctica urbanística argentina. Una herramienta que había sido cuestionada entre los 80' por su poca operatividad frente al proyecto urbano, y buena parte de los 90' con la retirada del Estado de las funciones de planificación, y que reaparece a principios de los 00' a partir de «un eclecticismo teórico y metodológico más que notable» (…). «La articulación de ideas y el peso relativo dado a las distintas cuestiones [rol del sector público,

articulación plan-proyecto, disyuntiva sectorial-integral, participación y gestión multiactoral, etc.] generaron diversas prácticas de la planificación que van desde desestimarla como herramienta de cambio hasta proponer la construcción de un nuevo paradigma que la legitima y recrea» (Reese, 2006:6).

Tal sería el caso de los LERMBA y su búsqueda de construcción de una metodología capaz de generar una plataforma de consenso para la gobernanza metropolitana. Así, aunque dicha metodología se nutre mayormente de herramientas ya ensayadas en planes anteriores, se aleja del «idealismo» del planeamiento tradicional en cuanto intenta privilegiar la ciudad real y hallar las posibilidades más certeras para su transformación; y de la base conceptual del plan estratégico de corte empresarial, en el sentido que otorga al Estado una función activa y mediadora del desarrollo metropolitano, proponiendo un pacto que corresponda al interés público de la metrópolis.

Lamentablemente, a catorce años de publicado el documento, la región metropolitana se sigue construyendo en base a políticas sectoriales y fragmentarias de escala nacional o provincial, decisiones de organizaciones estatales centralizadas y actores económicos privados (sobre la infraestructura y los servicios), que se suman a los esfuerzos municipales de intervención, dispares e inconexos, fundamentalmente sobre el espacio público y el equipamiento social. La falta de gobernanza «deriva en problemas metropolitanos como la «ilimitada» expansión urbana, las desiguales condiciones de la calidad de vida urbana y de la seguridad ciudadana, la distribución no equitativa de los recursos financieros, la mala gestión de los servicios, las dificultades para la gestión ambiental, y la falta de un ejercicio democrático que legitime las decisiones que afectan el ámbito metropolitano» (Pírez, 2005:423).

En el año 2006, se anunció la creación de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (Cocamba), dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, a fin de coordinar políticas públicas entre Nación, provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires, pero la actividad se discontinuó en 2017 cuando su Secretario Ejecutivo, el Dr. Facundo Suarez Lastra, renunció para ocupar una banca como diputado de la Nación.[19] Ese mismo año, el

[19] En los encuentros realizados se plantearon diferentes formas de gobernanza metropolitana y se trabajó en una Red Integrada de Servicios de Salud como tema prioritario.

Programa de Ciudades de CIPPEC, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, realizó una revisión técnica del documento de los LERMBA y promovió una serie de diálogos con los referentes involucrados, arribando a algunas recomendaciones para aquellos encargados de la gestión pública metropolitana (Lanfranchi et al., 2017).

Pero a pesar de estas dos iniciativas, los LERMBA continúan siendo el último instrumento de carácter propositivo que efectuó un relevamiento, sistematización y reflexión integral sobre los temas metropolitanos, incluyendo aspectos como aquellos vinculados a la matriz ambiental, anteriormente soslayados o trabajados de manera individual, e intentando «ordenar y hacer coincidir proyectos sectoriales, de manera que la inversión del Estado y de la sociedad converja dentro de objetivos concurrentes» (Garay en Corti, 2007).

4. Referencias

Aguilar, M. (2005). «El urbanismo público. Devenir de supuestos: de los «universales» a los «criollos»». En M. Welch Guerra (comp.) *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes* (pp. 135-167). Buenos Aires: Biblos.

Catenazzi, Andrea; Novick, Alicia; Cañellas, Estela; Colella, Viviana; Jaime, María Eugenia; Jaime, Daniela (2014). Procesos de planificación en el Área Metropolitana de Buenos Aires 2000-2013. Actores, escalas e instrumentos. *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11)* La Plata, p. 921-938.

Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA). (1989). *Proyecto 90. Propuesta de líneas directrices y estrategias para mejorar la calidad de vida*. Buenos Aires: CONAMBA.

Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA). (1995). *El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis*. Buenos Aires: Ministerio del Interior.

Corti, Marcelo (2007). Planes de las ciudades (II). Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Escenarios alternativos, políticas urbanas, instrumentos de gestión; entrevista a Alfredo Garay. *Café de las Ciudades*, 60.

Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU). (2017). *Aportes a la formulación del Código Urbanístico*. http://www.observatorioamba.org/pdf/aportes_cu_entregado.pdf

Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DOUyT). (2007). Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Infraestructura, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda.

Fernández, Leornardo (2020) ¿Qué es el AMBA? (II) Región, regionalización y conurbación de Buenos Aires. Región, regionalización y conurbación de Buenos Aires. *Café de las Ciudades*, 190.

Gorelik, Adrián (2015). Ensayo introductorio. Terra incognita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires. En G. Kessler (dir.) *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires* (pp. 21-69). Ciudad de Buenos Aires: Edhasa-UNIPE.

Gutman, Margarita, Wainer, Laura (2018). Anticipaciones urbanas en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Derivas de los instrumentos disciplinares (1990-2014). *Cuestión Urbana*, 4.

Lanfranchi, Gabriel; Garay, Alfredo; Baer, Luis; Bidart, Mercedes (2017). Revisión de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires 2007-2017. *Documento de trabajo n°168*. CIPPEC.

Mignaqui, Iliana (2012). Planes y proyectos territoriales. Escenarios de la metrópolis planificada. *Riurb (Revista Iberoamericana de Urbanismo)*, 8, 121-137.

Novick, Alicia (2011). Los proyectos territoriales en perspectiva. En M. Charrière (dir.) *Planes, proyectos e ideas para el AMBA* (pp. 35-47). Buenos Aires: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.

Novick, Alicia, Favelukes, Graciela y Vecslir, Lorena (2015). Mapas, planes y esquemas en la construcción del Gran Buenos Aires. *Anales del IAA*, 45(1), 55-72.

Pírez, Pedro (2005). Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. *Estudios demográficos y urbanos*, 20 (3), 423-447.

Reese, Eduardo (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 22(65), 3-22.

Sabsay, Daniel, García, María del Carmen; Napoli, Andrés (2002). *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico-institucional para su construcción*. Buenos Aires: FARN.

Vecslir Lorena, Ciccolella Pablo (2012). Editorial: Transformaciones territoriales recientes y reestructuración metropolitana en Buenos Aires. *Riurb (Revista Iberoamericana de Urbanismo)*, 8, 1-7.

Plan integrado de desarrollo urbano de la región Metropolitana de Río de Janeiro: un análisis crítico

Guilherme Lassance
Programa de Postgrado en Urbanismo,
Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Federal de Rio de Janeiro-PROURB/FAU/UFRJ

Maria Paula Albernaz
Programa de Postgrado en Urbanismo,
Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Federal de Rio de Janeiro-PROURB/FAU/UFRJ

1. Contexto. Especificidades y dinámicas territoriales

1.1 Particularidades socio-ambientales de la región del plan metropolitano

En Brasil, el inicio del proceso de metropolización está atado al periodo de desarrollo que se inició en los años 50' y que se prolongó durante el régimen militar en las décadas siguientes. Se caracterizó por las inversiones en industrialización e infraestructura vial, con grandes migraciones del campo a la ciudad, lo que dio lugar a una rápida expansión de la urbanización caracterizada por la formación de una sociedad urbano-industrial heterogénea y desigual. La Región Metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ) está compuesta hoy por 22 municipios y tiene una población de más de 12 millones de habitantes, con la ciudad de Río de Janeiro como núcleo (Figura 1).

El territorio metropolitano ocupa una superficie de 5645 km² y se configura como si fuese un vasto anfiteatro sobre la Bahía de Guanabara en su centro. Es una llanura costera delimitada al norte por la Serra do Mar, cuyas estribaciones forman un extenso arco de este a oeste, y al sur por las aguas del océano Atlántico y las bahías de Sepetiba y Guanabara. Esta llanura así delimitada está atravesada al oeste por los macizos montañosos de Tijuca, Pedra Branca y Gericinó, y al este por las sierras de Tiririca y Camburi.

Las áreas de vegetación natural corresponden a más del 30% del territorio metropolitano, situadas principalmente en las laderas de los macizos donde destaca la Floresta de Tijuca, el mayor bosque urbano del mundo, además de áreas de manglares y arenales. Estos espacios naturales se han visto presionados por ocupaciones irregulares. Las áreas legalmente protegidas del entorno natural equivalen a más del 15% del territorio metropolitano, teniendo relación directa con las cualidades del paisaje y su expresión escenográfica única.

La ocupación del territorio metropolitano también está condicionada por los ejes de circulación y transporte. Del área central parten las líneas ferroviarias que la estructuran en el noroeste y las autopistas axiales que corresponden en sus extensiones a las avenidas Brasil, Amaral Peixoto y das Américas, la Linha Vermelha y la autopista Niterói-Manilha. La opción por un modelo económico basado en el sistema de carreteras permitió una ocupación dispersa caracterizada por la implantación de establecimientos industriales a

lo largo de los corredores de transporte, emprendimientos inmobiliarios en los suelos menos valorados y fraccionamientos populares irregulares en las zonas periféricas.

Esta ocupación dispersa repercute hoy en día en los problemas socioambientales relacionados con las deficiencias de saneamiento que ejercen presión sobre el frágil patrimonio medioambiental y paisajístico, y aumentan la exposición a riesgos frecuentes como las inundaciones y los desprendimientos de los morros. El modelo de ocupación y urbanización también ha puesto en peligro la seguridad hídrica de la metrópolis, cuyo suministro de agua depende en gran medida del río Paraíba do Sul y sus afluentes, una fuente fluvial también sometida a la presión medioambiental, que implica un complejo y costoso sistema de recogida y tratamiento.

La metropolización de Río de Janeiro está asociada a una alta concentración de la renta y a una enorme desigualdad social y se refleja en la contrastada diferenciación socioespacial del territorio metropolitano con un núcleo central metropolitano que concentra infraestructuras, servicios y equipamientos. La RMRJ presenta un indicador GINI de 0,48. En el núcleo metropolitano, el porcentaje de personas que viven con menos de un salario mínimo es del 20,9%, en los municipios periféricos llega al 33,7% y en algunas favelas alcanza el 43,6%. También hay que tener en cuenta que las favelas –residencia de la mayoría de la población de menores ingresos– impregnan todo el territorio metropolitano, incluido el municipio de Río de Janeiro. Son los asentamientos irregulares más frecuentes en la RMRJ, generalmente situados en las laderas de las colinas o en zonas inundables relegadas por el mercado inmobiliario formal. A menudo, las favelas se caracterizan por la ausencia o la precariedad de las infraestructuras urbanas y la insalubridad de la mayoría de sus edificios, además de la irregularidad de la propiedad de la tierra.

Especialmente en el período comprendido entre finales de los años 60' y la primera mitad de los 70', en plena dictadura militar en Brasil, muchas de las favelas situadas en la región con los precios más altos del suelo fueron desalojadas involuntariamente, lo que dio lugar a la formación de enormes urbanizaciones alejadas de los centros urbanos de la época. En las últimas décadas, el programa de vivienda del gobierno federal Minha Casa Minha Vida, para la financiación de unidades residenciales, también llevó a la ocupación

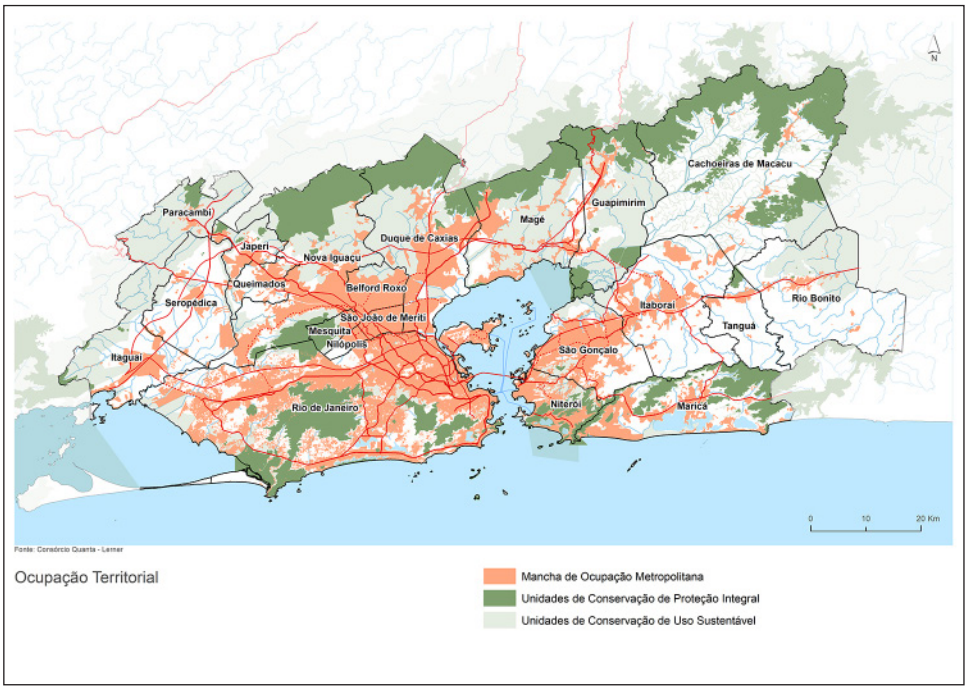
de suelo por parte de grandes desarrollos inmobiliarios, pero no representó un cambio en el panorama de la vivienda metropolitana.

La Región Metropolitana de Río de Janeiro es la segunda mayor área metropolitana en tamaño del país y su segundo polo económico, así como el de todo el hemisferio sur, con un peso cercano al 64% del PIB total del Estado de Río de Janeiro. A pesar de la atención prioritaria al sector del petróleo y el gas, la economía metropolitana es muy dependiente del sector terciario, cuya dinámica, en gran parte informal, moviliza a un gran contingente de trabajadores de baja cualificación y remuneración.

La metrópoli de Río de Janeiro es la que presenta el mayor desequilibrio territorial y económico entre el núcleo y los demás municipios de Brasil. En el núcleo del municipio existen importantes activos en materia de logística internacional (las instalaciones portuarias de las bahías de Guanabara y Sepetiba y el aeropuerto internacional de Galeão), pero están infrautilizados, al igual que los sectores de la salud y el turismo, cuyas operaciones están muy por debajo de su potencial.

A pesar del proceso de metropolización que se extiende por todo el país, sus dos mayores metrópolis, São Paulo y Río de Janeiro, concentran el 20% de su población urbana. Hasta mediados del siglo pasado, Río de Janeiro era el principal centro económico del país, pero perdió esta posición en favor de São Paulo, que hoy irradia territorialmente la producción económica y cultural, sin mucha competencia de las otras regiones metropolitanas. En este sentido, la proximidad geográfica de ambas metrópolis, interconectadas por una autopista de importante peso económico, puede verse como una oportunidad de desarrollo para Río de Janeiro.

Figura 1.- Mapa de ocupación territorial de la RMRJ.



Fuente: Consórcio Quanta-Lerner (2018).

1.2 El sistema de planificación nacional y el papel de la planificación metropolitana

El sistema de planificación nacional, coordinado por el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión, tiene como principal instrumento el Plan Plurianual (PPA) que establece directrices, objetivos y metas para la aplicación de los recursos públicos federales (nacionales) en un horizonte de cuatro años. Con la crisis económica de los años 80', la financiación de la organización territorial urbana se desvinculó de este sistema, provocando fuertes repercusiones en la aportación de recursos para su planificación.

El actual sistema de planificación urbana tiene su marco normativo en la Constitución Federal de 1988. Los municipios se encargaron de su ejecución a través del Plan Director, instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana y de la competencia sobre la ordenación, uso y ocupación del suelo. La reglamentación

de los artículos que tratan de la política urbana en la Constitución solo se produjo a principios de este siglo debido a la presión de los movimientos sociales que luchan por la Reforma Urbana, lo que dio lugar a la ley federal nº 10.257, llamada Estatuto de la Ciudad, promulgada en 2001. En cuanto a la planificación metropolitana, la Constitución de 1988 se limitó a atribuir al Estado la responsabilidad de definir las regiones metropolitanas, con la exigencia de la participación popular en los órganos de gestión regional.

Al Estatuto de la Ciudad le siguió la creación del Ministerio de Ciudades en 2003 (incorporado en 2019 al Ministerio de Desarrollo Regional) que impulsó la regulación de nuevos instrumentos previstos en la política urbana. Además, se lanzaron numerosas políticas sectoriales nacionales, como la que prevé el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, crea el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social e instituye el Consejo de Gestión de este fondo (ley federal 11.124/2005); la que establece directrices nacionales para el saneamiento básico (ley federal 11.445/2007); o la que instituye directrices para la Política Nacional de Movilidad Urbana (ley federal 12.587/2012). En la década de 2000 también se formularon programas nacionales de impacto no solo en la planificación metropolitana, sino también en el espacio urbano-regional, como el Programa de Aceleración del Crecimiento y el Programa Mi Casa Mi Vida.

A pesar de la creciente metropolización de las ciudades brasileñas, recién en 2015 se promulgó una ley específica, el Estatuto de las Metrópolis, que regula las regiones metropolitanas (ley federal nº 13.089). En cuanto a la competencia de la planificación urbana y metropolitana en los diferentes niveles de gobierno, el nivel federal (nacional) se quedó con la responsabilidad de los programas y acciones sectoriales distribuidos en diferentes secretarías del Ministerio de Desarrollo Regional, el gobierno estatal (provincial) con la responsabilidad de definir las regiones metropolitanas y otras categorías de aglomeraciones urbanas, la responsabilidad de crear cámaras técnicas metropolitanas y elaborar e implementar planes metropolitanos, y el ámbito municipal (local) con la competencia sobre la política urbana. La región metropolitana se considera una autarquía territorial, intergubernamental y plurifuncional, sin personalidad política. Su creación no supone una cesión de competencias municipales sobre la ordenación, uso y ocupación del suelo urbano,

constitucionalmente establecidas y reguladas por el instrumento de los planes directores y la legislación urbanística que los complementa.

1.3 Antecedentes históricos de la planificación metropolitana-planificación estratégica y urbana

La Constitución brasileña de 1937 ya preveía la agrupación de municipios de una misma región para la prestación de servicios públicos comunes. En aquella época, correspondía a los Estados regular las condiciones en que podían constituirse las agrupaciones, así como su administración. Durante mucho tiempo, la planificación metropolitana de Río de Janeiro se vio obstaculizada por la existencia de la administración autónoma del Distrito Federal, que separaba la capital del territorio bajo su influencia. Así, planes notables como el del francés Alfred Agache a finales de los años 20' se ciñeron a tratar el Distrito Federal como un territorio estanco. El plan de Constantin Doxíadis, elaborado en 1965, ya sin el Distrito Federal, pero con el mantenimiento de sus límites administrativos vinculados al Estado de Guanabara, ensayaba muy brevemente una visión más amplia que incluía el entorno metropolitano.

A pesar de estos precedentes, la planificación metropolitana en Brasil se remonta a la Ley Federal Complementaria n° 14 de 1973, promulgada durante el régimen de la dictadura militar, que instituyó las primeras nueve regiones metropolitanas del país. Esta ley determinó, por parte de los Estados, la creación de los Consejos Deliberantes y Consultivos. El Consejo Deliberante, con su personal técnico, se encargó de promover la elaboración del plan metropolitano, programar los servicios comunes, coordinar la ejecución de programas y proyectos de interés para la región metropolitana. El Consejo Consultivo, con representación de los municipios de la región metropolitana, se encargaba de opinar sobre cuestiones de interés común para la región metropolitana, como el saneamiento básico, el uso del suelo metropolitano, el transporte y la red de carreteras, la producción y distribución de gas combustible canalizado, el uso de los recursos hídricos y el control de la contaminación ambiental. Los municipios de la región metropolitana que participaron en la ejecución de la planificación integrada y los servicios comunes tuvieron preferencia para obtener recursos federales y estatales.

La Región Metropolitana de Río de Janeiro se creó solo un año después (Ley Federal Complementaria nº 20 de 1974), cuando se extinguió el Estado de Guanabara (antiguo Distrito Federal) y se unificó su territorio con el del Estado de Río de Janeiro. Además del municipio de Río de Janeiro, capital del nuevo Estado, había otros 13 municipios. La fusión de los Estados de Río de Janeiro y Guanabara generó mucha controversia y su triunfo se debió a la creación de la región metropolitana en la que se preveía implantar el segundo polo de desarrollo del país. Esta formulación demuestra que el tema territorial estaba entonces en el centro de la agenda gubernamental.

Todavía durante la dictadura militar, en 1974, se creó la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana-CNPU, vinculada a la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, para acompañar y evaluar la implantación de las regiones metropolitanas. Poco después, en 1975, la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano-FNDU tuvo como objetivo dotar a la comisión de recursos para aplicarlos en los programas de desarrollo de las regiones metropolitanas. Ese mismo año se creó la Fundación para el Desarrollo de la Región Metropolitana de Río de Janeiro-FUNDREM, un órgano de planificación metropolitana vinculado al Gobierno del Estado de Río de Janeiro, pero con personal y presupuestos propios y de carácter tecnocrático. Durante sus años de existencia, la Fundación promovió acuerdos de asistencia técnica para la elaboración de planes directores en los municipios de la Región Metropolitana de Río de Janeiro, coordinó programas y proyectos de interés local, realizó estudios e investigaciones sobre problemas regionales.

En 1976 se creó la Empresa Brasileña de Transportes Urbanos (EBTU), que destinó un gran volumen de recursos a programas de transporte en regiones metropolitanas, principalmente en Río de Janeiro, São Paulo y Belo Horizonte. Posteriormente, en 1979, la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana fue sustituida por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano-CNDU y, a partir de 1980, ya en un contexto de transición del país a un régimen democrático y de inicio de una crisis económica, cesaron las transferencias financieras a las regiones metropolitanas. Con la absorción de estos recursos por el presupuesto de la Unión, las políticas urbanas y metropolitanas dejaron de ser una prioridad.

Estos cambios coyunturales, asociados a la falta de interés de los nuevos actores –principalmente alcaldes electos, fortalecidos por la redemocratización y descentralización del país en los años 80–, debilitaron el órgano metropolitano de Río de Janeiro: FUNDREM, extinguido en 1989. La planificación regional, tanto a nivel nacional como estatal, se consideraba autoritaria y tecnocrática y fue sustituida por una perspectiva inmediata y sectorial. Las cuestiones metropolitanas comenzaron a tratarse en los órganos, consejos y agencias estatales, y más tarde a través de acuerdos intermunicipales como los consorcios sectoriales.

La vuelta al tema de la planificación metropolitana no se produciría hasta principios de este siglo (Estatuto de la Ciudad y Ministerio de las Ciudades), ya que los problemas de muchos municipios ya no podían resolverse de forma aislada. En la década de 2000, las regiones metropolitanas brasileñas se habían multiplicado hasta sumar más de 70, pero la inmensa mayoría de ellas se consideraban desprovistas de las características de tal condición y de cualquier gestión a nivel metropolitano.

En Río de Janeiro, la vuelta al tema metropolitano en el ámbito del Estado solo comenzó a materializarse recientemente, con la determinación legal, en 2008, de la elaboración de un plan director con un horizonte a diez años para la región metropolitana de Río de Janeiro y la creación de una agencia metropolitana. En 2011, se instituyó el Comité Ejecutivo de Estrategias Metropolitanas con la atribución de planificar y proponer medidas para establecer políticas públicas de carácter metropolitano, fortaleciendo la planificación y la gestión participativa. La mayor dificultad en el desempeño del Comité fue superar la cultura de la gestión sectorializada. En la búsqueda de una aproximación con los actores involucrados, se concibió el Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana (PDUI). Esta iniciativa estuvo directamente relacionada con su formulación por el Estatuto de las Metropolis en 2015.

2. El Plan Metropolitano de Río de Janeiro: Aspectos institucionales, instrumentales y de procedimiento.

2.1 Marco jurídico

El marco legal de los planes metropolitanos en Brasil es el Estatuto de las Metrópolis (Ley Federal nº 13.089 de 13 de enero de 2015), que establece directrices para la planificación, gestión y ejecución de las funciones públicas de interés común en las regiones metropolitanas y en las aglomeraciones urbanas. La ley establece normas generales para instituir el Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI) y criterios para el apoyo federal a las acciones que impliquen la gobernanza entre diferentes entidades federativas en materia de desarrollo urbano.

Debido a su mayor alcance temático, el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal nº 10.257 de 10 de julio de 2001), el principal marco legal para la planificación urbana en Brasil, complementa el Estatuto de la Metrópolis. Los principios fundamentales del Estatuto de la Ciudad son la gestión democrática, la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, con vistas a la justa distribución de los beneficios y cargas resultantes de la urbanización, y la primacía del interés público. En este sentido, aún sin describir los procedimientos, el Estatuto de la Ciudad impone normas para la elaboración del Plan Director, instrumento básico de la política urbana, que se extienden a los planes metropolitanos, estableciendo que debe garantizarse la promoción de audiencias públicas y debates participativos con la presencia de representantes de diversos segmentos de la población, así como la publicidad y el acceso a los documentos e informaciones producidos.

Las audiencias públicas en los planes directores fueron reguladas por la Resolución nº 25 de 18/03/2005 del Consejo Nacional de las Ciudades que prevé su finalidad (informar, recoger subvenciones, debatir, revisar y analizar el contenido del Plan) y la obligación de ser ampliamente divulgadas y organizadas en lugares y horarios accesibles a la mayoría de la población local para garantizar la presencia de los ciudadanos, con el debido registro en el componente memorial del plan. Estas normas se extienden también a los planes metropolitanos.

El Estatuto de la Ciudad prevé directamente la organización territorial y, complementariamente, el uso y la ocupación del suelo, pero no prevé los sectores que inciden directamente en el espacio

urbano o metropolitano, como la movilidad urbana, el saneamiento básico, la vivienda, la protección del patrimonio cultural y la preservación del medio ambiente. Cada uno de estos sectores tiene su propio marco normativo, definido en la esfera federal, y su competencia en algunas de las materias que tratan es concurrente con los niveles federal, estatal y municipal. Por lo tanto, a la hora de elaborar los planes metropolitanos, se trata de marcos normativos que hay que seguir.

La financiación de la planificación metropolitana plantea problemas de difícil solución, ya que no existen garantías para la concesión de recursos a las entidades metropolitanas, ni existen ingresos fiscales destinados a ellas, ni un régimen jurídico adecuado para la entidad encargada de su gestión. Está previsto que el plan metropolitano se financie con fondos presupuestarios del gobierno estatal, con la posibilidad de que participen los municipios que componen la región metropolitana, siguiendo una regla de proporcionalidad. Estas fuentes alimentarían un fondo gestionado por el organismo ejecutor del Plan. El PDUI-RMRJ fue financiado con un préstamo del Banco Mundial. Ciertas acciones y proyectos estratégicos previstos en el Plan pueden contar eventualmente con la transferencia de recursos a título gratuito por parte del gobierno federal e incluyen asociaciones con el sector privado.

2.2 Instituciones implicadas

En Brasil, el contexto político-institucional presente en el origen de la planificación metropolitana fue la dictadura militar desarrollista de los años 60'-70'. Con la redemocratización del país, los hitos legales mencionados son demostraciones del vínculo entre el urbanismo y el nuevo momento político. La reciente valorización de la metrópoli como escala e instancia de planificación no deja de expresar una cierta influencia de la competencia globalizada propagada por el paradigma neoliberal que impregna el concepto de planificación estratégica.

La identificación del papel estratégico de la metrópoli impone, sin embargo, una serie de retos en términos institucionales. La planificación metropolitana está vinculada al ámbito estatal, pero debe contar con la participación y colaboración del poder municipal, que tiene muchas atribuciones legales. A esta dificultad se suma la cultura

de planificación profundamente sectorial de Brasil, que tiende a desarticular e incluso a oponerse a las políticas y acciones regionales. Cada una de las diferentes esferas de gobierno (municipal, estatal y federal) tiene competencias diferentes y a veces contrapuestas, además de tener a menudo lógicas e intereses específicos.

En Río de Janeiro, la elaboración del plan metropolitano estuvo a cargo de una institución de derecho autárquico –la Cámara Metropolitana– creada en 2014 como instancia de gobierno estatal y compuesta por dos consejos, uno deliberativo y otro consultivo. El primero está presidido por el gobernador del Estado y reúne a los alcaldes de los 22 municipios que componen la región metropolitana y a tres representantes de segmentos de la sociedad civil, designados por el Consejo Consultivo, todos ellos con derecho a voto. La segunda está compuesta por 47 miembros designados por el Presidente del Consejo Deliberante, con un mandato de cuatro años. En 2019, se creó el Instituto Río Metrópolis –un órgano ejecutivo asociado a la Cámara Metropolitana–, formado por un equipo técnico multidisciplinar.

A pesar de los conflictos de intereses de los miembros y de la fragmentación sectorial de las definiciones, la vinculación de los consejos a la entidad metropolitana representa un avance en cuanto a la distribución del poder de decisión sobre las cuestiones metropolitanas. Por otro lado, la creación del Instituto Río Metrópolis debilitó el poder de decisión de las entidades municipales. Además, los numerosos miembros del Consejo Consultivo no garantizan la participación efectiva de una diversidad de segmentos, ya que corresponde al gobierno estatal elegir a sus representantes.

2.3 Contenido temático

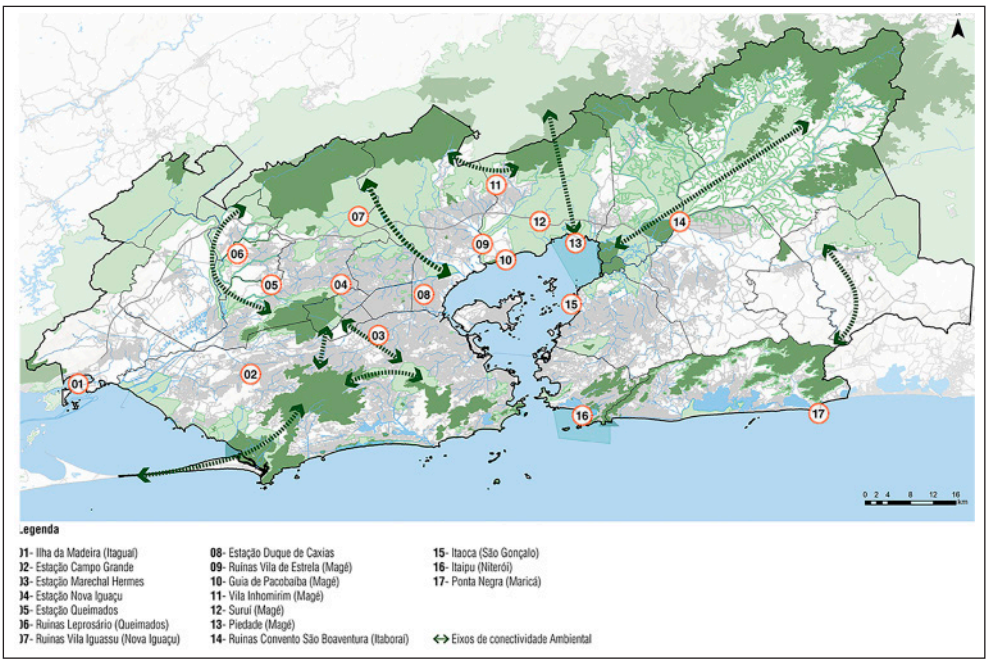
El PDUI-RMRJ se organiza en base a seis Programas de Actuación Prioritarios, en los que se explican las estrategias sectoriales y territoriales que configuran el contenido temático del Plan. Muchos frentes programáticos están adscritos a la división sectorial, como la vivienda, el saneamiento ambiental y la movilidad, aunque la organización en programas de acción prioritarios busca un enfoque más transversal e intersectorial.

Los programas reúnen las principales medidas a aplicar y hacen referencia a los puntos clave considerados estratégicos: «Equilibrar

la Metrópolis» busca priorizar los centros secundarios, los ejes transversales multifuncionales y el tratamiento de las áreas densamente pobladas y precarias, implicando estrategias centradas en aspectos como las infraestructuras, los equipamientos sociales, las actividades económicas, la regularización de los títulos de propiedad del suelo y, especialmente, el transporte público, preferentemente en las zonas periféricas; «Vivir la Metrópolis» prioriza la respuesta al déficit habitacional y aborda la construcción de viviendas, el acceso al suelo, las infraestructuras, los servicios y equipamientos urbanos, especialmente el saneamiento ambiental; la «Metrópolis Inteligente» se centra en el desarrollo tecnológico, la valoración del patrimonio y el incremento de las infraestructuras económicas con énfasis en la economía creativa; la «Metrópolis Sostenible» consiste en la protección y valoración del medio ambiente (Figura 2); la «Bahía Reinventada» reúne acciones centradas en la Bahía de Guanabara, y «Gobernar la Metrópolis» aborda cuestiones relacionadas con la gobernanza metropolitana.

Llama la atención el excesivo número de acciones prioritarias previstas (100), que abarcan prácticamente toda la gama temática metropolitana. Se hace hincapié en las acciones de interés común, destacando los proyectos de saneamiento ambiental y movilidad urbana, cuya ejecución trasciende el ámbito territorial de los municipios y requiere cierta coordinación entre ellos. Esta amplitud de acciones, todas prioritarias, no deja clara, sin embargo, una jerarquía entre ellas, ni la delimitación territorial para su aplicación. El Plan abarca todos los municipios metropolitanos, referenciados a través de la geografía física y los límites topográficos establecidos por la Metrópoli. Estos límites no son estables y dependen del alineamiento político, como demuestra la reciente inclusión (2019), tras la entrega del Plan, del municipio de Petrópolis, situado en la Región Serrana.

Figura 2-. Mapa que muestra el carácter indicativo de la PDUI a través de la representación gráfica. Ejes de conectividad medioambiental.



Fuente: Consórcio Quanta-Lerner (2018).

2.4 Forma/efecto

Las acciones propuestas en el Plan Metropolitano son de carácter indicativo y prevén la articulación institucional y los estudios específicos como etapa inicial de sus procesos de implementación. Este carácter indicativo del Plan es coherente con la macroescala comúnmente adoptada en las propuestas representadas gráficamente por manchas en los mapas generales de la región metropolitana. Algunas de las definiciones tienen un enfoque regional, local o incluso microescalar, al que eventualmente corresponde un proyecto puntual (Figura 3). En términos de diagnóstico, la escala macro también prevalece en la representación cartográfica general y completa de la región metropolitana. Esta opción se explica por la escasez de datos en la gran mayoría de los municipios metropolitanos, a excepción de la capital. El Plan trata de compensar las deficiencias del diagnóstico aprovechando el proceso participativo, construyendo índices a

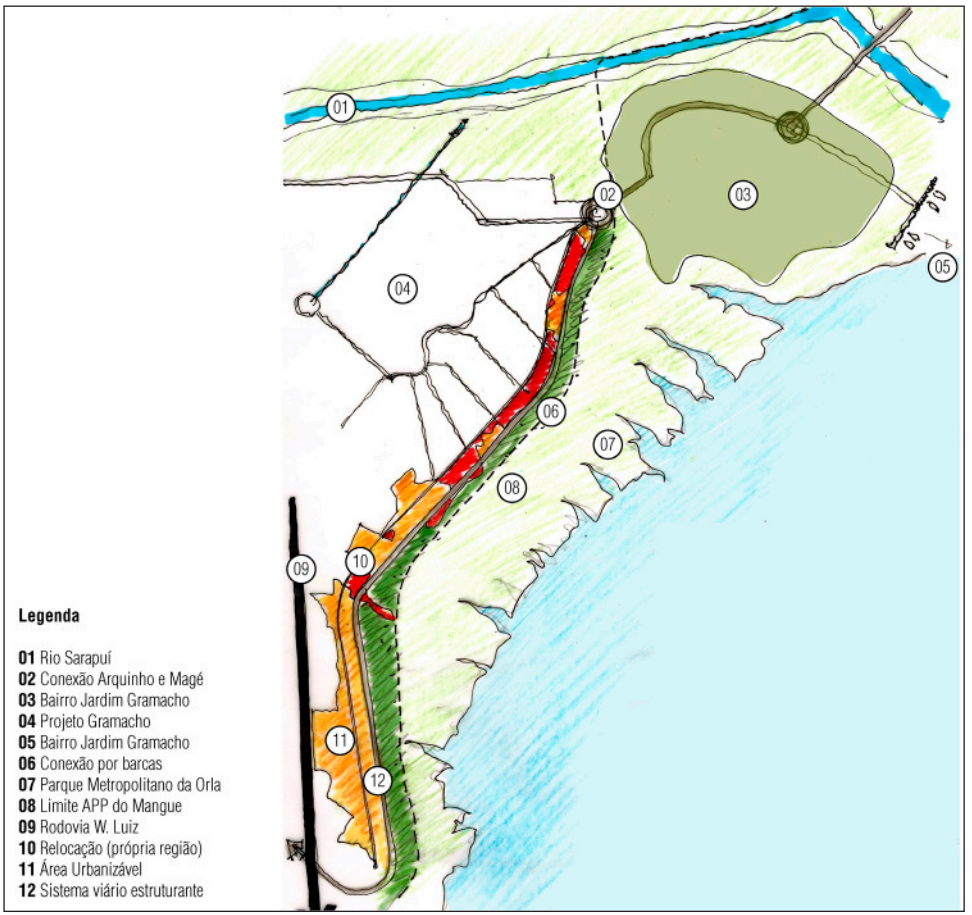
partir del cruce de datos y, principalmente, indicando la necesidad de realizar nuevos estudios y diagnósticos como parte del proceso de implementación de muchas de las acciones propuestas.

Una excepción a este planteamiento general y global se produce en casos concretos, como las Zonas de Interés Metropolitano (ZIM), recortadas con relativa precisión en cuanto a su delimitación y programación de usos y para las que se indica que el interés metropolitano prevalece sobre las propuestas locales. En ellos se presta una atención más detallada en cuanto a objetivos y perfil de actuación e intervención (Figura 4).

La etapa de diagnóstico se caracteriza por un enfoque eminentemente sectorial, que es un sello de la planificación urbana más reciente en Brasil. El enfoque sectorial organiza y separa las competencias técnicas y la sistemática de la propia información, compromete la realización del proceso participativo y tiende a privilegiar a los interlocutores vinculados a un sector y a una estructura de competencias y legitimados por ella, sin abrirse realmente a las interacciones menos «controladas» o «cualificadas».

El solapamiento de competencias entre las entidades municipales y estatales se negocia a través del concepto de «interés común». Ante la garantía legal de la autonomía municipal, la perspectiva de acceso prioritario a los recursos federales confiere cierta capacidad de negociación a la instancia metropolitana, pero depende de alineamientos políticos frágiles e inestables. La indicación de la necesidad de articulación interinstitucional y de nuevos estudios más profundos como etapa inicial para gran parte de las acciones prioritarias, muestra, por un lado, la intención de sortear estas dificultades y facilitar la implementación del Plan, y por otro, un carácter más genérico y flexible adoptado para abordar alternativas basadas en escenarios de incertidumbre.

Figura 3-. Mapa que muestra el carácter micro-escalar de la PDUI a través de la representación gráfica. Plano del Parque Metropolitano de Gramacho.



Fuente: Consórcio Quanta-Lerner (2018).

Figura 4-. Mapa de la Zona de Interés Metropolitano del Borde de la Bahía de Guanabara.

Fuente: Consórcio Quanta-Lerner (2018).

2.5 Modelo espacial

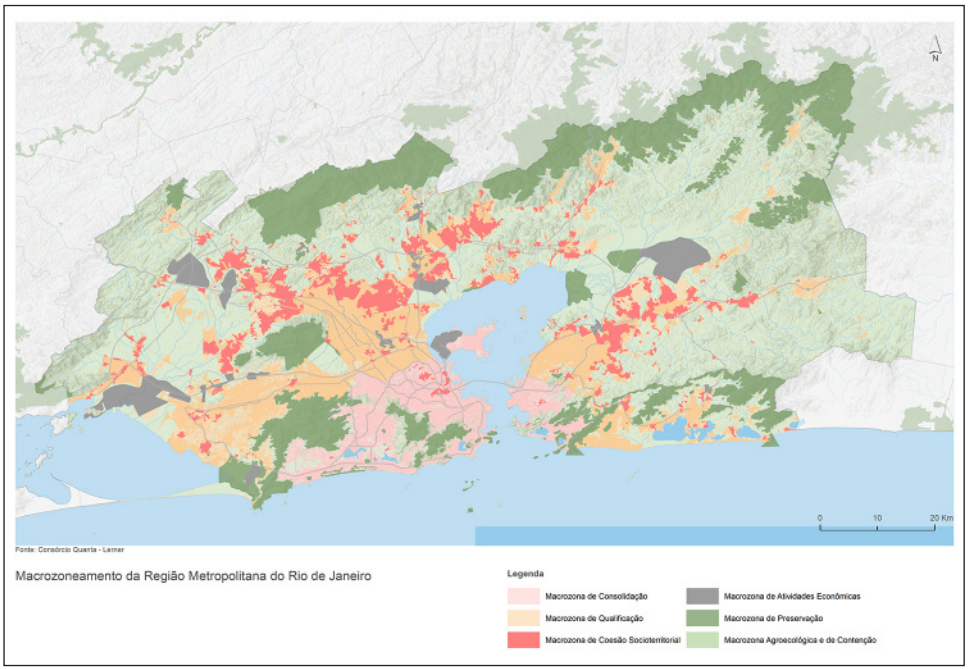
La metrópoli carioca está marcada por un fuerte desequilibrio y un enorme peso relativo de la capital, que concentra cerca del 50% de su población y el 70% de su PIB. Se trata de una herencia condicionada por la ubicación del núcleo fundacional en su territorio en los primeros tiempos de su historia urbana, reforzada mucho más tarde, durante casi un siglo, por la división administrativa del Distrito Federal, que se benefició de unas condiciones presupuestarias privilegiadas y de una urbanización diseñada para ser completamente autónoma del resto del territorio metropolitano.

Es precisamente este desequilibrio histórico y persistente del modelo mononuclear, fuertemente dominado por la capital, y especialmente por su zona más antigua y central, lo que el Plan pretende contrarrestar. El Plan propone así una metrópolis policéntrica basada en el fortalecimiento de las centralidades secundarias, que, a excepción de Barra da Tijuca y Campo Grande (centros de barrio en el municipio de Río de Janeiro), corresponden a los centros urbanos

de municipios periféricos como Duque de Caxias o Nova Iguaçu. A las centralidades se les asigna la función estratégica de promover una mejor distribución espacial de la oferta de infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos, vivienda, ocio y, sobre todo, trabajo en la metrópoli.

La propuesta de reconfiguración espacial de la RMRJ se presenta como la principal estrategia del Plan, y está asociada al principio de Macrozonificación Metropolitana (Figura 5), que busca reconocer vocaciones diferenciadas para distintas porciones del territorio: las Macrorregiones de Planificación.

Figura 5-. Macrozonificación de RMRJ.



Fuente: Consórcio Quanta-Lerner (2018).

2.6 Escenarios

La construcción y definición de escenarios a corto, medio y largo plazo para el Plan Metropolitano de Río de Janeiro parte de un análisis más profundo de los puntos clave identificados en el diagnóstico, seguido del diseño de una visión de futuro y de

propuestas estructurantes para el territorio metropolitano. Conducen a la definición de estrategias esenciales para la elección de los escenarios adecuados para hacer viable la ejecución del Plan. Sin embargo, no se trata de un programa incremental, ya que no hay pasos concebidos como etapas encadenadas para lograr resultados en el horizonte previsto.

Los escenarios planteados para la aplicación del Plan no se diseñaron como vías opcionales, sino que se guiaron por la intersección del crecimiento económico previsto para el futuro con la mejora de la calidad de la gestión pública. Debido a las dificultades fiscales del Estado de Río de Janeiro, se decidió considerar que en el corto plazo (2018-2020), el crecimiento económico se concibe a partir de la inercia de las políticas locales previas, dependiendo de la capacidad de los municipios para invertir directamente o para atraer recursos de terceros (gobierno federal, sector privado, fuentes internacionales). Por ello, se considera estratégico invertir, a corto plazo, en el marco de la Gobernanza y de la Gestión Pública Metropolitana.

Para el medio plazo (2021-2028), se prevé una reanudación del crecimiento económico, lo que generará un mayor volumen en la recaudación de impuestos propios de los municipios y también en las transferencias constitucionales de los gobiernos estatal y federal. A largo plazo (2029-2040), se estimó que el Estado de Río de Janeiro ya habría superado su crisis fiscal y podría entonces añadir sus propios recursos a un fondo metropolitano, reforzando y acelerando el programa de inversiones.

Cabe destacar que el conjunto de acciones propuestas para promover la reconfiguración espacial de la metrópoli es el objetivo común a corto, medio y largo plazo, considerándose así el proceso más amplio al que se vinculan las diferentes acciones yuxtapuestas, configurándose como elementos de un menú de opciones para ajustarse mejor a las incertidumbres de los escenarios futuros.

2.7 Papel de los técnicos

El encargado de liderar el proceso de elaboración del Plan Metropolitano fue un consorcio privado contratado por el Gobierno del Estado de Río de Janeiro, que interactuó con la administración pública estatal a través de la Cámara Metropolitana de Integración Gubernamental.

Para construir las propuestas del Plan, el equipo técnico contratado organizó una serie de eventos dirigidos al diálogo con los más diversos actores, buscando que fuera un proceso participativo y democrático, tal y como está previsto en los marcos legales. Según los autores del Plan, las principales dificultades del proceso participativo fueron la falta de confianza en la gestión pública en el contexto de la crisis económica y política que se acentuó en Río de Janeiro durante el periodo de elaboración del Plan. La dificultad de apropiación del tema metropolitano por parte de la sociedad tuvo como consecuencia un bajo compromiso en el debate público y la necesidad de concretar aún más la incorporación de las aportaciones en las propuestas del Plan, considerando carencias e insuficiencias estructurales.

Sin embargo, y en contraste con las dificultades señaladas, es necesario reconocer la existencia de varios movimientos sociales plenamente comprometidos con el tema metropolitano por actuar predominantemente en zonas periféricas y trascender las divisiones administrativas municipales. La crítica recurrente de los representantes de todas estas organizaciones que participaron en el proceso participativo del Plan es la falta de ímpetu con la que se realizó la consulta a los movimientos periféricos. También se critica la falta de colaboración entre el Estado y las universidades durante la elaboración del Plan, que podría haber contribuido a una mayor difusión del tema metropolitano.

Al señalar las dificultades del proceso participativo, los autores del Plan también admiten ciertos límites en su realización. En la Fase II (2016) de diagnóstico y visión de futuro, la interlocución externa se dirigió básicamente a compensar la relativa escasez de datos y la dispersión de estudios y diagnósticos previos que pudieran ayudar a fundamentar algunos análisis. Así, un primer aspecto fue el hecho de que esta participación estaba relativamente restringida a un público con las mismas ideas, ocupando los mismos roles sociales y profesionales, constituyendo casi una conversación de técnicos con otros técnicos. En la fase III (2016-2018), de definición de propuestas, se utilizó el concepto de «escucha cualificada» para legitimar la interlocución más restringida a los actores ya interesados y movilizados por el tema de la planificación metropolitana, ya sea por razones profesionales y conocimientos teóricos o prácticos específicos, o por una disposición previa asociada a algún compromiso político personal, responsabilidad técnica o perfil de actuación con algún

colectivo. En todos estos casos, se trataba de una audiencia con una representatividad limitada.

Para cualificar los debates de la fase III, se creó el «Comité Consultivo del Plan», compuesto por un número restringido de especialistas, entre los miembros del Consejo Consultivo de la Cámara Metropolitana. Este grupo se reunía mensualmente y, en cierto modo, mantenía vivo un debate que era posible en un momento de inestabilidad política y económica que generaba mucha discontinuidad e incluso la interrupción de las actividades con la suspensión temporal de los contratos. El programa de actos previsto inicialmente tuvo que modificarse fuertemente y reducirse a unas pocas reuniones con un público mucho más reducido que en la fase de diagnóstico.

Los formatos de participación fueron variados e incluyeron: *talleres por segmentos* (con organizaciones de clase y empresarios para ayudar a construir el diagnóstico); *talleres regionales* (con actores de municipios vecinos, agrupados por macrorregión) y *grupos de discusión* (para profundizar y matizar las discusiones sobre cada uno de los ejes temáticos, esencialmente sectoriales). La dinámica de los grupos de discusión se estructuró en dos etapas: una de presentación de los escenarios y la visión de futuro por parte de los técnicos y, otra, con retroalimentación de propuestas y críticas por correo electrónico. Una reunión de síntesis que reunió a todos los participantes de los grupos de discusión con el objetivo de estimular la construcción de mapas de síntesis.

También se realizaron dos audiencias públicas en la Asamblea Legislativa del Estado: una para presentar las etapas de elaboración del Plan por parte del consorcio contratado; la otra para poner en agenda el Proyecto de Ley por parte de los representantes de la Cámara Metropolitana y de entidades de clase de las áreas de ingeniería, arquitectura y urbanismo. Reforzando aún más el privilegio dado a la interlocución «cualificada» entre técnicos, cabe mencionar la celebración de un taller de transferencia de conocimientos sobre la metodología PEDUI que contó con representantes de organismos municipales y del gobierno de los Estados vecinos (São Paulo y Minas Gerais), así como de institutos especializados en derecho urbano e investigación económica.

En 2018, ya en medio de las elecciones presidenciales y estatales, el proceso participativo concluyó con una Conferencia Metropolitana y una docena de conferencias preparatorias abiertas a

la participación de la sociedad civil. Cada una de ellas tenía como objetivo elegir las propuestas que se priorizarían entre las enumeradas y un determinado número de delegados para una Conferencia Final. En este último evento se presentaron las propuestas más votadas como prioridades de la sociedad civil. A partir de ellos, los delegados elegidos indicaron las prioridades para la región metropolitana hasta 2040 y eligieron a los miembros del futuro Foro de Seguimiento del Plan.

Las acciones de comunicación se asociaron al proceso participativo del Plan, consistiendo esencialmente en acercamientos a la prensa local y regional, así como a los servicios de comunicación de los municipios y a los creadores de opinión. La comunicación también incluyó reuniones de relación, cobertura de eventos, artículos de prensa, redes sociales, boletín de noticias y la página web *Modeling the Metropolis*.

El periodo de preparación del PDUI-RMRJ coincidió con una grave crisis política y económica (2016-2018) marcada por el proceso de *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff y un giro a la derecha en el espectro político, la detención del exgobernador del Estado y la destitución del gobernador que recién asumía su cargo. También cabe mencionar la interferencia de los Juegos Olímpicos y las elecciones municipales de 2016.

3. Reflexión desde la práctica

3.1 Gobernanza y transferencia

El propio equipo técnico contratado para la elaboración del Plan valoró la falta de mayor politización en el proceso de definición de sus propuestas. Esta constatación y las dificultades expuestas en los mecanismos de participación y diálogo con los agentes externos permiten estimar el papel eminentemente técnico del Plan asumido por sus autores. Esta actuación también se verifica a través del énfasis en el enfoque sectorial, una característica de la cultura técnica local que se refleja en la dificultad de anticipar las acciones prioritarias, ya que la priorización implicaría la toma de decisiones políticas. Al mismo tiempo, la falta de prioridad en las acciones propuestas, situándolas en el mismo nivel de importancia, puede leerse como una forma de hacer frente a la complejidad que surge de la división de

competencias entre las diferentes entidades federativas y la relativa dificultad para afirmar y reconocer la gobernanza metropolitana frente a las atribuciones conferidas al ámbito municipal por los marcos legales vigentes.

En este ambiente políticamente debilitado, característico de la condición neoliberal contemporánea, se recurre a criterios naturalizados como universalmente verdaderos y, por lo tanto, tomados como necesarios e incuestionables, aunque las referencias utilizadas para establecerlos sean extrañas y hasta contradictorias con la realidad local y sus condiciones efectivas de viabilidad. Tales referencias que deberían ser problematizadas durante el proceso de construcción del Plan, son utilizadas acríticamente por la autoridad técnica y muchas veces terminan fundando propuestas inadecuadas desde el punto de vista de la capacidad de apropiación y transformación, porque no se originan en un pacto político. Una prueba de ello son los 19 objetivos metropolitanos definidos por el Plan que reflejan los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por la ONU. Esta referencia se adopta como una especie de garantía de calidad a replicar, estando determinada por el entorno de atracción de inversiones y movilización de financiación asociado al paradigma empresarial que rige así gran parte de la acción técnica. Esto se hace evidente en la interpretación de los indicadores basados en criterios de calidad de las ciudades que son muy diferentes de los brasileños y que, en algunos casos, ya están siendo cuestionados o incluso obsoletos. En este sentido, resulta problemático considerar el Índice de Calidad Urbana, construido en el Plan y basado en datos de 2010 referidos a saneamiento, infraestructuras y ocupación del territorio, para medir el grado de precariedad sin valorar otros referentes más compatibles con el concepto actual de desarrollo sostenible. Cabe mencionar también la ausencia de referencia a la economía informal tan presente en la realidad metropolitana de Río de Janeiro y no incluida en la limitada visión de la generación de empleo comúnmente adoptada por la planificación.

También podemos mencionar el caso del Índice de Centralidad adoptado en el Plan, cuyos componentes agregados (densidad de empleo, empresas, desplazamientos, matriculación y diversidad de la actividad económica) se refieren al patrón de centralidad urbana típico de las áreas más valoradas de la ciudad, siendo difícilmente aplicable a las condiciones de informalidad y dependencia de otros

centros ubicados en las áreas periféricas de la metrópoli. Tales diferenciaciones territoriales ni siquiera se plantean en una reflexión crítica sobre la validez del modelo policéntrico propuesto y la pertinencia efectiva de su aplicación a una realidad metropolitana marcada por una fuerte desigualdad socioespacial.

Existe, por tanto, un gran distanciamiento del Plan en relación con la realidad local y regional, desperdiciando la oportunidad de reflexionar sobre formas de actuación alternativas y potencialmente más sensibles a la realidad de la RMRJ –ya sea desde el punto de vista sociocultural, ya sea en términos de recursos disponibles–, lo que tiende a reducir la viabilidad y capacidad de actuación del Plan. Estos aspectos, por sí mismos reprobables, contribuyen también al mantenimiento del descreimiento arraigado en la capacidad de planificar para la acción, lo que resulta en la desmovilización de la población para el proceso participativo y el consecuente sostenimiento de un círculo vicioso que comienza a operar en un circuito cerrado de interlocución entre técnicos. Finalmente, esta perspectiva de inoperatividad del Plan parece coincidir tristemente con la dificultad de su reconocimiento normativo en la instancia legislativa y de la propia gobernanza metropolitana.

Como contrapunto, cabe reconocer la aportación del Plan cuya propuesta de policentralidad tuvo el mérito de señalar la necesidad de invertir en las zonas periféricas y en los suburbios, en contra de la lógica históricamente adoptada de las inversiones públicas en la RMRJ que siempre benefició y priorizó su zona más central y valorada. Por lo tanto, la crítica se dirige menos al Plan y más a la gobernanza, ya que es urgente que Río de Janeiro cuente con una coordinación política capaz de abordar los problemas metropolitanos concretos, buscando soluciones técnicas y financieras para producir una metrópolis menos desigual que valore el medio ambiente, el patrimonio, la cultura y la economía en todo su territorio.

3.2 Evaluación

Dada la ausencia de la publicación legal del extenso documento correspondiente al PDUI-RMRJ entregado a finales de 2018, es difícil valorarlo. En cumplimiento de las exigencias legales, el Plan reserva, al final, un capítulo que trata del seguimiento y la evaluación, destacando la necesidad de rigor en el cumplimiento de las remisiones

para su eficacia y efectividad. Una vez más, se utilizan referencias internacionales para proponer el seguimiento de las acciones previstas en el Plan. Se trata del modelo de M&E de Implementación de Procesos, Resultados e Impactos, regulado por la Asociación Americana de Evaluación (AEA), que trabaja con indicadores y metas a corto, mediano y largo plazo y tiene como instrumento principal una Matriz de Evaluación que considera indicadores de proceso, resultado e impacto. Se recomienda la creación de un Sistema de Información Metropolitano con un equipo permanente vinculado a la Cámara Metropolitana.

El seguimiento y la evaluación se consideran una acción estratégica para fortalecer la asociación entre los actores implicados y las partes interesadas con la expectativa de superar las deficiencias, los obstáculos y los conflictos en el proceso de elaboración del Plan. Así, se trasladan a esta etapa, aspectos de participación y articulación de competencias institucionales relacionados con la fragmentación de atribuciones en materia de planificación. La sensación es que hay una réplica tecnocrática de las normas, sin compromiso con la realidad y la eficacia del instrumento de planificación contratado. Solo cabe esperar que este reenvío no acabe, una vez más, limitándose a la actuación del personal técnico y pueda servir para ampliar las posibilidades de un contacto más estrecho con la realidad de la metrópoli de Río de Janeiro.

4. Referencias

Brasil. *Constituição* (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Brasil. *Lei Complementar n. 14 de 8 de junho de 1973*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm.

Brasil. *Lei Complementar n. 20 de 1º de julho de 1974*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm.

Brasil. *Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

Brasil. *Lei n. 13.089 de 12 de janeiro de 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm.

Consórcio Quanta-Lerner. *Modelar a Metrópole*. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Câmara Metropolitana, 2018.

Del planeamiento metropolitano al regional: trayectoria del plan regulador metropolitano de Santiago

Magdalena Vicuña Del Río
Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales,
Pontificia Universidad Católica de Chile

1. Especificidades y dinámicas territoriales del Área Metropolitana de Santiago y la Región Metropolitana Chile

Santiago de Chile: de ciudad-metrópolis a sistema urbano metropolitano

Santiago de Chile es la capital del país y se localiza en el área central del territorio nacional. Concentra el 45,4% del Producto Interno Bruto (Banco Central, 2017) y el 41% de la población nacional (INE, 2017). Santiago se fundó en torno a la cuenca del Río Mapocho y una de sus características paisajísticas corresponde a la existencia de «cerros isla», los cuales, tras más de 450 años de historia, han sido rodeados por la trama urbana.

Durante las últimas tres décadas, Santiago ha dado un salto de ciudad-metrópolis a sistema urbano metropolitano (De Mattos,

Fuentes y Link, 2014). Mientras el Área Metropolitana de Santiago (AMS) está conformada por 32 comunas y cuenta con una población de 5.614.000 habitantes, la Región Metropolitana –región de menor superficie y a la vez la más poblada del país– la conforman 52 comunas y 7.112.808 habitantes, de los cuales un 97% habita en áreas urbanas. Este salto de escala no solo responde a un sistema económico-productivo sumamente centralizado, sino también a factores como la globalización, el crecimiento económico, avances tecnológicos en las telecomunicaciones e inversiones urbanas como Metro y las autopistas urbanas concesionadas.

El sector de servicios financieros y empresariales representa cerca del 35% del PIB regional y el grupo de los bienes «no transables» representa más del 63% de su estructura productiva. Tienen sede en la Región Metropolitana el 41% del total de empresas chilenas, el 72% de las grandes empresas y el 90% de las empresas multinacionales (Gobierno Regional, 2011). No obstante, este sector genera solo un 2,9% de los empleos en la Región. En efecto, un 43% del empleo lo genera la manufactura y el comercio al por mayor y al por menor.

La Región Metropolitana también presenta importantes ventajas competitivas para el desarrollo de la agroindustria y la producción agropecuaria, lo que la convierte en la principal región productora de hortalizas y cerdos en el país.

Durante las últimas tres décadas, las tendencias dominantes del crecimiento del sistema urbano metropolitano de Santiago han sido la expansión del área urbana mediante barrios cerrados de elite y grandes conjuntos de vivienda social que han anexado localidades rurales, y la verticalización asociada a la densificación residencial de las zonas de mayor centralidad.

Consecuentemente, en Santiago se han acentuado los contrastes propios de las ciudades latinoamericanas. Por un lado, ostenta un destacado desempeño en los rankings de ciudades y lidera en el continente en términos de cobertura de servicios sanitarios, baja presencia de asentamientos irregulares y altos índices de propiedad de la vivienda. Por otro, corresponde a una ciudad sumamente segregada y con importantes niveles de inequidad en la distribución de servicios y bienes urbanos. Mientras el «cono de alta renta» concentra los mejores estándares de habitabilidad, vastas zonas homogéneas de pobreza concentran los mayores índices de contaminación atmosférica, pobreza y violencia.

Los principales desafíos medioambientales para Santiago y la Región Metropolitana corresponden al balance hídrico, la calidad del aire, la presión inmobiliaria sobre suelo rural de alto valor agrícola y ecológico, la disponibilidad de áreas verdes y el manejo de residuos sólidos (Gobierno Regional, 2011).

Antecedentes del planeamiento metropolitano en Santiago

El PRMS fue aprobado en 1994 por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, tras la vuelta a la democracia bajo la coalición de centro-izquierda «Concertación». Sentó sus bases en la tradición de la planificación racional-comprehensiva (Vicuña, 2017), la cual tuvo su ejemplo más claro en el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (1960), primer instrumento de planificación intercomunal del país (Gurovich 2000, Pavez 2002, Pavez 2009). El Plan de 1960 capturó la dimensión metropolitana que adquiría la ciudad, lo que obligaba a zonificar, delimitar su expansión y destinar fajas de reserva para vialidades mayores que serían ejecutadas sin mayor variación en los siguientes 40 años (SEREMI-MINVU, 2013). En un contexto de Estado desarrollista, este Plan encarnó la consolidación del tránsito disciplinar del «urbanismo» a la «planificación» (Almandoz, 2015). El modelo espacial de 1960 planteaba dos límites para controlar el crecimiento urbano: uno para el área urbana y otro para el área suburbana, estableciendo una suerte de cinturón verde entre ambos, en un sentido similar al propuesto por Abercrombie para Londres en 1944 (Ponce de León, 1996). Sin embargo, la ciudad sobrepasó estos límites, principalmente mediante los conjuntos habitacionales desarrolladas por el Estado (Petermann, 2006).

El Plan proponía una vialidad estructurante, con un anillo concéntrico, así como una serie de centros y sub-centros, polos atractores de actividades que conformarían un sistema equilibrado de equipamientos. Gran parte de las autopistas urbanas implementadas en Santiago a partir de la década de 1990, formaron parte de la vialidad estructurante propuesta en 1960.

Con la instalación del modelo de economía social de mercado durante las décadas de 1970 y 1980, la planificación urbana chilena retrocedió de manera significativa. La Política Nacional de Desarrollo Urbano (1979) definió el suelo como mercadería transable y como un

bien no escaso. Esta premisa se materializó en la modificación al Plan de 1960, el Decreto Nº420, el cual buscó «una mayor flexibilidad en el crecimiento, estructuración y renovación urbana, aumentando la oferta de suelo potencialmente urbanizable» (Ministerio de Agricultura, 1979, p. 1). La superficie urbanizable se incrementó de aproximadamente 38.000 has a 100.000 has (Trivelli, 1981), y se eximió al Estado de dotar de infraestructura y equipamientos a las nuevas áreas de expansión.

En forma paralela, mediante el Decreto Nº3.516 (1980) se permitió la subdivisión de suelo rural en predios de hasta 5.000 m^2, sin requerimientos de vialidad, infraestructura sanitaria, equipamientos o áreas verdes, y con un alto consumo de suelo agrícola (Naranjo, 2009a). Se desencadenó un proceso de subdivisión de suelo rural no planificado, promovido por un mercado de urbanizaciones de elite para residentes urbanos, con la consecuente pérdida de suelo agrícola y deterioro del mundo rural (Armijo, 2000). Santiago continuó expandiéndose, esta vez a partir de un patrón «de baja densidad que rellena los intersticios entre la ciudad central y los asentamientos humanos de menor jerarquía que la rodean, cuya modalidad característica es el condominio cerrado y las parcelas de agrado, ocupado por habitantes de estratos sociales altos y medios alto» (Naranjo, 2009b, p. 5).

De esta manera, el diagnóstico de la SEREMI-MINVU para la formulación del PRMS se basó, principalmente, en los efectos de la liberalización del mercado de suelo y la flexibilización de los instrumentos de planificación territorial durante los últimos 15 años (Carvacho, 1994).

2. El Plan Regulador Metropolitano de Santiago

El sistema de planeamiento en Chile se basa en planes normativos, denominados «planes reguladores», orientados principalmente a normar el límite urbano, la vialidad estructurante, los usos de suelo, y las condicionantes de la edificación, entre otras disposiciones. Los planes reguladores abordan el territorio mediante la escala metropolitana, intercomunal, comunal y barrial, a través del plan regulador metropolitano, intercomunal, comunal y seccional, respectivamente. Actualmente, en Chile se encuentran vigentes 3 planes reguladores metropolitanos (Santiago, Concepción y Valparaíso) y 16 planes

intercomunales. El PRMS es el único plan metropolitano del país que abarca toda una región, la Región Metropolitana.

La legislación define la planificación urbana intercomunal como aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Cuando el área que regula el Plan Regulador Intercomunal (PRI) supera los 500.000 habitantes, dicho instrumento se denomina Plan Regulador Metropolitano (PRM).

Los Planes Metropolitanos son elaborados por la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (SEREMI-MINVU)[1], con consulta a municipios y aquellas instituciones estatales que se estime necesario. Son aprobados por decreto supremo del MINVU, previa autorización del Gobierno Regional. El Gobierno Regional está conformado por el Intendente, designado por el Presidente de la República, y un Consejo Regional que, desde el 2014, es elegido por votación popular directa.

Los Planes Metropolitanos son vinculantes, esto es, sus disposiciones son obligatorias para los planes comunales.[2] Cuando un Plan Metropolitano es actualizado o modificado, sus disposiciones se entienden como automáticamente incorporadas a los planes comunales. En aquellas comunas que no cuentan con un plan comunal y cuyo territorio se encuentra bajo la jurisdicción de un plan metropolitano o intercomunal, aplican las disposiciones del Plan Metropolitano o Intercomunal. En el caso de Santiago, se hace crítica la ausencia de instrumentos de planificación entre la escala metropolitana y la comunal, que permitan abordar problemáticas urbanas intermedias mediante la asociación de dos o más municipios.

Los principales objetivos del PRMS definidos en 1994 consistieron en elevar la calidad de vida de la población, mejorar la relación entre la ciudad y su entorno, proteger el medioambiente y los recursos naturales, y mejorar la operación de la ciudad. El Plan

[1] Al momento de su aprobación, el ámbito territorial de aplicación del PRMS comprendió las 32 comunas de la Provincia de Santiago, tres comunas en la Provincia de Cordillera y otras dos en la Provincia del Maipo. Posteriormente, el PRMS incluyó a las 52 comunas de la Región Metropolitana.

[2] Los planes reguladores comunales son instrumentos vinculantes cuyas disposiciones se refieren a la zonificación de usos de suelo y condicionantes de la edificación para el otorgamiento de permisos de obras, localización de equipamientos comunitarios, estacionamientos, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión urbana. A su vez, definen áreas de protección o restricción de la edificación, e inmuebles y zonas de carácter patrimonial.

se formuló en base a siete objetivos específicos: (1) delimitar los territorios susceptibles de acoger asentamientos humanos de aquellos que presentan restricciones para su implementación, (2) dar el mejor aprovechamiento a los terrenos urbanizables, considerando su escasez, su acelerada ocupación y su condición de recurso agotable y no reproducible, (3) propender a una distribución equilibrada de los equipamientos, especialmente los de nivel básico, así como mejorar la accesibilidad a los equipamientos y servicios existentes, (4) condicionar la localización de actividades productivas para una relación armónica con la actividad residencial y el medio ambiente, (5) normar los espacios que requiere la macro-infraestructura sanitaria, energética, vial y de transporte, (6) establecer normas generales para áreas urbanizables, de restricción y de extensión urbana, densidades por comuna, actividades económicas que producen impacto, centros de equipamientos y sistema de transporte, y (7) entregar a las comunas periféricas la responsabilidad de la planificación de toda la parte urbanizable de su territorio.

El plan también reconoció en su formulación componentes básicos de la infraestructura sanitaria, tales como agua potable, alcantarillado de aguas servidas y aguas lluvias, y disposición de residuos sólidos (SEREMI MINVU 1994, p. 59).

Contenido instrumental

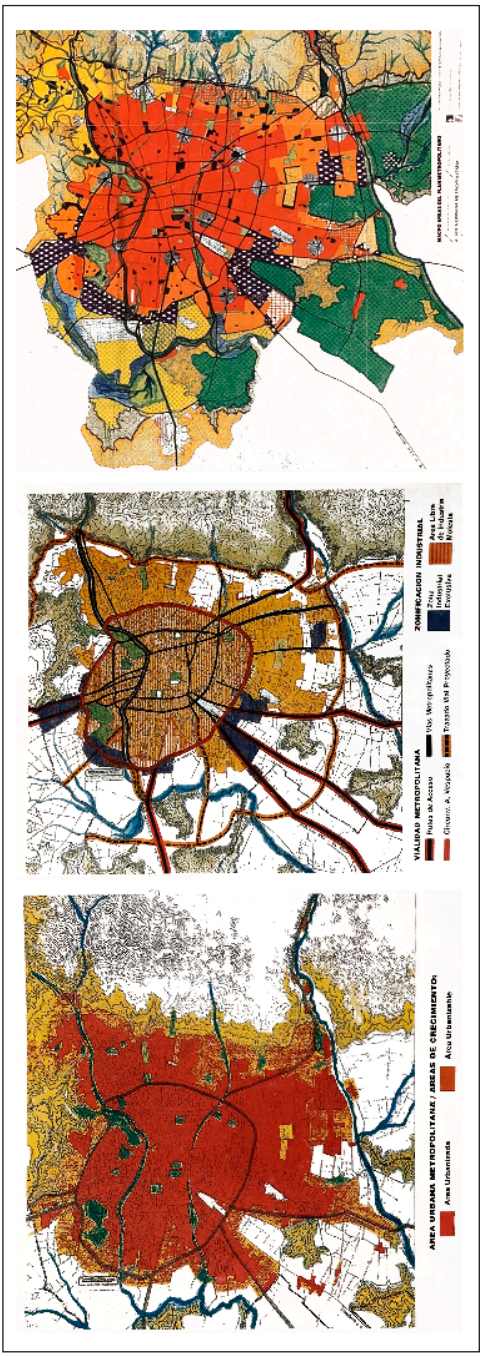
El Plan Metropolitano constituye un plan con un enfoque general, de escala 1:50.000, con definiciones puntuales que pueden bajar a la escala 1:5.000, que aborda el ordenamiento de las actividades a través de la zonificación, una vialidad estructurante y su articulación con sub-centros de equipamientos. El Plan se compone de una Memoria Explicativa que incluye Estudios Especiales como el Estudio de Riesgos, y un Informe Ambiental, una Ordenanza y Planos. Para la aprobación, modificación y aplicación del Plan, estos documentos constituyen un solo cuerpo normativo.

El ámbito propio de acción del nivel de planificación metropolitano corresponde, primeramente, a la distinción del área urbana del área rural, mediante un límite urbano. En el área urbana, corresponde al Plan Metropolitano definir y clasificar: (a) límites de extensión urbana, (b) red vial pública, (c) espacio destinado a vías expresas, troncales y parques intercomunales, (d) normas urbanísticas para

infraestructuras y actividades productivas de impacto intercomunal, (e) densidades promedio y/o densidades máximas que podrán establecerse en los planes reguladores comunales, (f) uso de suelo de área verde de nivel intercomunal, (g) áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, y (h) reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural.

En el área rural le corresponde definir: (a) áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, (b) áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural, (c) subdivisión predial mínima, y (d) usos de suelo (Figuras 1 y 2).

Figura 1. Componentes del PRMS 1994.



Fuente: Carvacho (1996).

Más allá de la jerarquización de la vialidad intercomunal, la localización de terminales de locomoción colectiva, y el requerimiento mínimo de estacionamientos según sectores, el Plan no hace referencia a la movilidad, ni a futuras demandas de transporte.

Ahora, aunque el límite urbano se consideraba inamovible, tres años después de la aprobación del PRMS se inició una serie de modificaciones parciales e incrementales, enfocadas en la provisión de mayor suelo urbanizable. Con la finalidad de detener el acelerado proceso de subdivisión del suelo rural mediante parcelas de agrado[3], en 1997 se agregó la Provincia de Chacabuco a la jurisdicción del Plan, con 19.465 nuevas hectáreas potencialmente urbanizables. Esta modificación incorporó un nuevo modelo de planificación: el desarrollo urbano condicionado, el cual, en teoría, busca mitigar los impactos de los proyectos, asignando los costos de urbanización a los desarrolladores inmobiliarios (Vicuña, 2013). Las zonas de desarrollo urbano condicionado son de tres tipos:

1. Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC), de mínimo 300 has de superficie y 85 hab/ha[4].
2. Áreas Urbanas de Desarrollo Prioritario (AUDP)[5]: extensión urbana de localidades rurales existentes que no contaban con planes comunales actualizados.
3. Áreas urbanizables de uso industrial exclusivo y áreas urbanizables con uso industrial exclusivo condicionado o ZIEDC.

Si bien estos instrumentos han sido relativamente operativos y se han ido aplicando paulatinamente en el tiempo, presentan limitaciones a la hora de promover una ciudad más integrada en

[3] Para 1997, se habían subdividido 122.542 hectáreas, 60% del territorio (Naranjo, 2009b, p. 12).

[4] La exigencia de 300 has para las ZODUC tenía como objetivo generar «ciudades nuevas separadas de las actuales ciudades y de la metrópoli, evitando la conurbación y el crecimiento en extensión más allá de los límites provistos» (MINVU, 1998, p. 55). La exigencia de densidades mayores a 85 hab/ha buscaba que se incorporasen proyectos de vivienda social.

[5] Condiciones que debían cumplir estas AUDP para aumentar las densidades: 2% de la superficie total con una densidad bruta de 300 a 400 hab/ha, 3% de la superficie con una densidad bruta de entre 401 y 500 hab/ha y 5% de la superficie total para localizar actividades productivas y/o de servicio, inofensivas y generadoras de empleo. Estas condicionantes no son aplicables a los conjuntos residenciales de vivienda social. La densidad bruta promedio para las AUDP correspondía a 85 hab/ha, la cual podía aumentarse a 300 hab/ha cuando se tratase de proyectos de vivienda social en predios de superficie menores a 5 has.

términos urbanísticos y socio-económicos. Las AUDP han servido como el principal mecanismo para emplazar viviendas con subsidio estatal, con consecuencias que aún no han sido del todo medidas ni calibradas. Entre estas se encuentra el rápido crecimiento de dichas localidades rurales en base a suelo exclusivamente residencial. También la exclusión de grupos de menores ingresos asentados en el peri-urbano, los cuales, a falta de alternativas de transporte público, deben asumir un alto costo de traslado diario de hasta 30 o 40 kms.

Las condiciones establecidas para la urbanización de Chacabuco respondieron, por un lado, a la presión para urbanizar el área rural como alternativa al suelo urbano más caro. Por otro, a la incapacidad del Estado para implementar nuevas infraestructuras y equipamientos. La disponibilidad de 18.000 has posibles de urbanizar, el alto nivel de consumo de suelo (1.200 a 1.400 has/año) y una demanda proyectada de 12.000 nuevas hectáreas al 2025 (MINVU, 2003), constituyeron el diagnóstico para aumentar la superficie de suelo urbanizable y ajustar las exigencias a los desarrollos condicionados. También se argumentó que las enormes inversiones en autopistas regionales y trenes de cercanía a implementar en el corto plazo, el aumento del ingreso familiar, y el mayor acceso a transporte privado, impulsarían a una mayor desconcentración de la actividad urbana regional. En efecto, el sistema de autopistas urbanas concesionadas ha impulsado una oferta cada vez más amplia y variada de viviendas en el peri-urbano de Santiago.

De esta manera, la planificación por condiciones y la derogación tácita del límite urbano se consolidaron con la segunda modificación importante al PRMS (2003), la cual incorporó los Proyectos Urbanos de Desarrollo Condicionado (PDUC). Los PDUC no cuentan con una definición territorial explícita, pudiendo localizarse en cualquiera de las zonas de interés silvo-agropecuario de la Región, siempre y cuando se cumpla con una superficie mínima de 300 has, una densidad bruta promedio de 85 hab/ha y un 5% de la superficie destinada a actividades productivas o servicios de carácter industrial.

Los PDUC aumentan las exigencias a los promotores inmobiliarios respecto de las ZODUC, en tanto deben contar con un Plan Maestro que defina el desarrollo por etapas, infraestructura y cuotas para vivienda social y viviendas posibles de adquirir con subsidio habitacional. Tras prácticamente 15 años de tramitación, solo se han

aprobado dos PDUC en el acceso poniente de la ciudad, los cuales suman 1400 has.

Manteniendo un estilo de planificación racional-comprehensiva, aunque cada vez más híbrido con la incorporación de la planificación por condiciones, el año 2006 el PRMS amplió su alcance de escala metropolitana a regional, abarcando la jurisdicción del Plan a toda la Región Metropolitana. Se incorporaron 12 comunas y 9.000 hectáreas para el desarrollo urbano, imposibilitando la subdivisión de suelo rural en parcelas de agrado en dichas comunas, y permitiendo la implementación de PDUC en todas las áreas de interés silvo-agropecuario del territorio regional. La lógica a través de la cual se incorporan nuevas comunas al ámbito del plan metropolitano está implícita en los objetivos declarados por esta modificación: (a) descentralizar y desconcentrar la actividad urbana, (b) entregar mecanismos de desarrollo a los gobiernos locales (toda nueva comuna incorporada al ámbito del plan metropolitano debe elaborar un plan comunal), (c) aprovechar la infraestructura y equipamiento regional, (d) satisfacer demandas de desarrollo, (e) proteger espacios de alto valor natural, agropecuario, patrimonial y de identidad rural, y (f) generar condiciones para la atracción de actividad productiva y generadora de empleos (MINVU, 2006).

La más reciente modificación relevante al PRMS (2013), planteó que «el crecimiento sustentable no se logra aplicando un modelo físico-espacial determinado, ya sea denso y vertical o expandido y horizontal, sino definiendo y asegurando el cumplimiento de mejores estándares de calidad urbana» (SEREMI-MINVU, 2011, p. 7). Con la finalidad de aumentar la disponibilidad de áreas verdes, reducir la segregación socio-espacial y propiciar una mejor conectividad centro-periferia, se amplió el área de extensión urbana en 10.262 nuevas hectáreas de «zonas urbanizables condicionadas» (ZUC)[6]. De estas, 2.557 hectáreas fueron reservadas para áreas verdes, cuya ejecución es requisito para que las empresas inmobiliarias urbanicen. A su vez, se exige la destinación de suelo para vivienda social, considerando que estos nuevos barrios integrados deben ubicarse a 20 minutos de sub-centros consolidados, con acceso a equipamientos educacionales, de salud, seguridad, comercio y otros servicios. Las nuevas «zonas urbanizables condicionadas» tienen una densidad base de 16 hab/

[6] La ampliación del límite urbano se fundamentó en un escenario de crecimiento de 2 millones de habitantes para el 2030. Se señaló que de los 8 millones de habitantes que vivirían en Santiago para esa fecha, 1.662.000 se localizarán en comunas periféricas de la ciudad.

ha, la que puede aumentarse hasta 165 hab/ha si es que se cumple con una serie de condiciones asociadas principalmente a la provisión de áreas verdes, equipamientos, infraestructuras y vivienda social (SEREMI Metropolitana, MINVU, 2011a).

Tanto los PDUC como las zonas urbanizables condicionadas han encontrados dificultades de implementación, producto de obstáculos normativos presentes en el diseño original del PRMS y mayores exigencias para los desarrolladores, especialmente en términos de conectividad vial. Además, la aprobación de estos proyectos ha sido sumamente lenta, principalmente por la necesidad de contar con un andamiaje institucional y mecanismos de coordinación intersectorial inexistentes en el país. Actualmente, se han aprobado 2 PDUC que suman aproximadamente 1.500 hectáreas y 3 zonas urbanizables condicionadas de hasta 150 has.

Hibridación del modelo espacial para Santiago como ciudad contenida

A principios de la década de 1990, las consecuencias de la desregulación eran evidentes: el área urbanizable de la ciudad se amplió considerablemente y la expansión hacia la periferia se mantenía carente de infraestructura, equipamientos y servicios. En un contexto de reformas político-administrativas, e importantes niveles de pobreza y desigualdad, el PRMS propuso una «imagen objetivo para el Santiago del Siglo XXI» (Carvacho, 1996). El modelo espacial propuesto buscó una mayor «intensidad de utilización del suelo metropolitano» que revalorizara los sectores centrales deteriorados e hiciera una clara distinción entre «ciudad» y «no ciudad». Santiago contaba con 46.179 has y aproximadamente 100 hab/ha. Se esperaba llegar al 2020 a una densidad ajustada de 150 hab/ha, esto es, aumentar la densidad en aproximadamente un 50%. Sin embargo, la densidad actual de Santiago ha disminuido a 85 hab/ha.

El Plan estableció dos grandes Macro Áreas diferenciadas por un nuevo límite urbano: la Macro Área Urbana Metropolitana, y la Macro Área Restringida al Desarrollo Urbano, dentro de la cual se definieron áreas de riesgo, áreas de valor natural, de interés silvo-agropecuario y de resguardo de infraestructura metropolitana. La Macro Área Urbana se dividió en zonas habitacionales mixtas (viviendas, comercio y servicios menores), zonas de equipamiento

metropolitano e intercomunal, áreas verdes y zonas de actividades productivas y de servicio de carácter industrial. El área urbanizable circundaba el suelo consolidado y contaba con factibilidad de dotación de infraestructura de servicios, lo que le permitía acoger un mayor crecimiento de población urbana (MINVU, 1994, p. 41).

El Plan buscaba destacar elementos del paisaje, tales como cerros, «cerros isla» o quebradas, «propendiendo a su preservación como recurso escénico y de identidad urbana» (Carvacho, 1996). Se esperaba que las actividades productivas inofensivas fueran compatibles con otras actividades urbanas mediante su inclusión en la zona habitacional mixta y la aplicación de tecnologías que mitigaran el impacto de su producción. Para estos efectos, cada comuna debía definir con precisión los sectores específicos en que se podría desarrollar esta actividad mixta con sus normas respectivas (SEREMI-MINVU, 1994, p. 54).

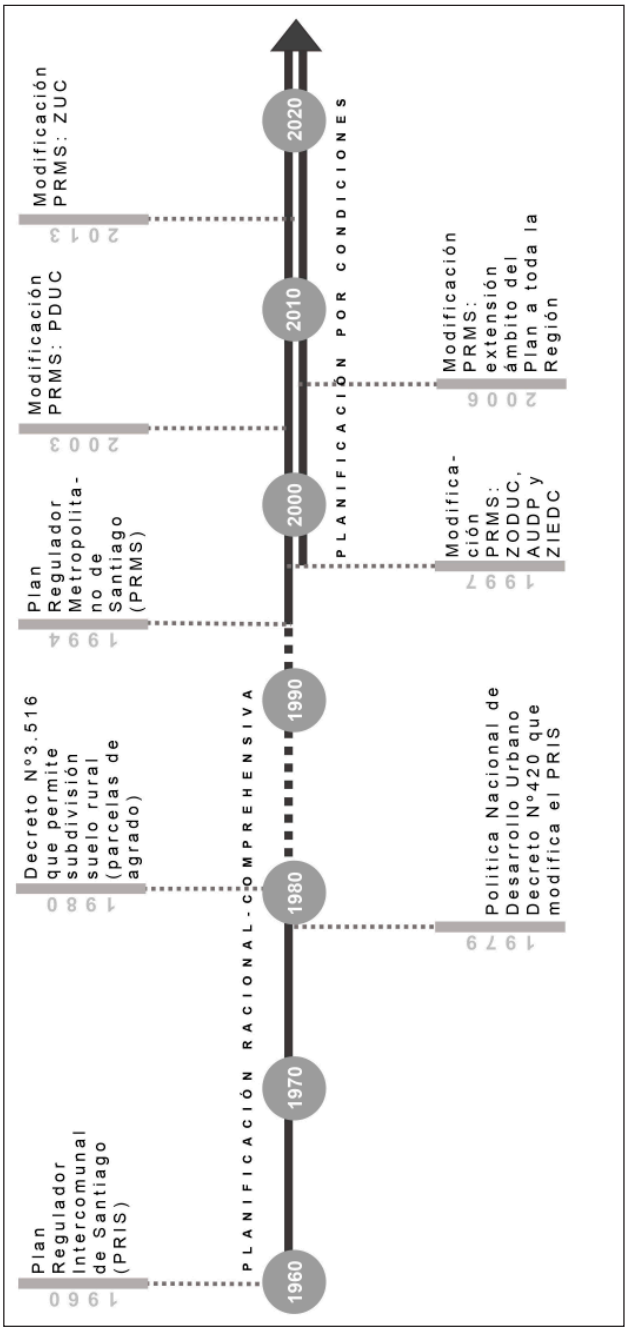
En el 2006 se renunció definitivamente al modelo racional-comprensivo de la planificación normativa. Se asumió que el crecimiento en extensión de Santiago es inevitable y que «lo hará de forma independiente al tamaño y extensión de su límite urbano» (SEREMI MINVU, 2011, p. 6). En el discurso de los planificadores centrales, el crecimiento «inevitable» de Santiago también puede ser visto como una oportunidad para multiplicar las opciones de desarrollo económico y social de sus habitantes. Para que esto sea así, señalan los planificadores del PRMS, la ciudad debe planificarse, pues sin ello tanto la expansión como la densificación generarán externalidades que incrementarán los problemas en materia de transporte, medio ambiente o segregación (SEREMI MINVU, 2011, p. 9).

Tanto los planificadores como el gremio de la construcción se han cuestionado los principios fundamentales del PRMS que definieron a Santiago como una ciudad densa, destacando que el modelo de crecimiento por densificación ha generado problemas similares a los identificados en la expansión: congestión vial, deterioro ambiental y conflictos ciudadanos. La planificación por condiciones ha intentado dar respuesta a estas premisas al esperar que las externalidades que producirán los futuros desarrollos serán asumidas por quienes las generan, reduciendo los costos sociales del crecimiento urbano. Las Figuras 4 y 5 sintetizan las diversas modificaciones al límite urbano de Santiago, con las áreas discontinuas que, a modo

de archipiélago, han constituido parte importante del crecimiento del área metropolitana.

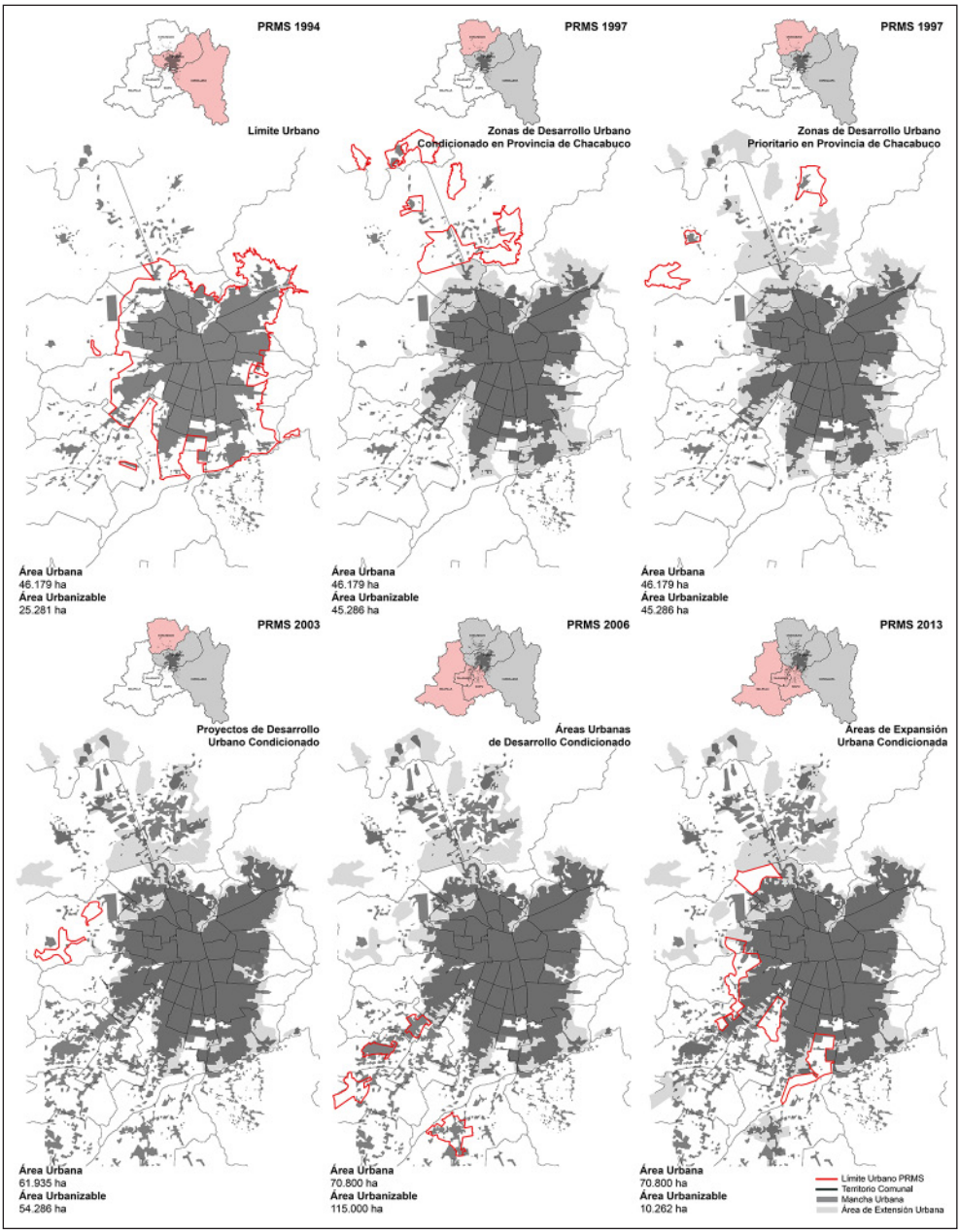
Tras 27 años de implementación, la persistencia de estilos propios de mediados del siglo pasado y el surgimiento de nuevos estilos de planificación, estas visiones de ciudad conviven en un único instrumento (Figura 6). Aunque subsiste una lógica racional-comprehensiva de base, esta se ha debilitado con cada una de las modificaciones que han alterado los objetivos originales, conviviendo en el PRMS un estilo de planificación vertical y jerarquizado, con nuevos modos de relación horizontal y negociación entre el sector público y privado (Vicuña, 2013).

Figura 3. Trayectoria del límite urbano para el Área Metropolitana de Santiago.



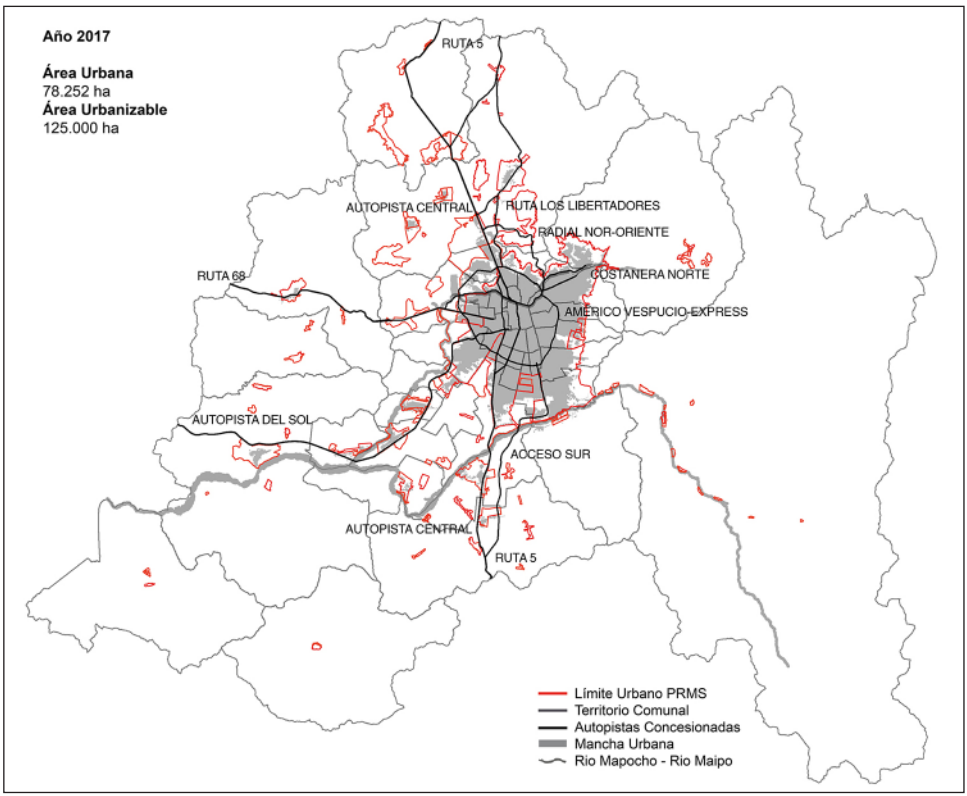
Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Límite urbano para el Área Metropolitana de Santiago, escala regional.



Fuente Figuras 4 y 5: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Ciudades UC y diversas memorias explicativas del PRMS.

Figura 5. Síntesis de la trayectoria del planeamiento metropolitano en Santiago.



Fuente: elaboración propia en base a datos Observatorio de Ciudades UC.

Proceso de planificación

El PRMS explicitó objetivos de largo plazo e involucró en su elaboración un exhaustivo diagnóstico urbano, la consideración de alternativas de desarrollo y una imagen objetivo. Los antecedentes más relevantes para la elaboración del PRMS fueron el «Esquema Director para el sistema de centros poblados de la Región Metropolitana» (MINVU, 1991), el Seminario «Santiago Siglo XXI» (1991) y el Plan Regional de Desarrollo Urbano (MINVU, 1992). En el proceso de elaboración del PRMS (1992-1994) se convocó a técnicos, políticos, gremios y la comunidad (Carvacho, 1996).

Como hemos señalado, una vez aprobado el PRMS, la SEREMI-MINVU ha desarrollado una serie de modificaciones, las cuales son

sancionadas por el Consejo Regional. La aprobación del Plan Metropolitano y sus modificaciones deben ajustarse al siguiente procedimiento:

1. Consulta a las Municipalidades sobre el Anteproyecto del Plan o su modificación, las que deben pronunciarse dentro de un plazo de 60 días. La SEREMI-MINVU debe dar respuesta a dichas observaciones.
2. SEREMI-MINVU elabora el proyecto definitivo del Plan o su modificación, el cual debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Posteriormente, se remite el expediente completo al Gobierno Regional para su aprobación.
3. Aprobación por el Consejo Regional y promulgación mediante resolución del Intendente, la cual es publicada en el Diario Oficial, solo una vez que la Contraloría General de la República ha tomado razón del Plan.

En ocasiones, las modificaciones al Plan son propuestas por alcaldes que solicitan cambios al uso de suelo o al límite urbano. Desde el 2018, con la aprobación de la Ley sobre Transparencia del Mercado de Suelos, un grupo de municipalidades pueden elaborar directamente un anteproyecto de plan, con previa autorización de la SEREMI. La Ley señala que cada modificación que se realice al Plan debe iniciar su proceso con la formulación y consulta de la imagen objetivo del instrumento. La siguiente Figura ilustra cómo se considera la participación de los diferentes actores involucrados en el Plan y cómo se comunica su imagen objetivo. Mediante estudios fundados, los privados también pueden sugerir modificaciones, las cuales se someten a consideración de la SEREMI y el Gobierno Regional. Por ejemplo, la incorporación de las ZODUC (1997) constituyó una iniciativa de privados acogida favorablemente por el MINVU (SEREMI-MINVU, 1997). El sector privado gestionó los estudios de factibilidad y propuso al Ministerio de Obras Públicas concesionar una nueva autopista urbana que uniera Chacabuco con Santiago. Esta obra inició sus servicios el 2008 y ha sido clave para impulsar el mercado inmobiliario.

Figura 6. Procedimiento vigente desde el 2018 para la formulación de una imagen objetivo del desarrollo urbano.

Fuente: elaboración propia en base a Artículo 28 *octies* de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

La Ley de Transparencia del Mercado de Suelos introdujo una serie de estándares procedimentales para la planificación, tales como la transparencia en el ejercicio de la potestad planificadora, y la implementación de un observatorio del mercado de suelo urbano por parte del MINVU. Actualmente, dicha entidad se encuentra desarrollando una plataforma que dispone información sobre avalúo fiscal de las propiedades, información de los instrumentos de planificación territorial, e información de permisos de edificación y urbanización.[7]

A pesar de estos avances, aún no se plantea una metodología que permita traducir en metas los objetivos planteados por el PRMS, para así darles seguimiento y evaluar el desempeño de su cumplimiento. Por otro lado, el equipo técnico de la SEREMI-MINVU concentra su capacidad en la resolución de problemas urgentes y contingentes. Mantiene un listado de solicitudes de modificaciones que se tramitan

[7] Al respecto, ver https://www.minvu.cl/observatorios-del-mercado-de-suelo-urbano/

en función de su prioridad, la capacidad técnica del equipo y las posibilidades políticas. Esto dificulta la concentración de recursos en el seguimiento del Plan.

De esta manera, y dada la escala regional que ha alcanzado el PRMS, la planificación metropolitana de Santiago se ha abordado incrementalmente, mediante aproximaciones sucesivas y «por partes», con diferentes énfasis temáticos y territoriales. Sin embargo, esta forma de planificación, que ha respondido a propuestas de alcaldes, el Consejo Regional, la SEREMI y privados, no ha sido del todo efectiva. Las dinámicas de crecimiento y transformación del Sistema Metropolitano de Santiago y de la Región Metropolitana suelen superar la capacidad de planificación de los técnicos, adelantándose a las diversas actualizaciones que se realizan al instrumento. Una modificación del Plan puede tomar hasta 8 años, no solo por las negociaciones y alineaciones que se dan en el ámbito político del Gobierno Regional, sino también por objeciones técnicas planteadas por la Contraloría General de la República.

3. Reflexión desde la práctica

Las diversas modificaciones realizadas hasta ahora al PRMS han tenido un carácter más reactivo que propositivo. El año 2014, con la finalidad de conmemorar los 20 años del PRMS e inaugurar un proceso de refundación del Plan, el MINVU realizó un Seminario de amplia convocatoria. Sin embargo, faltó voluntad política para comprometer la magnitud de recursos que implica la actualización de un instrumento que nace como un Plan Metropolitano para 37 municipios y hoy constituye un Plan Regional que comprende 52.

Aunque la tarea parezca titánica y no sea necesario partir de cero, la «imagen objetivo» de Santiago, mecanismo representativo de la cultura de planificación chilena, requiere someterse a un proceso de deliberación para la actualización de los contenidos, formas de gestión y gobernanza del PRMS. En términos de contenidos, es necesario que el Plan supere la distinción tajante entre área urbana y rural a través del límite urbano, y reconozca el territorio como un sistema complejo, que integra áreas urbanizadas y rurales complementarias en sus funciones, paisajes, ecosistemas y cuencas hidrográficas. Muchas de las disposiciones del Plan deben reformularse en función

de otros marcos legales que se han actualizado en las últimas dos décadas, especialmente en lo que respecta a temáticas ambientales.

Se requiere evaluar el rol de Santiago en el contexto nacional y global, y el impacto de dicho rol en el territorio. Por ejemplo, dotar de destino turístico a la zona rural, y revisar la localización de centros logísticos de distribución o puertos secos que hoy no son posibles de concretar. A su vez, se requiere una revisión de la vialidad que estructura la ciudad con un enfoque en la movilidad, y una nueva visión metropolitana y regional.

La realidad climática y la disposición de información satelital hacen urgente revisar las condiciones de vulnerabilidad de la población al riesgo de desastres. Increíblemente, el Plan está dibujado a mano, por lo que las cartografías requieren ser digitalizadas y actualizadas.

En términos de gestión, el PRMS es un instrumento complejo, estático y muy difícil de modificar. Es necesario contar con procedimientos más flexibles para adelantarse a las dinámicas de desarrollo urbano. Por ejemplo, el sistema de áreas verdes planificado requiere articularse con mecanismos de inversión para su materialización, especialmente en comunas de menores ingresos. Es fundamental que, a partir de una visión de ciudad clara y compartida, la planificación defina, por un lado, rangos de densidad para sectores bien servidos por equipamientos e infraestructuras de transporte que tienen potencial de densificación y, por otro, inversión pública para aquellos sectores densos y segregados.

La ampliación del suelo urbanizable en la Región se ha basado, en parte, en la consideración de futuras inversiones en trenes que no se han implementado. Algo similar ha ocurrido con la definición de sub-centralidades, que en su origen buscaron «focalizar la acción del Estado, constituir áreas de interés para inversión privada, disminuir la generación de viajes al centro, y facilitar el acceso equitativo a los servicios» (Carvacho, 1996, p. 64). Sin embargo, por diversas razones, no todas han sido implementadas.

En términos de la gobernanza del Plan, existe una oportunidad para consensuar una visión unitaria y a largo plazo del Sistema Urbano Metropolitano de Santiago, de la Región Metropolitana, y la Macro-Región que incluye las regiones de Valparaíso, O´Higgins, e incluso Mendoza (Argentina). El salto de escala metropolitana a regional interpela significativamente el rol del Gobierno Regional y particularmente del Consejo, instancia colegiada que promueve

una visión regional, y que puede contribuir a la descentralización del proceso de planificación.

Aunque de apariencia burocrático, el PRMS es un instrumento sumamente político a nivel regional. El intendente es el representante del presidente de la república en la región, y órgano ejecutivo del gobierno regional, por lo que el rango de sus funciones es sumamente amplio. Los intendentes de Santiago, de alta visibilidad pública, no han puesto énfasis en la planificación metropolitana, principalmente porque han desarrollado gestiones de corto plazo (desde 1990, el Intendente de la Región Metropolitana se ha reemplazado, en promedio, una vez al año) y porque los temas urbanos aún no forman parte central de la agenda política nacional. Sin embargo, los 34 Consejeros Regionales, y particularmente la Comisión de Ordenamiento Territorial, sí aportan con su visión política, la cual ha incidido en los tiempos y contenidos de las modificaciones que se realizan al Plan. Ahora, el Consejo Regional carece de capacidad técnica y debe apoyarse fundamentalmente en la SEREMI-MINVU en lo que respecta a la gestión del plan metropolitano.

Podemos constatar las dificultades que derivan de la inexistencia de una entidad autónoma para una gestión integrada del PRMS, que prescinda de liderazgos políticos de corto plazo y visiones parceladas del territorio influenciadas por la contingencia electoral. A su vez, que articule la dimensión espacial del desarrollo urbano con otras dimensiones, como la económica, la social y la ambiental. Por ejemplo, la descoordinación entre los objetivos de planificación de los usos de suelo, por un lado, y los de las políticas habitacional y de transporte, y el mercado inmobiliario, por otro, han promovido una ciudad cada vez más segregada. El PRMS no ha podido hacerse cargo de estas inequidades producto de la restricción de sus competencias, particularmente la incapacidad de definir la inversión sectorial en vivienda, transporte, equipamientos y espacios públicos. Una refundación del plan constituiría una oportunidad para ampliar la mirada hacia experiencias exitosas de planeamiento metropolitano y regional en el mundo, particularmente en Latinoamérica, en lo que respecta a la integración de las decisiones de inversión pública y privada en el plan, superando parte de la fragmentación institucional que gobierna la planificación metropolitana de Santiago.

Una de las fortalezas del PRMS es la regulación para todo el territorio regional, que ha permitido conducir el desarrollo

urbano e impedido nuevos loteos de parcelas de agrado. También ha logrado proteger de la presión inmobiliaria a gran parte de los cerros de Santiago como islas salvaguardadas para espacio público y el avance de la ciudad por sobre la cota mil de la Cordillera de los Andes. Sin embargo, es necesaria una nueva mirada de largo plazo, con capacidad para articular contenidos y visiones y para convocar más actores. Tanto la nueva institucionalidad regional que será implementada a partir del 2021 con la inédita elección de los Gobernadores Regionales que permitirá la transferencia de competencias de planificación metropolitana desde la SEREMI-MINVU al Gobierno Regional, como el proceso de reflexión para una nueva Constitución, constituyen oportunidades para avanzar en el rol del planeamiento metropolitano en el desarrollo de una ciudad más equitativa y sustentable.

Referencias

Almandoz, A. (2015). Modernization, urbanization and development in Latin America, 1990s-2000 (1.a ed.). New York and London: Routledge.

Armijo, G. (2000). La urbanización del campo metropolitano de Santiago: crisis y desaparición del hábitat rural. Revista de Urbanismo, 3 (agosto), 1. https://doi.org/10.5354/0717-5051.2011.11785.

Banco Central de Chile. (2017). Cuentas Nacionales de Chile. PIB Regional 2017. https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/cuentas-nacionales-de-chile-pib-regional-2017-4.

Carvacho, A. (1995). Plan regulador metropolitano de Santiago. SEREMI 1994. Revista CA, 81, 61-68. ISSN 0716-3622.

De Mattos, C., Fuentes, L., & Link, F. (2014). Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana? Revista INVI, 29(81), 193-219.

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. (2014). Estrategia Regional de Desarrollo. División de Planificación y Desarrollo-Departamento de Planificación Regional. https://www.gobiernosantiago.cl/wpcontent/uploads/2014/doc/estrategia/Estrategia_Regional_de_Desarrollo_Region_Metropolitana_2012-2021.pdf.

Gurovich W., A. (2000). Conflictos y negociaciones: la Planificación Urbana en el desarrollo del Gran Santiago. *Revista de Urbanismo,* (2). doi:10.5354/0717-5051.2011.12304.

Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (2017). Censo de Población y Viviendas 2017. https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-y-vivienda.

Ministerio de Agricultura. (1960, 1 diciembre). Decreto Ley No 3.516. Establece normas sobre división de predios rústicos. publicado en Diario Oficial de la República de Chile. http://bcn.cl/2f6zz.

Ministerio de Obras Públicas. (1960, 27 diciembre). Publicación Decreto Plan Regulador Intercomunal de Santiago y su Ordenanza. publicado en Diario Oficial de la República de Chile.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (1992). Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. publicado en Diario Oficial de la República de Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201. Versión Actualizada.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (1976). DFL N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones. publicación en Diario Oficial de la República de Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560&idParte=8632256&idVersion=.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (1979). Dirección Jurídica. Decreto No 420, modificación del Plan Regulador Intercomunal de Santiago. Santiago de Chile.

Naranjo, G. (2009a). El rol de la ciudad infiltrada en la reconfiguración de la periferia metropolitana de Santiago de Chile. Estudios Geográficos, (266), 205-229. https://doi.org/10.3989/estgeogr.0448.

Naranjo, G. (2009b). El papel de la ciudad infiltrada en la expansión metropolitana de Santiago de Chile. Coloquio INJAVIU 2009: «Renovación, rehabilitación o expansión urbana: Elementos para el debate en el contexto iberoamericano».

Pavez, M. (2002). Planificación urbana-regional y paisaje: impronta de los planes 1960–1994 para Santiago de Chile. Revista de Urbanismo, 6 (julio), 1-29. https://doi.org/10.5354/0717-5051.2002.12912.

Pavez, M. (2009). Planificación urbana y regional para Santiago de Chile desde 1960: aporte conceptual y proyectual temprano para la sustentabilidad. *Investigaciones Geográficas,* (41), Pág. 111-129. doi:10.5354/0719-5370.2012.21902.

Petermann, A. (2006). «¿Quién extendió Santiago? Una breve historia del límite urbano, 1953-1994». En Galetovic, A., ed. Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos, pp. 205-230. Centro de Estudios Públicos (CEP) Santiago, Chile. ISBN: 956-7015-39-2.

Ponce de León, M. (1996). Intercomunal de Santiago. Plan Regulador MOPT 1960. Revista CA, 81, 40-47.

Secretaría Regional Ministerial Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo [SEREMI-MINVU]. (2013). Memoria Explicativa: Modificación Plan Regulador Metropolitano de Santiago MPRMS 100 «Actualización Áreas Extensión Urbana y Reconversión». https://metropolitana.minvu.cl/wp-content/uploads/2013/09/2.1.1.3.6.1-memoria-explicativa.pdf.

Secretaría Regional Ministerial Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo [SEREMI-MINVU]. (2013). Memoria Explicativa: Modificación PRMS 100. Santiago de Chile.

Secretaría Regional Ministerial Región Metropolitana, Ministerio de vivienda y Urbanismo [SEREMI-MINVU]. (2006). Modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago N°75. Santiago de Chile.

Secretaría Regional Ministerial Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo [SEREMI-MINVU]. (2003). Resolución 107 Modifica Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Santiago de Chile. http://bcn.cl/2jxun.

Secretaria Regional Ministerial Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo [SEREMI-MINVU]. (1997). Resolución 39 Aprueba Modificación de Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Santiago de Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=82022&idVersion=1998-01-26&idParte=.

Secretaría Regional Ministerial Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo [SEREMI-MINVU]. (1994). Resolución 20 Aprueba Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Santiago de Chile.

Trivelli, P. (1981). Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano. EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, 8(22), 43. https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/921/0.

Vicuña, M. (2017). Planificación metropolitana de Santiago: cambios de estilo frente a las recientes transformaciones urbanas. RIURB Revista Iberoamericana de Urbanismo, 06(13), 47-64. http://hdl.handle.net/2117/108616.

Vicuña, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI, 28*(78), 181-219.

Madrid Región: el miedo al Plan

Javier Ruiz Sánchez
Universidad Politécnica de Madrid

Introducción: el miedo a planificar

No tengo evidencias del todo claras de que los investigadores en ciencias de la conducta reconozcan ahora mismo la *teleofobia* (posible neologismo del gr. τέλος, -εος télos, -eos «fin», y -φοβία -phobía «temor») como un síndrome con consecuencias importantes para aquellos que sienten auténtico temor a la toma de decisiones anticipadas, lo que provoca en ellos una ansiedad que en ocasiones conduce casi a la parálisis e inacción.

El caso de la Región de Madrid en el siglo XXI puede diagnosticarse sin ningún género de dudas como un caso paradigmático de *teleofobia*, desde la perspectiva de la planificación territorial y urbana. La inexistencia efectiva de un Plan Regional contrasta, no obstante, con una importante tradición de planeamiento efectivo de esta escala a lo largo del siglo XX. El contraste es aún mayor si se considera lo abarcable del propio objeto de planificación. La Región de Madrid presenta un tamaño y unas características que lo hacen perfectamente asumible como objeto de proyección de futuro, tanto por sus características físicas y funcionales como por lo limitado del

número de agentes e intereses implicados, que la propia tradición consolidada de planeamiento urbanístico en la región en la segunda mitad del pasado siglo ha conglomerado bajo una cultura urbanística común, sólida y asentada.

El presente capítulo presenta las características de la situación de la planificación regional en Madrid, su contexto, e indaga sobre los porqués de la inexistencia de un instrumento sólido de planeamiento, con todo a favor para su existencia. Hablar, tras dos décadas de siglo XXI, de la situación de la planificación territorial en Madrid puede ser lo más sencillo o lo más difícil. Este texto intenta ocupar una posición intermedia y describir la situación a partir de un repaso temporal a los antecedentes y contribuir a un entendimiento del proceso que acaso aclare en parte por qué durante las tres últimas décadas, con una estructura legal que lo legitima, Madrid-Región no se haya dotado de un instrumento de planeamiento regional moderno y efectivo.

1. Contexto y especificidades del caso madrileño

La organización del territorio español, del que la ciudad de Madrid es capital del Estado, se recoge en la Constitución Española de 1978, que crea la figura de las Comunidades Autónomas como conjunto de provincias limítrofes que pueden ser consideradas como una unidad histórica, cultural y que comparte intereses económicos. Se trata, evidentemente, de dotar de una administración con un importante grado de autonomía a las regiones, como escalón básico de la administración entre el Estado y los municipios. Ello responde, como no puede ser de otra manera, a una importante demanda de descentralización tras los cuarenta años de dictadura que la Constitución quiere enterrar definitivamente.

La consiguiente negociación para la construcción efectiva del mapa autonómico suscitó no pocos problemas en el encaje de la provincia de Madrid, una provincia de la llamada Castilla la Nueva, al sur de la Cordillera formada por las sierras de Guadarrama y Gredos, formando una unidad geográfica e histórica incuestionable con otras provincias de los valles de los ríos Tajo y Guadiana. El problema era la potencia, en toda su expresión, de la ciudad de Madrid. Capital del Reino de España desde 1561, una ciudad castellana de segundo orden ha adquirido en más de cuatro siglos un

peso específico sobre el territorio circundante y el resto del país que permiten considerarla como una singularidad territorial de primer orden, un vórtice capaz de fagocitar los territorios circundantes al haberse erigido en una centralidad de tamaño desproporcionado con casi todo el resto del territorio nacional, dada la vocación centralizadora histórica de España.

Así pues, aunque la primera voluntad de los equipos de trabajo encargados de diseñar el mapa autonómico-regional era evitar en lo posible las Comunidades Autónomas uniprovinciales, Madrid se convirtió en una (aunque no la única) de ellas, pasando a identificarse la Provincia de Madrid con la Comunidad Autónoma del mismo nombre. La Comunidad de Madrid se crea en 1983, con su propio *Estatuto de Autonomía*, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que otorga a la *región* un alto grado de autogobierno en no pocas competencias, de acuerdo a la vocación descentralizadora de la Constitución del 78'.

Me gustaría apuntar un dato que considero no banal y que muchas veces se pasa por alto a la hora de contar el proceso de construcción del Estado de las Autonomías, y con implicaciones en la gobernanza. En la mayor parte de las comunidades no uniprovinciales se mantuvo una estructura tradicional de gobierno de cada provincia, las llamadas Diputaciones Provinciales. Estas diputaciones, con origen en 1836, son *de facto* administraciones locales al servicio de la colaboración directa entre y con los ayuntamientos. Para evitar duplicidades competenciales, en las comunidades uniprovinciales, caso de Madrid, desapareció la figura de la Diputación, manteniéndose, de manera parece que inicialmente razonable, solo dos escalas de administración, la propia Comunidad y los ayuntamientos, administración local y autonómica perfectamente separadas, sin ningún tipo de organización de carácter supramunicipal intermedia.

España cuenta con 8.131 municipios. Los términos municipales, en la mayor parte de los casos, responden a razones históricas de dominio sobre las tierras que se remontan en muchas ocasiones a regímenes feudales. Ello, más el desarrollo histórico, implica una gran heterogeneidad, tanto en superficie como en población, desde más de mil kilómetros cuadrados por cien mil hectáreas a unas pocas docenas, desde los más de tres millones de habitantes de Madrid (municipio) a algunos prácticamente despoblados en la llamada España vaciada. Madrid (región) recoge también esta heterogeneidad. La

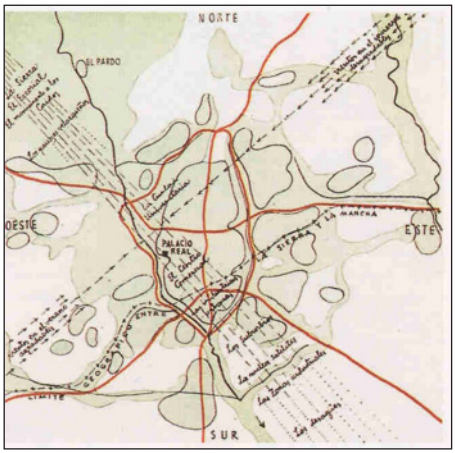
Comunidad de Madrid cuenta con 179 municipios. Algunos de ellos, en particular en la Sierra Norte (Somosierra y entorno del Valle del río Lozoya), desde donde casi se atisba el continuo metropolitano, no superan los cien habitantes.

La provincia (el territorio) de Madrid es relativamente pequeña. Con 8.021 km^2 apenas ocupa el 1,6% del territorio español. Se encuentra situada sensiblemente en el centro geográfico del país –descontando las provincias insulares– y de la Península Ibérica, que comparte con Portugal. Se encuentra alejada más de trescientos kilómetros de la costa más próxima y emplazada en la gran meseta que conforma casi todo el territorio castellano. Ello implica algunas singularidades añadidas a lo artificial de su emplazamiento como capital: se trata de una región relativamente elevada (para los estándares europeos), con una altura media de 678 metros, siendo Madrid, tras Berna, en Suiza, la capital más alta de Europa (los madrileños siempre utilizamos como dato de altura de referencia 666 metros, por su connotación demoniaca, la cota del Monumento al Ángel Caído en el histórico Parque del Buen Retiro). Porque Madrid (ciudad) además se sitúa en el centro del centro. Esto no significa, en absoluto, que se encuentre en medio de la planicie que uno identifica con la llanura esteparia castellana. Las variaciones en el paisaje son extraordinarias. Al norte, a apenas cincuenta kilómetros de la capital, la Sierra de Guadarrama alcanza cotas cercanas a los 2.500 metros. Al sur, a más o menos la misma distancia, los valles del río Tajo y sus afluentes bajan por debajo de la cota de los 500 metros. La sierra y el río, la divisoria y la vaguada paralelas, son los límites naturales de la región.

La tremenda anisotropía del medio físico se ha trasladado a una efectiva polarización social entre el norte y el sur de la región. Dicha polarización dista mucho, históricamente, de ser una construcción natural, dado que las fértiles vegas del sur siempre han tenido un rendimiento económico muy superior a las dehesas y bosques del norte. Ha sido precisamente la planificación urbano-territorial la que ha invertido el modelo desde la segunda mitad del siglo XIX. Es muy conocido, y significativo, un esquema conceptual ligado al Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1946 que vincula la calidad del aire y los paisajes velazqueños (sic.) del noroeste madrileño a los desarrollos destinados a viviendas y actividades de

las clases poderosas, desterrando los barrios obreros y las industrias al sureste de los terrenos yesíferos y los desagües (Figura 1).

Figura 1. Esquema conceptual de segregación de actividades NO-SE en el Plan General de 1946.



Plan General de Madrid (1946).

Aunque los planes, de una u otra manera han resultado útiles, es imposible desvincular la construcción del territorio madrileño de, como hemos indicado, una tradición de planeamiento efectiva. Aquí para nosotros es muy importante destacar una singularidad más del caso español, que se remonta a los años 60' del siglo XIX, una de las décadas más significativas en la construcción de la moderna disciplina urbanística en toda Europa. En 1861, el ministro José Posada Herrera llevó a las Cortes Españolas el *Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones* (*Diario de Sesiones de las Cortes* de 30 de diciembre de 1861), que debía suponer el primer cuerpo legislativo moderno en materia de suelo y urbanismo. Rechazado por el Senado, dicho proyecto fue retirado el 1 de julio de 1862, e iniciada la tramitación de lo que sería la *Ley de 29 de junio de 1864 de Ensanche de Poblaciones*. La desaparición de contenidos relativos a reforma, saneamiento y mejora de las poblaciones y concentración en la idea de ensanche, de extensión, como la acción urbanística por antonomasia, va a marcar la actividad urbanística del país durante el siglo y medio siguiente, con consecuencias aún perceptibles a todos los efectos, no solo en el territorio sino en la economía española. Frente

al París de Haussmann, frente a la generalizada reforma interior o una combinación de acciones, en España hacer urbanismo consiste básicamente en crecer, desarrollar las ciudades a costa del campo, diseñar nuevas extensiones urbanas. Ello implica necesariamente que cualquier planeamiento urbano tiene una dimensión territorial muy superior a la de casi cualquier equivalente europeo. Y, en este contexto, Madrid ha sido siempre el gran laboratorio, sobre todo a partir de la superación de la técnica de ensanche decimonónico en favor de una planificación territorial real.

Los profesores Ramón López de Lucio y Fernando de Terán (López de Lucio, 1982; Terán *et al.*, 1999), han estudiado este proceso histórico en el que el territorio madrileño se ha ligado de manera inseparable al desarrollo urbanístico de la ciudad y remitimos a su lectura para la mejor comprensión del contexto previo. Destacaremos cómo, poco antes de acabar la guerra civil española, en 1939 el gobierno legítimo planteaba la hipotética reconstrucción de la bombardeada capital en un marco necesariamente regional. El llamado Plan Besteiro (por el ministro socialista que lo impulsó) de 1939 (Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid…, 1939) plantea de manera más que explícita la necesidad de un modelo territorial basado en la región como unidad geográfica de planificación, superando el encorsetamiento administrativo de las delimitaciones municipales. La referencia igualmente explícita (aunque no correctamente citada) a Patrick Geddes (Fernández Águeda y Ruiz Sánchez, 2016) no deja lugar a dudas de la vocación, así como la propuesta de creación de una autoridad supramunicipal, el llamado Comité del Plan, a la que la totalidad de la región madrileña debe estar sometida, «obligando a cada localidad de la Región a que proporcione el espacio libre necesario con relación a su superficie edificada, por la entrega de estos terrenos por los terratenientes o por las autoridades locales» (Comité … *op.cit.* p. 32). El mayor interés, para mí, de este documento, no es el modelo espacial planteado, sino el hecho de ser una de las primeras ocasiones, si no la primera, en que en Madrid se propone separar la actividad urbanística en dos grupos de acciones y distribuyendo competencias: el gobierno de la transformación interior, las licencias, la *policía*, en el marco local; la extensión, en todo su alcance, entendida no como ensanche sino como ordenación del territorio a la manera de Abercrombie, en el marco de una autoridad regional por construir. El historiador y

profesor Carlos Sambricio (1999) apunta una cierta tensión, personalizada en la figura del propio Besteiro, entre el papel central del llamado «socialismo municipal» y la vocación supramunicipal de la planificación regional, sobre todo de acuerdo al modelo anglosajón. Porque los apéndices del documento de bases del Plan Besteiro, pese a la presentación de un buen número de casos de estudio de planificación regional en Norteamérica y Europa, no dejan lugar a dudas sobre la influencia determinante del urbanismo anglosajón, las figuras de Abercrombie y Unwin y el caso de Londres como referencias (London County Council 1943). 1936 es, también, el año de la traducción al castellano de *Town and Country Planning* (Abercrombie, 1936).

Esta es la base de nuestra hipótesis: que dicha tensión irresuelta entre la autoridad municipal y la regional, se formalice esta como se formalice, está en el origen de la *teleofobia* madrileña presente. Lo paradójico es que el miedo al plan y la consiguiente inacción no se manifestarán ni bajo los gobiernos autoritarios de las décadas franquistas ni bajo los gobiernos socialistas de las primeras legislaturas democráticas; se trata de un fenómeno inequívocamente neoliberal, o mejor, inseparable de un singular neoliberalismo a la madrileña. En efecto, como veremos a continuación, hasta prácticamente los años 90' del siglo XX, se han sucedido un importante número de experiencias de planeamiento supramunicipal en la Región de Madrid que, sobre todo a partir de los años 60', han llevado consigo un conflicto competencial entre administraciones, parcialmente resuelto en la mayor parte de los casos mediante la creación bien de nuevos marcos de actuación (el Área Metropolitana, comarcas singulares concebidas como unidades funcionales homogéneas como la llamada Sierra Norte) o mediante consensos alcanzados no sin complejas negociaciones y acuerdos entre las partes implicadas (ayuntamientos y gobierno central primero, regional después).

En dicha tensión hay, desde el principio en el caso madrileño –y español–, un ganador claro en favor de los ayuntamientos. La Ley del Suelo de 1956 (estatal, evidentemente) supone el primer gran cuerpo legal comprehensivo del planeamiento urbanístico español. Entre sus novedades, un sistema de planeamiento «en cascada», que concatena y jerarquiza los planes de acuerdo a su ámbito y escala de determinación casi en un sistema de muñecas rusas, pero en el que solo existe una muñeca necesaria y suficiente: el Plan General

(PG, de ámbito municipal). Cualquier plan territorial de carácter supramunicipal carece de esta necesidad, por interesante o deseado que sea, mientras que los planes de desarrollo de escala intermedia tan solo precisan las determinaciones estructurantes marcadas por el PG sin competencia para modificar la estructura. Aún más: el potente instrumento que atribuye el régimen de derechos y obligaciones, cargas y beneficios, a los propietarios de suelo, la *clasificación*, queda como competencia exclusiva del Plan General, el único capaz de clasificar suelos.

Si bien el Plan General de Madrid de 1946, que ha servido como laboratorio de la Ley, tiene, como su inspirador Greater London Plan, una vocación territorial, reproduciendo incluso de manera mucho más modesta su esquema orbital, la construcción administrativa del *Gran Madrid* se aparta considerablemente de la del Greater London. El esquema orbital, de expansión territorial en ciudades-satélite, tal y como se consagró en la *International Town Planning Conference* de Ámsterdam y que ya se había esbozado en Madrid en modelos del primer tercio del siglo XX, hubiese requerido de la superación de las atribuciones municipales del *Estatuto Municipal* de 1924 (Fernández Águeda, 2016 y 2018), muy reforzadas en este, y de la identificación de los planes de extensión del extrarradio de las ciudades de cierto tamaño como planes de ordenación exclusivamente del término municipal. Solo el Plan Besteiro de 1939 abordaba la concepción de la región madrileña como «una entidad geográficamente unida (que) tiene perfectamente definidas sus actividades y las mutuas relaciones entre la ciudad y el campo» (Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, 1939), y estaba más cerca de la ciudad-región geddesiana que del modelo de plan de extensión (Fernández Águeda y Ruiz Sánchez, 2016). No obstante, la definición del necesario ente supramunicipal debía esperar al final de la guerra, y los resultados de la misma lo impidieron. El Gran Madrid franquista se llevó a cabo tras la guerra de manera efectiva por la anexión, por decreto, de los municipios colindantes a Madrid, dando lugar a un ayuntamiento –y consiguiente término municipal– único e hipertrofiado, pero cerrando de facto cualquier posibilidad de planificación regional en el Madrid de posguerra. Se trata de una situación singular en España, donde sin embargo planes comarcales que incluyen la ciudad y sus áreas de influencia

(Barcelona) o provinciales (diversos, Guipuzcoa como ejemplo) sí se llevan a cabo.

El papel simbólico del Gran Madrid como capital de la España franquista va a pasar a un segundo plano sin desaparecer del todo a partir de la firma de los Pactos de Madrid de 1953 firmados entre Estados Unidos y España y que supondrían el pistoletazo de salida del reconocimiento –o tolerancia– del régimen por parte del mundo occidental, en el sistema de bloques de la época, y consiguiente modernización y apertura al capital extranjero. La planificación económica va a sobreponerse al simbolismo y, consecuentemente, el modelo espacial debe ser revisado. Terán (1999) apunta cómo en 1953 una exposición y publicaciones en torno al Gran Madrid insisten aún en la validez del plan anterior, mientras que, en pocos años, en 1957, la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid ya se encontraba trabajando en una necesaria revisión del mismo, ahora sí con un planteamiento basado en la ruptura del encorsetamiento municipal. En 1964 se aprueban tanto una Ley que crea el Área Metropolitana de Madrid, como el Plan General de la misma, resultado del desarrollo de dichos trabajos de revisión, como la Comisión de Planeamiento y Coordinación, COPLACO, encargada de gestionarlo y dependiente del gobierno central. Para nosotros, más que la revisión del Plan, de difícil instrumentalización y continuos ajustes y modificaciones para su efectiva implementación, siempre limitada, es el acto de creación de la COPLACO y la actividad de esta en las décadas sucesivas la que tendrá una implicación efectiva en el modelo de planeamiento regional de la Comunidad de Madrid, una vez restablecida la democracia española en 1978.

2. Planeamiento regional en el Madrid democrático

2.1 La creación del marco competencial: la Comunidad de Madrid

Porque será la COPLACO el embrión de la administración urbano-territorial de la Comunidad de Madrid a partir de la creación de esta en 1983. La descentralización de competencias del Estado implica tanto el traspaso de dichas competencias como los medios, técnicos, administrativos y personales al nuevo escalón de administración creado. Archivos materiales y personas son trasladados

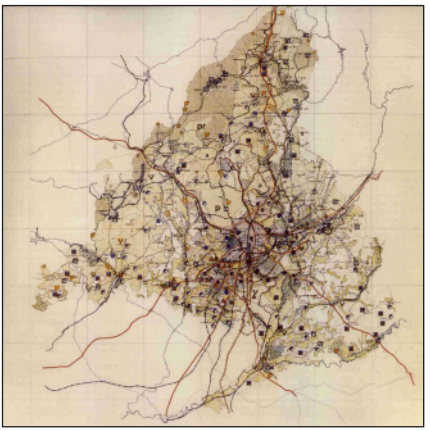
pocos cientos de metros desde el entorno de los Nuevos Ministerios al recién restaurado Hospital de Maudes que se convertirá en sede por unos años de la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid.

La aprobación en referéndum de la Constitución Española en 1978 va a generar una serie de dinámicas tacticistas por el posicionamiento en el espectro de poder por parte de los diversos bloques políticos. En 1979 se celebran las primeras elecciones municipales democráticas en España desde los tiempos de la República, elecciones que suponen el triunfo de partidos de izquierda (socialistas con mayor o menor necesidad de apoyo comunista en coalición) en Madrid y los grandes municipios del Área Metropolitana. Mientras tanto la COPLACO (Ministerio aún, recordemos) está en manos de un centro-derecha artificial –frágil y efímero– que aglutina tanto demócratas moderados como herederos del régimen reconvertidos. Para hacernos una idea de la tensión competencial latente, basta citar que el 17 de abril de 1980 se celebró en Barcelona un seminario sobre *Urbanismo y poder municipal* organizado por el CEUMT, Centro de Estudios Urbanísticos, Municipales y Territoriales, financiado por el Ayuntamiento y la aún existente Diputación (ambas administraciones locales, recordemos) de Madrid. Sin entrar aquí en detalle sobre el papel de personas concretas (Ruiz Sánchez, 2019), es importante destacar que uno de los centros del debate era la recuperación competencial para los ayuntamientos y la firma del acta de defunción de la agonizante Área Metropolitana y su administradora COPLACO, cerrando inicialmente la puerta a cualquier intento tardío de planificación regional. Como bálsamo sustitutorio se acuñó la idea de «compatibilización» entre planes generales de los diversos ayuntamientos, importando parte del marco instrumental de concierto entre administraciones desarrollado por la propia COPLACO. Pese a todo, es el tiempo del Planeamiento General (municipal) y del entierro provisional de la planificación supramunicipal.

Las primeras elecciones regionales en Madrid de 1983 suponen el triunfo de la izquierda, hasta el punto de que los hasta entonces concejales de Hacienda y Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid pasan a ser, respectivamente, Presidente y Consejero de Política Territorial del primer gobierno regional. Madrid es, como hemos apuntado en el primer epígrafe, un territorio muy pequeño y abarcable, y ese tamaño puede extrapolarse a los ámbitos personales de

decisión y administración. El acuerdo entre administraciones está muy ligado a la capacidad de diálogo y negociación entre personas muy interrelacionadas. Las primeras prioridades del gobierno de la recién creada nueva administración son, en muchos casos, de emergencia. Como ejemplo, una de las primeras leyes y programas aprobados tenía como objetivo abordar el problema de la urbanización ilegal y descontrolada en la región, un fenómeno de proporciones descomunales heredado de un contexto previo de permisividad y corrupción. Las primeras acciones son, por tanto, de tipo corrector y defensivo (Ruiz Sánchez, 2000 y 2003), propias de una región que hereda un modelo indeseado: Ley de Medidas de Disciplina Urbanística y Programa de Urbanizaciones Ilegales. Pero ello no invalida la necesaria visión proyectual de futuro para la región, desarrollándose unas Directrices de Ordenación Territorial DOT (Figura 2) aprobadas en 1985 (Comunidad de Madrid, 1985). El contexto de estas directrices es muy interesante: por iniciativa municipal (en ocasiones, sobre todo en municipios pequeños, con apoyo de la COPLACO) el 90% de los municipios de Madrid –incluyendo la totalidad de los del Área Metropolitana– cuentan o están a punto de contar con planeamiento general adaptado y reciente. Podemos hablar de un tiempo de ebullición del planeamiento, una cultura de la planificación espacial reconocida e institucionalizada, y más o menos aceptada por la multiplicidad de agentes implicados. Se puede decir que, pese a lo inevitable del desencuentro de intereses, existe un marco de diálogo entre agentes y administraciones que, y esto es lo importante, puede cuestionar modelos o determinaciones, pero en absoluto la validez del planeamiento. Y eso en un momento de profunda crisis económica tanto a nivel global como local.

Figura 2. Directrices de Ordenación Territorial 1985.



Fuente: Comunidad de Madrid (1985).

2.2 De las Estrategias al Plan Estratégico

La segunda legislatura socialista 1987-1991 supone la superación del modelo. Se crea, dentro de la Consejería, una Oficina de Planeamiento Territorial específica y, significativamente, un Servicio de Actuaciones Públicas, en una clara y explícita apuesta por la intervención activa por parte de la administración regional en el territorio. Hay que recordar que el marco legal instrumental sigue siendo sensiblemente el mismo. Aunque perfeccionado y sofisticado, el Plan General sigue siendo el instrumento competente para clasificar suelo, y, por lo tanto, marcar derechos y obligaciones y legitimar cualquier actividad urbanística. Por lo que la concertación entre administraciones (regional, local) es imprescindible e inevitable.

Sin embargo, se trata de un periodo de extraordinaria importancia, no solo porque en la siguiente década se va a instrumentalizar la posibilidad de un Plan Regional de Estrategia Territorial PRET, sino que desde el principio hay una vocación para que dicho planeamiento, incluso en sus primeras e incipientes fases, sea efectivo. La prueba: las huellas que en el territorio madrileño han dejado, sobre todo, las primeras estrategias concebidas en este periodo. Es por ello, por su comprobada efectividad, que en este capítulo nos vamos a detener de manera más pormenorizada en los aspectos institucionales, administrativos e instrumentales de este periodo y lo siguientes años hasta el cambio de siglo.

La vocación del gobierno regional es, insistimos, activa. No se trata solo de regular los contenidos de los planeamientos generales municipales, lo que es inequívoca competencia regional, que se reserva la aprobación definitiva de cada PG. Se trata de intervenir en el territorio, de desarrollar acciones estratégicas que sirvan para reorientar los procesos territoriales en marcha. Dichas acciones serán de dos tipos: acciones sectoriales, de tipo infraestructural, y acciones puntuales estratégicas con vocación comprensiva. Se trata, en el caso de estas últimas, de acciones puntuales, de dimensión variable y alto impacto territorial previsto.

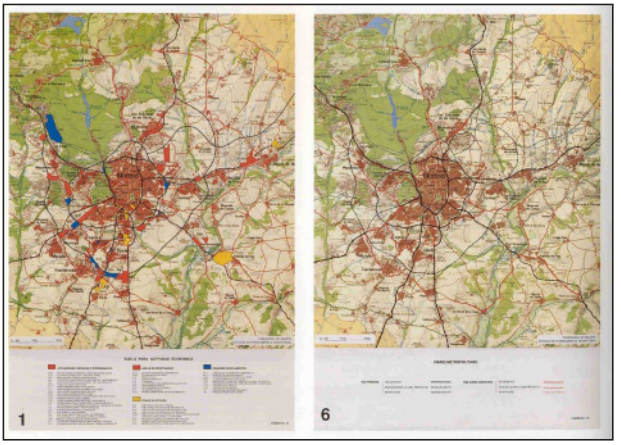
Una serie de Estrategias Subregionales (*v.gr.* Corredor del Henares, al este de la región, comprendiendo los municipios del eje Madrid-Guadalajara; Suroeste Metropolitano, abarcando las dos coronas del llamado «cinturón rojo», los municipios que han absorbido las nuevas generaciones de población trabajadora en una extensión de la segregación norte-sur que se ha hecho endémica) recogen este tipo de acciones, sobre una interesante *cartografía analítica* del territorio. Esta cartografía no es un instrumento banal en absoluto en una época no tan lejana en que los equipos informáticos no podían mover grandes cantidades de información ni, por supuesto, planos de esta escala. Se trata de una cartografía muy depurada, hermosa en su sencillez, que incluye los elementos que se consideran incluidos en el sistema regional, no importa su tamaño ni origen, pueden ser elementos naturales, infraestructuras y núcleos urbanizados o singularidades del territorio, y que se va actualizando manualmente de manera continua. Es importante, desde nuestro punto de vista, esta necesaria subjetivización –que no simplificación– del territorio. Se trata de hacer política regional, no de tomar decisiones parametrizadas a partir de un manejo exhaustivo de datos previos como el que será posible ya entrado el siglo XXI. Estamos ante una enorme y significativa paradoja: cuanto más análisis y diagnóstico, menos creatividad y oportunidades en las decisiones, una variante del dicho extendido en el mundo urbanístico hispano de «por el análisis a la parálisis».

Por el contrario, los últimos años ochenta y primeros noventa van a ser significativamente activos, y con una orientación política clara: reinvertir los procesos de desequilibrio centro-periferia y norte-sur.

Los contenidos se reflejan en las leyendas de las *Estrategias Subregionales* (puede verse Oficina de Planeamiento Territorial, 1991) (Figura 3):

- Elementos que definen la estructura del territorio, redes de comunicaciones y espacios protegidos medioambientalmente, señalando explícitamente el desarrollo y la terminación de las redes territoriales previstas.
- Áreas de oportunidad de intervención por parte de la Comunidad de Madrid y Actuaciones Públicas estructurantes, además del señalamiento preferente de reservas municipales de suelo para actuaciones futuras.

Figura 3. Síntesis de actuaciones públicas estratégicas. 1991. Madurez normativa e instrumental en ausencia de plan.



Fuente: Oficina de Planeamiento Territorial (1991).

Estas actuaciones públicas estructurantes son la clave en el proyecto de reinversión de los desequilibrios, y se basan sobre todo en la implantación de desarrollos urbanísticos con funciones que en la región han sido dejadas de lado por la iniciativa privada, preferente en el sistema español. Así, se trata de áreas de Actividad Económica (parques industriales, empresariales y científicos, áreas de actividad especializada) y Equipamientos y dotaciones de escala regional (por ejemplo, hospitales y universidades). Este tipo de funciones, por su escasa rentabilidad a corto plazo, necesidad de inversión sostenida y, sobre todo, en localizaciones del sur metropolitano, son imposibles de imaginar con iniciativa privada (Ruiz Sánchez, 1995). En una primera fase de las Estrategias, los desarrollos residenciales, incluso de viviendas con protección pública (de precios limitados

destinadas a rentas medias y medias-bajas) quedaban excluidos, ya que ahí sí se interpretaba que el capital público podía intervenir. En un periodo de recuperación económica, sin embargo, dicha inversión se orientó hacia desarrollos de vivienda de precio en libre mercado. Por presiones de instituciones, organizaciones sindicales y otras, las Estrategias se modificaron a principios de los años 90' para contemplar desarrollos públicos de vivienda con protección pública, dando lugar al imponente programa de Consorcios Urbanísticos residenciales de los años siguientes (Ruiz Sánchez, 2000).

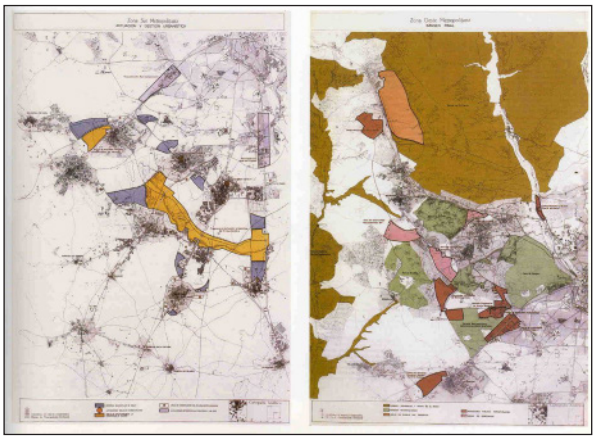
Hay que insistir en que se trata, siempre, de actuaciones públicas en un sistema urbanístico que da prioridad a la iniciativa privada, y que se trabaja siempre en un marco legislativo y normativo estatal no adaptado. No obstante, dicho marco permite, mediante un diseño y gestión muy imaginativos, la actuación pública. Por ejemplo, todas las actuaciones tienen que estar y están legitimadas necesariamente por los planes generales de los municipios afectados. Los ayuntamientos participan en igualdad de condiciones en actuaciones consorciadas con el poder regional, y a veces subrogan sus competencias en la iniciativa y tramitación del planeamiento, lo que agiliza los tiempos de desarrollo de manera muy notable, y contribuye al éxito de las acciones. Se utilizan figuras de planeamiento contempladas por la ley de manera casi marginal, como los redescubiertos Programas de Actuación Urbanística PAU, que se identifican con la acción pública de estos años, figuras capaces de determinar sus propios usos y funciones e intensidades edificatorias (aprovechamiento) internalizando sus cargas urbanísticas. La gestión es, en la mayor parte de los casos, por expropiación. Hay que hacer aquí un pequeño apunte en favor de este sistema. La consideración peyorativa del sistema expropiatorio está ligada a la ignorancia sobre el mismo. Cuando la expropiación moderna se legisla en España a partir de 1836 se hace sobre todo para defender al propietario de abusos y arbitrariedades, basando el procedimiento en dos principios básicos: interés público y justiprecio. Se trata, por tanto, de un sistema absolutamente garantista y legítimo, hasta el punto de que compartimos la idea de que se trata del sistema de actuación pública por antonomasia. El sistema moderno contempla, además, la posibilidad de conveniar el justiprecio en especie, de tal manera de que los propietarios de suelo pueden, en algunos casos y si así lo

consideran, recibir el pago en aprovechamiento y participar activamente de los beneficios de la actuación.

Se trata, por tanto, de hacer planeamiento regional estratégico activo sin utilizar un marco normativo ni legislativo específico, que no existe, sin plan ni ley *ad hoc*, pero de manera tremendamente eficaz. La ausencia de la figura específica, lo que será el futuro PRET, y de una ley por aprobar que lo refrende, se suple con un marco de concertación a todos los niveles, entre administraciones y agentes diversos, y una creatividad absoluta ligada a una utilización imaginativa de los procedimientos vigentes y las posibilidades abiertas.

El éxito de este sucedáneo de planeamiento regional en estos periodos legislativos 1987-1991-1995, se confirma por la huella efectiva del mismo en el territorio, en forma de infraestructuras y protecciones medioambientales y, sobre todo, en actuaciones de millones de metros cuadrados que van a servir de soporte ejemplar de acciones de equilibrio. Los PAUs del Arroyo Culebro y de Alcorcón Oeste prácticamente van a suturar la primera y segunda corona de municipios del suroeste metropolitano, donde se ha producido, desde los años 60' del pasado siglo, un aumento exponencial de población trabajadora mientras la inversión se concentra en el noroeste *velazqueño* (Figura 4). El primer segmento de la futura orbital M-50 se va a convertir, de facto, en un eje de actividad económica y equipamientos de escala regional de esta submetrópolis que es el sur metropolitano madrileño. Pero el resto del Área Metropolitana de Madrid va a estar salpicada de acciones singulares que van a actuar como motor dinamizador, parques de actividad económica como La Garena en Alcalá de Henares o el Parque Empresarial de Las Rozas, incluso singulares como la llamada Ciudad de la Imagen entre Madrid y Pozuelo de Alarcón.

Figura 4. Estrategias subregionales 1991. Sur y Oeste Metropolitanos.



Fuente: Oficina de Planeamiento Territorial (1991).

La legislatura 1991-1995 va a suponer el intento de sistematizar el modelo hasta entonces implementado a partir de ensayo y error en un marco no adaptado. La OPT se reconvierte en Dirección General de Planificación Territorial y toma como mandato la redacción de la que sería la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*, que define el alcance y contenido del Plan Regional de Estrategia Territorial PRET, y la redacción del documento de *Bases* del propio PRET. La ley 9/95 desarrolla el alcance de la planificación propiamente regional y de la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad. En un marco de necesaria concertación, el Plan Regional de Estrategia Territorial «solo puede incidir en el planeamiento urbanístico municipal en forma de exigencia de adaptación», no modificarlo. La actividad urbanística directa y propia de la Comunidad, las actuaciones que en desarrollo de las Estrategias previas se hacían como áreas de oportunidad pasan a desarrollarse instrumentalmente en forma de *actuaciones de interés regional*, figuras que se desagregan en dos técnicas más concretas (los *proyectos de alcance regional* y las *zonas de interés regional*, estas últimas herederas metodológicas directas de las actuaciones públicas estructurantes llevadas a cabo de manera efectiva en el periodo previo).

Lo más importante de la nueva figura del PRET es que por primera vez desde un documento legislativo de la Comunidad de Madrid –que constitucionalmente, recordemos, tiene las competencias

en urbanismo y ordenación del territorio– se determina que su ámbito es la totalidad del territorio de la comunidad, trasladado la oportunidad de una necesidad coyuntural de visión localizada en una subregión a la más necesaria vocación de ordenación de la totalidad de la región, con la misma escala de definición. El documento de Bases que se desarrolla en este periodo (Dirección General de Planificación Urbanística y Concertación, 1995) pretende ser, en ese sentido, exhaustivo, dando un protagonismo equivalente, aunque con contenidos específicos, a las áreas metropolitanas más dinámicas que a las sierras o vegas.

Las elecciones regionales de 1995 van a suponer el inicio de décadas de gobiernos ininterrumpidos por parte del Partido Popular, que aglutina a la derecha conservadora y neoliberal, pero para nosotros el punto de inflexión en cuanto al planeamiento regional se refiere no va a tener lugar hasta el siglo entrante. El primer gobierno regional de derechas, hereda unos exitosos mecanismos urbanísticos en marcha, y durante la primera legislatura 1995-1999 se apuesta por la hipertrofia de los mismos, más infraestructuras, más desarrollos (aunque el sistema de expropiación es puesto en cuestión por parte de la oligarquía inmobiliaria en actuaciones de alta rentabilidad prevista y dichos desarrollos se desvinculan de la vocación de equilibrio) y una nuevas Bases del PRET, con una ambiciosa ordenación reticulada del territorio madrileño con un horizonte deslizante sucesivo de veinte años (Figura 5). La inicial apuesta por dicho PRET se confirma con el estímulo, por parte de la Comunidad, a la revisión de los planeamientos generales de acuerdo con el ambicioso y extensivo modelo (Ortiz, 1995 y 1996).

Figura 5. Bases PRET 1999. Horizonte 2019.

Fuente: Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional (1999).

2.3 La negación del planeamiento en el modelo neoliberal madrileño

No cabe hablar de continuidad entre las dos primeras legislaturas de la derecha en el Gobierno Regional y las siguientes, sobre todo a partir del vergonzoso episodio de repetición de elecciones en 2003 que invirtió el resultado inicial de victoria de la izquierda para dar paso, ahora sí, a una nueva corriente explícitamente neoliberal del Partido Popular. Mientras tanto, los vientos neoliberales vienen empujados por una ley estatal del suelo de 1998 que marca el camino de que todo suelo no sujeto a protección justificada debe ser potencialmente urbanizable. En esa línea se aprueba la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, el pendiente primer cuerpo legislativo completo de la región. Se trata de una ley muy cuestionable, no solo en sus objetivos sino técnicamente, con deficiencias que la abren a interpretaciones diversas pero también por sus contradicciones internas o la dificultad real de su aplicación. La práctica liberalización del suelo y su vínculo con la iniciativa privada van a enterrar casi cualquier posibilidad de regulación desde un hipotético plan regional como cualquier intervención pública. Las zonas de interés regional, que hubiesen supuesto de aprobarse el PRET, la clasificación de las mismas como suelos urbanizables a ejecutar por iniciativa pública por sistema de expropiación son de hecho sustituidas por una suerte de vuelta a lo que en el último periodo franquista se llamó el Urbanismo Concertado (Ruiz Sánchez, 2013). En la práctica un incentivo a la urbanización de grandes fincas concretas sin mayor criterio que la oportunidad, dando lugar a actuaciones de desarrollo ligadas a grandes elementos de alta rentabilidad económica como el Parque Temático de San Martín de la Vega, el Casino de Aranjuez o el nuevo centro comercial de Arroyomolinos, pista de esquí cubierta incluida.

La paradoja es que el nuevo modelo, cuya arbitrariedad se reserva el Gobierno Regional, viene a romper el modelo de concertación entre los ayuntamientos, sean del signo político que sean, y el propio Gobierno Regional. La farragosa tramitación del planeamiento general hace que el número de revisiones del mismo caiga en picada en las dos primeras décadas del siglo XXI frente a las dos últimas del siglo XX en una proporción cuanto menos preocupante. La falta de referencia de un modelo regional, plasmado en el pendiente PRET, abre aún más la puerta a un marco de arbitrariedades en una región

en ausencia de proyecto territorial, arbitrariedades que se sostienen en criterios o diagnósticos que van de lo peregrino –la limitación extensible a todo el territorio de altura máxima de edificios residenciales a tres plantas, con el objeto de recrear cierto paisaje residencial británico– a lo abierto a discusión-límites de crecimiento, tanto en el plano como en densidades, en función de datos parametrizables lo que ignora la voluntad real de ordenar el territorio en su singularidad, por una parte, y por otra, choca con las apuestas municipales por un plan a largo plazo ante la incertidumbre real de su posible revisión en plazo razonable, a la vez que se vuelve difícil de compatibilizar con la ya obsoleta ley vigente. El planeamiento regional en Madrid ha perdido la batalla en su necesario posicionamiento en un marco de incertidumbre progresiva, y ha devenido en parálisis efectiva. De hecho, la acción regional ha pasado de la posibilidad del PRET al control del impacto de cualquier iniciativa municipal a través del llamado Informe de Impacto Territorial, previsto en el artículo 56 de la Ley 9/2001 como análisis de «la incidencia del Avance sobre el municipio afectado y los municipios colindantes, sobre las dotaciones y equipamientos, las infraestructuras y servicios, las redes generales y supramunicipales de transporte y cualesquiera otro aspectos que afecten directa o indirectamente a la *estrategia territorial de la Comunidad de Madrid*». Las cursivas, aquí, son nuestras, y destacan el bucle vicioso de un informe preceptivo relativo a una estrategia en la práctica, inexistente.

2.4. Esquema resumen

Como síntesis del periodo democrático (1978-) en la Comunidad de Madrid se recogen de modo esquemático los hitos por periodos, de manera que se pueda relacionar el esquema de gobernanza con el alcance de objetivos.

1978 Constitución Española. Nuevo marco competencial.

1979 Primeras elecciones municipales democráticas (a partir de 1983, las elecciones regionales y municipales coinciden en el tiempo).

1983 Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

1983-1987 Primer periodo legislativo. Gobierno de Partido Socialista Obrero Español PSOE. Directrices de Ordenación Territorial

DOT (1985). Alcance limitado de las mismas, corrección de impactos y reorientación de procesos heredados.

1987-1991Segundo periodo legislativo. Gobierno de Partido Socialista Obrero Español PSOE. Estrategias subregionales. Alto impacto de actuaciones públicas de iniciativa regional, concertadas con administraciones municipales.

1991-1995 Tercer periodo legislativo. Gobierno de Partido Socialista Obrero Español PSOE. Documento preparatorio de Bases para un Plan Regional de Estrategia Territorial PRET (no aprobadas). Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. Impacto de actuaciones públicas en continuación del modelo estratégico del periodo anterior.

1995-2003 Cuarto y quinto periodos legislativos. Gobierno del Partido Popular PP. Nuevas Bases del PRET (1999, horizonte 2019, no aprobadas). Adaptación parcial a las mismas de algunos de los Planes Generales (municipales) en redacción en aquel momento. No ruptura (en cuanto a método, sí en cuanto a objetivos) con el modelo de actuación pública estratégica de los periodos socialistas precedentes. Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

2003-actualidad Sucesivos periodos legislativos con gobierno del ala más neoliberal del Partido Popular PP. Control sobre los planeamientos municipales en redacción a través del Informe de Impacto Territorial, previsto en la Ley 9/2001, para su previa normalización con una estrategia territorial en la práctica inexistente. Ralentización consiguiente de las necesarias revisiones de planeamiento general y, en la práctica, ausencia de modelo territorial de referencia.

3. Conclusiones

La experiencia del planeamiento regional en Madrid es de luces y sombras, de paradojas y contradicciones. Desde la Autonomía regional en 1983, con competencias plenas en la ordenación del territorio, se ha llevado a la práctica una acción reguladora (Directrices) y activa (Estrategias) cuando, paradójicamente, los instrumentos para ello estaban por sistematizar, pero ello se suplía con un marco de concertación que, en la práctica, supone la existencia de un proyecto espacial –y efectivo– de región. La paradoja

se completa cuando, establecidos legalmente los instrumentos, el proyecto se abandona. Aún más: el *laisser faire* que se invoca desde el neoliberalismo ideológico se contradice con un afán de control sobre cualquier actividad urbanística que se pueda llevar a cabo en la región, un *todo vale* siempre y cuando cuente con el plácet del gobierno. En la práctica, en ausencia de un marco concertado, la región madrileña arrastra unas largas décadas de parálisis urbanística, viviendo de rígidos planeamientos concebidos el siglo pasado. La consecuencia: una región cada vez más vulnerable y en riesgo frente a un futuro incierto. Porque la incertidumbre no solo no invalida el planeamiento, sino que lo hace cada vez más necesario: ningún territorio se puede permitir no planificar. La pregunta que quedaría pendiente no es si o no plan, sino qué plan, y asumir de manera consecuente la respuesta.

Referencias

Abercrombie, P. (1936). *Planeamiento de la Ciudad y del Campo*, traducción de S. Esteban de la Mora. Espasa Calpe.

Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid (1939): *Esquema y Bases para el Desarrollo del Plan Regional de Madrid*. Ministerio de Obras Públicas.

Comunidad de Madrid (1985). *Documento previo. Directrices de Ordenación Territorial*. Comunidad de Madrid.

Dirección General de Planificación Urbanística y Concertación (1995). *Madrid. Plan Regional de Estrategia Territorial. Documento preparatorio de las bases*. Comunidad de Madrid.

Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional (1999). *Plan Regional de Estrategia Territorial. Documento de Bases (versión 1999)*. Comunidad de Madrid.

Fernández Águeda, B. (2018). La fabrique politique et territoriale du Grand Madrid (1900-1939). *Cybergeo*, 840.

Fernández Águeda, B. (2016). Del límite de la urbanización al límite de lo urbano: la construcción política del territorio del Gran Paris y el Gran Madrid (1910-1939). *Ciudades, 19*, 31-56.

Fernández Águeda, B. y Ruiz Sánchez, J. (2016). Circulations et ancrage du survey geddesien dans l'urbanisme espagnol. *Espaces et sociétés, 2016/4 (167), Patrick Geddes en heritage*, 81-98.

London County Council (1943). *County of London Plan*. McMillan & Co.

López de Lucio, R. (dir.) (1982). *Génesis del Planeamiento Metropolitano. Madrid 1860-1940*. Inédito, SPyOT-Oficina Municipal del Plan.

Oficina de Planeamiento Territorial (1991). *Madrid Región Metropolitana. Estrategia Territorial y Actuaciones*. Comunidad de Madrid.

Ortiz, P. (1997). La ordenación reticulada del territorio. *Urban, 1*, 124-133.

Ortiz, P. (1996). Madrid 2016. *Urbanismo-COAM, 29*.

Ruiz Sánchez, J. (2019). «Política de suelo regional». Carlos Sambricio y Paloma Ramos (eds.): *El Urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación urbana de Madrid de 1985*. 76-77 (vol. 2). Área de Gobierno de Desarrollo urbano Sostenible del Ayuntamiento de Madrid.

Ruiz Sánchez, J. (2013). L'intervention étatique dans la production de sol urbain en Espagne. Coudroy de Lille, L., Vaz, C. et Vorms, C.: *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970*, 39-54, PUR Presses Univ. de Rennes-Institut d'Urbanisme de Paris.

Ruiz Sánchez, J. (2003). *Complejidad urbana y determinación. Estructuras comunicativas y planeamiento urbano en el desarrollo del Área Metropolitana de Madrid*. Instituto Pascual Madoz - Universidad Carlos III-BOE.

Ruiz Sánchez, J. (2000). Planeamiento urbano territorial en Madrid. La experiencia reciente. *Urban, 5. Planeamiento urbano territorial en el siglo XXI*. Otoño-invierno 2000-2001, 122-142.

Ruiz Sánchez, J. (1995). Apuntes sobre la intervención estratégica en la ciudad. Javier Hernández Morales y Javier Ruiz Sánchez (eds): *Intervención estratégica en la ciudad*. Dirección General de Arquitectura, Consejería de Política Territorial, Comunidad de Madrid. 5-7.

Sambricio, C. (1999). *Madrid: Ciudad-Región I. De la Ciudad Ilustrada a la primera mitad del siglo XX*. Comunidad de Madrid.

Terán, F. y Sánchez de Madariaga, I. (1999). *Madrid: Ciudad-Región II. Entre la Ciudad y el Territorio en la segunda mitad del siglo XX*. Comunidad de Madrid.

El potmet y la planeación del área metropolitana de Guadalajara. Análisis del planeamiento metropolitano en el occidente de México

Juan Ángel Demerutis
Centro Universitario de Arte, Arquitectura
y Diseño, Universidad de Guadalajara

1. El Área Metropolitana de Guadalajara

El Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara tiene su origen y desarrollo en una de las tres aglomeraciones urbanas más pobladas de México, donde residen en la actualidad aproximadamente 5 millones de habitantes (ver Tabla 1). El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es la capital del Estado de Jalisco, una de las 32 entidades federativas del país; su urbanización, con una superficie aproximada de 72.500 hectáreas ocupa mayormente una planicie conocida como el valle de Atemajac, pero también incluye los valles de Tesistán y de Toluquilla. Al norte, está delimitada por la barranca de Huentitán-Oblatos, una depresión de origen geológico con una altitud mínima de 980 msnm. En la parte baja de la barranca corre el cauce del río Grande Santiago,

proveniente del lago de Chapala, que es el afluente principal de una de las cuencas hidrográficas más importantes del país: la cuenca Lerma-Chapala-Santiago. Otro elemento característico de la metrópoli es el Bosque de la Primavera, un macizo arbolado con pinos y encinos que presta importantes servicios ambientales al AMG, localizado a una altitud de 2,055 msnm. Este bosque que marca el límite a la urbanización en el poniente tiene una superficie de 30,500 hectáreas, es decir, que ocupa una superficie equivalente al 40% de la superficie urbanizada del área metropolitana. Las elevaciones de estos dos referentes geográficos son los extremos, aunque la mayor parte del área urbanizada se ubica entre 1,500 y 1,600 metros sobre el nivel de mar; el edificio del palacio municipal (ayuntamiento) que se encuentra en el corazón del centro histórico registra una altitud de 1540 msnm.

Tabla 1. Población por municipios en el AMG.

Año	Guadalajara	Zapopan	Tlaquepaque	Tonalá	Tlajomulco de Zúñiga	El Salto	Juanacatlán	Ixtlahuacán de los Membrillos	Zapotlanejo	Metro Guadalajara
1970	1,199,391	155,488	100,945	24,648	35,145	12,367	5,501	10,652	31,819	1,455,824
1980	1,626,152	389,081	177,324	52,158	50,697	19,887	8,081	12,310	35,588	2,192,557
1990	1,650,205	712,008	339,649	168,555	68,428	38,281	10,068	16,674	39,902	2,870,417
2000	1,646,319	1,001,021	474,178	337,149	123,619	83,453	11,792	21,605	53,461	3,665,739
2010	1,495,189	1,243,756	608,114	478,689	416,626	138,226	13,218	41,060	63,636	4,434,878
2015	1,460,148	1,332,272	664,193	536,111	549,442	183,437	17,955	53,045	68,519	4,865,122
2020	1,385,629	1,476,491	687,127	569,913	727,750	232,852	30,855	67,969	64,806	5,243,392
*2025	1,562,868	1,491,181	736,025	598,988	693,329	210,845	20,356	64,443	75,399	5,453,434
*2030	1,715,467	1,535,107	749,996	596,901	657,449	205,528	20,541	62,581	77,533	5,621,103

Fuente: 1970-2020, Censos de Población y Vivienda INEGI; 2020-2030,
* Proyecciones de habitantes CONAPO (la población de las celdas sombreadas no forma parte de la suma total del área metropolitana pues corresponden a los años en los que los municipios aún no formaban parte del AMG).

La zona metropolitana se integra por 10 municipios, en conformidad con los criterios definidos por un grupo interinstitucional del gobierno federal (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018). De estos, seis integran la conurbación principal que además le da nombre a la metrópoli por lo que se reconocen como municipios centrales, Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga; tres mantienen una relación funcional determinada con criterios estadísticos socio-económicos, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo; y adicionalmente, el grupo interinstitucional incluyó uno más por criterios de política urbana, Acatlán de Juárez; en cuya jurisdicción se asienta un centro logístico de alcance regional. Es importante aclarar que, aunque el gobierno federal se refiere a las metrópolis como zonas metropolitanas, en Jalisco, se les confiere el título de áreas metropolitanas mediante una declaratoria oficial expedida por el Congreso del Estado. El POTmet fue elaborado con base en un dictamen del Congreso del Estado de Jalisco de 2015 en el que solo se incluye a nueve municipios (ver Tabla1).

Los municipios que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) ocupan una extensión de 326,546 hectáreas, incluyendo urbanización y áreas libres, y presentan características muy diversas tanto físicas como socioeconómicas, pues no cuentan con territorios igualmente productivos, tampoco con poblaciones similares, y en consecuencia sus economías son también asimétricas. Como ejemplo, los municipios de Zapopan, Zapotlanejo y Tlajomulco son los más grandes en extensión, su superficie en conjunto alcanza prácticamente ¾ partes del territorio; mientras que la superficie urbana se concentra en Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá. El suelo urbano del AMG representa tan solo el 22% del total, mientras que en el resto se realizan actividades propias del ámbito rural o bien son tierras dedicadas a la conservación.

Tabla 2. AMG, superficies municipales y urbanas de los municipios del AMG.

Año	Guadalajara	Zapopan	Tlaquepaque	Tonalá	Tlajomulco de Zúñiga	El Salto	Juanacatlán	Ixtlahuacán de los Membrillos	Zapotlanejo	Metro Guadalajara
Superficie total (Ha.)	15,036	101,724	11,860	15,650	68,250	9,239	14,122	18,432	72,233	326,546
%	4.6%	31.2%	3.6%	4.8%	20.9%	2.8%	4.3%	5.6%	22.1%	100.0%
Superficie urbana (Ha.)	13,815	22,129	8,568	6,723	11,711	4,404	432	2,396	2,284	72,462
%	19.1%	30.5%	11.8%	9.3%	16.2%	6.1%	0.6%	3.3%	3.2%	100.0%

Fuente: Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco-IIEG, 2020; y cartografía urbana INEGI, 2015.

El AMG es un nodo concentrador y distribuidor de bienes y personas con influencia directa en el centro y occidente de México, pero indirecta en el resto del país y en Norteamérica. Por una parte, atiende los flujos que tienen origen y destino en la Zona Metropolitana del Valle de México, mejor conocida como la Ciudad de México, al igual que aquellos que tienen origen y destino en el noroeste del territorio nacional, particularmente en las ciudades fronterizas de Tijuana, Mexicali y Nogales. Además, forma parte de un corredor, conocido como «del tratado de libre comercio de América del Norte», que se reconoce como la ruta más corta para llevar productos del pacífico al atlántico. Tiene su origen en el puerto de Manzanillo en el pacífico mexicano desde donde se transportan productos provenientes de oriente (China, Japón, entre otros) y que corre por el bajío mexicano hasta el noreste, y llega al Estado de Texas y luego hasta la costa este de los Estados Unidos. La aptitud del AMG como estación de relevo en estos corredores es fundamental, y objeto de atención para su planificación en el nivel regional. En un nivel más puntual se requiere de una política de planificación que consolide los centros de cada uno de los municipios que la integran con la finalidad principal de hacerlos independientes pero interconectados entre sí lo que permitiría a sus habitantes poder aprovechar el contexto inmediato en el que viven, pero al mismo tiempo aprovechar los beneficios de la gran metrópoli mediante un modelo policéntrico.

Esto permitirá balancear las asimetrías existentes y consolidar el papel del AMG como un polo de desarrollo del país y de la región.

2. La planeación en las metrópolis de México

El marco legal vigente para la planeación metropolitana es de muy reciente creación (2016) cuando se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), una ley que establece responsabilidades a los tres órdenes de gobierno en México; federal, estatal y municipal. Sin embargo, es importante hacer notar que las bases para la planeación urbana en el país fueron sentadas en 1976 con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Esta legislación marcó un parteaguas en la planeación en México, pues las capacidades regulatorias de la planeación tuvieron por primera vez un carácter vinculante, al ser obligatoria la inscripción de los planes en el registro público de la propiedad, modificando incluso la percepción de la propiedad privada. En ella se hace referencia –por primera vez en una legislación México– a las conurbaciones como «el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica, política y social» (H. Congreso de la Unión, 1976, Art.18).

El fundamento legal de la planeación en el país se encuentra en la propia constitución mexicana, la cual fue modificada en 1976 con motivo de la promulgación de la LGAH. Antes de 1976, la rectoría de las zonas metropolitanas había estado principalmente en el ámbito de los gobiernos estatales en México; con la LGAH se estableció un marco común para todo el país que incluía la participación de forma contundente del gobierno federal, y la pretensión de empoderar a los municipios. Aunque los gobiernos estatales se resistían a ceder sus responsabilidades a los municipales para planear los asentamientos humanos, finalmente se les permitió hacerlo, lo que provocó una especie de *balcanización* de las decisiones de planeación que fue más evidente en las zonas metropolitanas, en las que se requería de coordinación intermunicipal.

Para contrarrestar esta situación, en algunos Estados –particularmente en Jalisco–, se promulgó una legislación en 2011 (Ley de Coordinación Metropolitana en el Estado de Jalisco), lo que sentaría las bases de un nuevo orden en la planeación de las metrópolis en

el Estado, particularmente la capital, Guadalajara. Algunos de los contenidos de esta legislación estatal, fueron retomados con algunos ajustes en el año 2016 con la aprobación de la vigente Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), en la que el gobierno federal pretende retomar la rectoría del desarrollo urbano en el país (Demerutis Arenas, 2018); no obstante, la mayoría de los instrumentos de planeación son producto del marco legal anterior.

3. La planeación en las metrópolis de Jalisco

En el ámbito subnacional, el gobierno del Estado de Jalisco cuenta actualmente con dos legislaciones que atienden el tema del desarrollo urbano y en particular el de la planeación metropolitana: el Código Urbano para el Estado de Jalisco (Congreso del Estado de Jalisco, 2008) y la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (Congreso del Estado de Jalisco, 2011). La primera determina la estructura del «Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano» que se integra por 12 instrumentos de planeación agrupados en tres subsistemas de planeación: los programas de Desarrollo Urbano *per se*, los Instrumentos de Referencia, y los Planes de Desarrollo Urbano Derivados (ver Tabla 2). La segunda tiene por objeto regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas y el funcionamiento de las instancias para la coordinación de las metrópolis en el Estado de Jalisco.

Con relación a los instrumentos de planeación para el AMG, los planes habían sido impulsados principalmente por el gobierno del Estado, hasta la llegada de la Ley de Coordinación Metropolitana en la que se establece que los municipios que forman parte de algún área metropolitana tienen la responsabilidad de coordinarse para armonizar el proceso de metropolización y que generó nuevo contenido a la legislación para el desarrollo urbano (Código Urbano para el estado de Jalisco).

El gobierno del Estado de Jalisco se caracterizó por ser precursor en materia de planeación urbana, incluso antes de la llegada de la LGAH en 1976. Sin embargo, la primera experiencia concreta en materia de instrumentos de planeación con un alcance regional en que se incluía la zona conurbada de Guadalajara –delimitada mediante declaratoria que incluía la totalidad de los municipios de

Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, El Salto e Ixtlahuacán del Río– surgió en 1979 con el nombre de Plan Regional Urbano de Guadalajara 1979-1982. Este plan retomó tres políticas aplicables a los centros de población: de impulso, consolidación y de regulación y control del territorio. En esta ocasión se consideró además del plan de carácter territorial uno económico denominado «Plan de Desarrollo Económico» lo que en cierta medida determinaba la asignación de recursos para la realización de las políticas definidas para el territorio, una práctica que ahora se pretende integrar en los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Tabla 3. Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano.

Subsistemas de planeación	Instrumentos de Planeación (Planes, programas, atlas)	Entidad responsable	Instancia de participación ciudadana
I. Programas de Desarrollo Urbano	a) Programa Estatal;	Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET)	Consejo Estatal de Desarrollo Urbano
	b) Programas Municipales de Desarrollo Urbano;	Direcciones de Ordenamiento del Territorio municipales	Consejos Municipales de Desarrollo Urbano
	c) Programas de Desarrollo Metropolitano;	Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), Junta de Coordinación Metropolitana	Consejos Ciudadanos Metropolitanos

II. Instrumentos de Referencia	a) Planes Regionales de Integración Urbana;	Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET)	Consejos Regionales de Desarrollo Urbano
	b) Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitano;	Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), Junta de Coordinación Metropolitana	Consejos Ciudadanos Metropolitanos
	c) Programas de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado;	Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET)	*Ad hoc*
	d) Programas de Ordenamiento Ecológico Local;	Direcciones de Medio Ambiente locales	*Ad hoc*
	e) Atlas Estatal de Riesgos;	Unidad estatal de protección civil y bomberos	Consejo estatal de Protección civil
	f) Atlas Metropolitanos de Riesgos; y	Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), Junta de Coordinación Metropolitana	Consejos Ciudadanos Metropolitanos
	g) Atlas Municipales de Riesgos;	Unidades de protección civil y bomberos municipales	Consejos Municipales de Protección civil
III. Planes de Desarrollo Urbano Derivados	a) Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población; y	Direcciones de Ordenamiento del Territorio municipales	Consejos Municipales de Desarrollo Urbano
	b) Planes Parciales de Desarrollo Urbano.	Direcciones de Ordenamiento del Territorio municipales	Consejos Municipales de Desarrollo Urbano

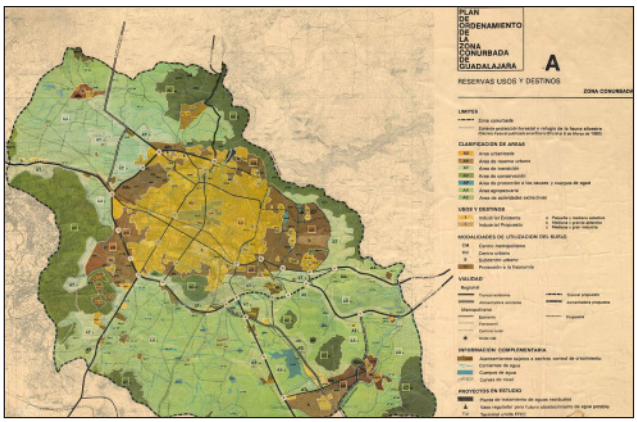
Fuente: Código Urbano para el Estado de Jalisco, 2008. Se incluyen los instrumentos, las entidades responsables y las instancias de participación ciudadana.

Derivado del Plan Regional, se publicó el 27 de mayo de 1982 el «Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara y la Declaratoria de Reservas Usos y Destinos de sus Áreas y Predios» (POZC) con el formato de Ley (Congreso del Estado de Jalisco, 1982). Este plan propuso 3 políticas relacionadas con la población y el tamaño de la zona conurbada: 1) Consolidación como un nodo de actividades terciarias; 2) Aplicación de lineamientos de impulso

en los asentamientos de prioridad estratégica en temas industriales; y 3) Aplicación de lineamientos de control en las áreas de crecimiento considerando los diversos perfiles socioeconómicos (ver Figura 2). En este plan se considera que la zona conurbada debería de incluir la superficie urbanizada extendiendo su frontera según los límites de las subcuencas hidrográficas que inciden en la superficie urbanizada. De tal forma que ese plan incluyó en su área de aplicación a la totalidad de los territorios de los municipios de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y parte de los municipios de Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y El Salto, con el propósito de precisar el fenómeno de conurbación conforme a las características físicas del área, lo que cambiaría años más tarde con la determinación de incluir la totalidad de los territorios municipales del AMG.

Después de este documento, el gobierno del Estado de Jalisco realizó varios intentos por adaptar la planeación de la zona conurbada a la dinámica de su desarrollo. Entre estos ejercicios es importante destacar dos: el Plan Intermunicipal de Desarrollo Urbano-PIDU (2008) y el Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana de Guadalajara (2010), ambos elaborados por consultores por encargo de la Secretaria de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Jalisco (García Rojas, 2002; IMEPLAN, 2020) pero que nunca fueron debidamente aprobados y publicados.

Figura 1. Estrategia Clasificación de Áreas.



Fuente: POZC, 1982.

El plan de 1982 es el último que cumplió con la totalidad de los procedimientos establecidos en la normatividad vigente, por lo que se debe considerar como el antecesor del actual Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara (POTmet), aprobado por la Junta de Coordinación Metropolitana el 27 de junio de 2016 y publicado en periódico oficial *El Estado de Jalisco* el 18 de julio de 2016.

El marco jurídico vigente en Jalisco establece la necesidad de elaborar dos instrumentos de planeación: el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM) y el Plan de Ordenamiento Metropolitano (POTmet). Por una parte, el PDM es el instrumento equivalente al propuesto en el sistema nacional, un documento estratégico que define ejes estratégicos y la visión de largo plazo para la metrópoli. Por otra, el POTmet deberá implementar la política de ordenamiento territorial incluyendo zonificación primaria y estructura urbana; las áreas para conservación, mejoramiento y crecimiento, al igual que la preservación y equilibrio ecológico de las áreas metropolitanas y de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que deberán adoptarse en los programas y planes municipales (Congreso del Estado de Jalisco, 2008, Art.102). Ambos proponen un horizonte de planeación al año 2042, y han sido elaborados, pero únicamente el POTmet ha cumplido con todo el proceso que la legislación establece para que pueda ser debidamente implementado.

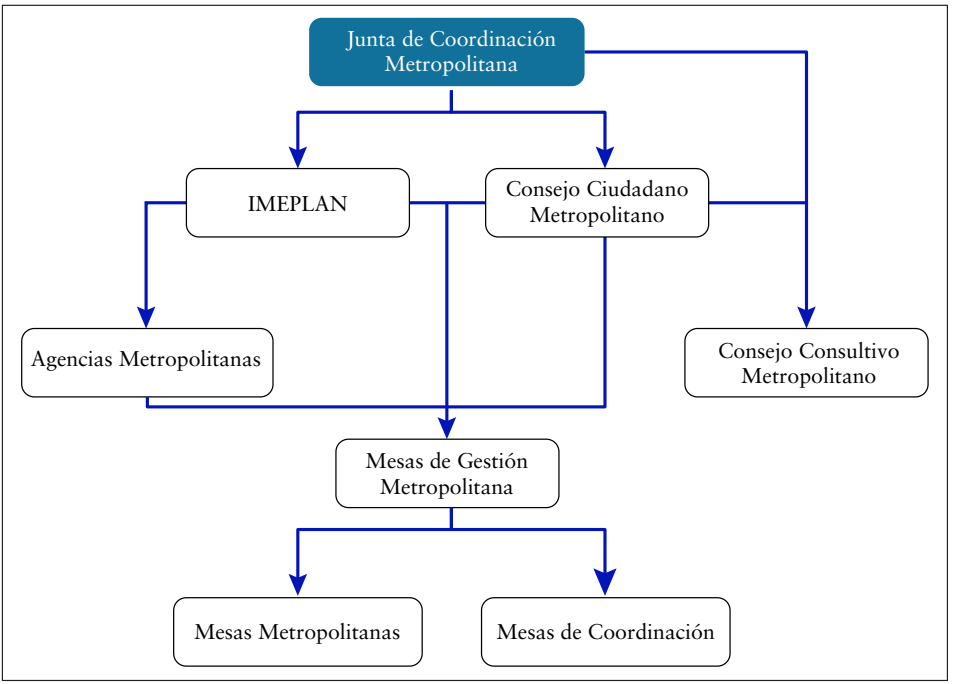
Este marco instrumental ha permitido que el proceso de planificación del AMG tenga unidad y legitimidad avalada por actores políticos principalmente, pero también por actores de la sociedad civil organizada lo que le ha dado impulso para que los municipios ajusten sus planes de conformidad con el instrumento metropolitano.

4. El Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara (POTmet)

La elaboración del POTmet ha sido posible gracias a la participación decidida de las instancias de coordinación metropolitana propuestas en la Ley de 2011. Tres son las más importantes pues constituyen la estructura principal de la coordinación intermunicipal: 1) la junta de coordinación metropolitana, conformada por los presidentes municipales, el gobernador, un representante del gobierno

federal, y un representante ciudadano; 2) el instituto metropolitano de planeación (IMEPLAN), organismo público descentralizado/paraestatal con personalidad jurídica, patrimonio propio así como autonomía técnica; 3) el Consejo Ciudadano Metropolitano, integrado por 2 consejeros titulares y 2 suplentes de cada municipio, con el aval de los gobiernos municipales y las agencias metropolitanas. Como órganos auxiliares se incluyen el Consejo Consultivo y las Mesas de Gestión Metropolitana (Congreso del Estado de Jalisco, 2011). Además, entre el IMEPLAN y el Consejo Ciudadano Metropolitano se pueden integrar mesas de gestión metropolitana en las que se podrán abordar temas específicos que requieran de deliberación, y desarrollo concertado para que luego puedan ser insumos para la actualización de los instrumentos metropolitanos (POTmet y PDM). Algunas son *ad hoc* y tienen una duración temporal; mesas de coordinación, mientras que las otras son permanentes y pueden llegar a convertirse en agencias metropolitanas (ver Figura 2).

Figura 2. Organigrama de las instancias de coordinación metropolitana en el AMG.



Elaboración propia con base en el Estatuto orgánico de las instancias de coordinación metropolitana del AMG, 2014.

A pesar de que el marco jurídico para la coordinación estuvo disponible a partir del año 2011, fue a finales del 2015 cuando se tomó finalmente la decisión de elaborar los instrumentos de planeación metropolitana establecidos por la Ley de Coordinación Metropolitana y el Código Urbano.

En el proceso de creación de la arquitectura institucional que luego daría lugar a la elaboración de un plan metropolitano después de 34 años del último plan para la metrópolis (POZC), la creación del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) fue un hito en el proceso. El IMEPLAN[1] fue creado en marzo del 2014 por acuerdo del gobernador en turno y de los presidentes municipales de los 8 municipios que en ese entonces constituían el AMG. A pesar de que existía una mayoría abrumadora de presidentes municipales cuya filiación partidista era igual a la del gobernador del Estado (7 de 8) –lo que hacía albergar grandes expectativas para su consolidación–, el IMEPLAN no tuvo el apoyo municipal esperado para su rápido desarrollo (Valdovinos, 2015). Aun así, durante su primer año de existencia se sentaron las bases para la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM) y del Plan de Ordenamiento Metropolitano (POTmet).

En el mes de junio de 2015, las elecciones de presidentes municipales en Jalisco modificaron el panorama político del Estado en forma drástica pues una buena parte de las alcaldías fueron ganadas por la oposición; en los municipios metropolitanos 6 de 9. En este particular escenario, y con el impulso obtenido en las campañas electorales de parte de actores ciudadanos, los nuevos alcaldes se fijaron como meta privilegiar un enfoque metropolitano para la implementación de políticas de seguridad, de movilidad y la elaboración del POTmet (Valdovinos, 2015; Grupo Reforma, 2015). De inicio se nombró a un nuevo director con el aval de los alcaldes electos y del gobernador, quien con un reducido equipo de técnicos se fijó como meta la presentación de los proyectos del PDM y del POTmet para el mes de enero de 2016 (Navarro & De Anda, 2016), es decir, un periodo de 3 meses. Para enero de 2006 se realizó el «Taller para la incorporación de componentes para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano» en el que participaron la mayoría de los presidentes y los directores

[1] A partir de enero de 2018 su nombre oficial es «Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara» (Congreso del Estado de Jalisco, 2018).

de áreas de medio ambiente, movilidad, ordenamiento territorial, obras públicas e infraestructura de los municipios metropolitanos, al igual que funcionarios de las oficinas correspondientes del gobierno del Estado en conjunto con los integrantes del Consejo Ciudadano Metropolitano (Mural/ Staff, 2016), con la finalidad de construir acuerdos sobre la visión metropolitana en seis temas en particular: 1) la consolidación de un modelo policéntrico de ciudad y fortalecimiento de una estructura metropolitana, 2) el crecimiento ordenado y con infraestructura, 3) la sustentabilidad ambiental (sistema verde), 4) la vivienda y desarrollo urbano, 5) la gestión urbana, y 6) Zonas estratégicas y Nuevos Entornos Urbanos Sustentables (NEUS). Este ejercicio permitió la incorporación de algunas sugerencias de representantes del sector público y de un reducido grupo de organizaciones de la sociedad civil en el proyecto, aunque es importante hacer notar que fue el único ejercicio en el que hubo participación adicional al equipo de técnicos del IMEPLAN, es decir, que hubo una incidencia escasa de los grupos sociales.

Luego de unos días, el 26 de febrero de 2016 se presentó ante la Junta de Coordinación Metropolitana la versión que sería puesta a consulta pública del 01 de marzo al 08 de abril (De Anda, 2016; Sagredo, 2016), una consulta en la que participaron diversos grupos de la sociedad civil organizada, los que emitieron obsrvaciones al proyecto del POTmet.

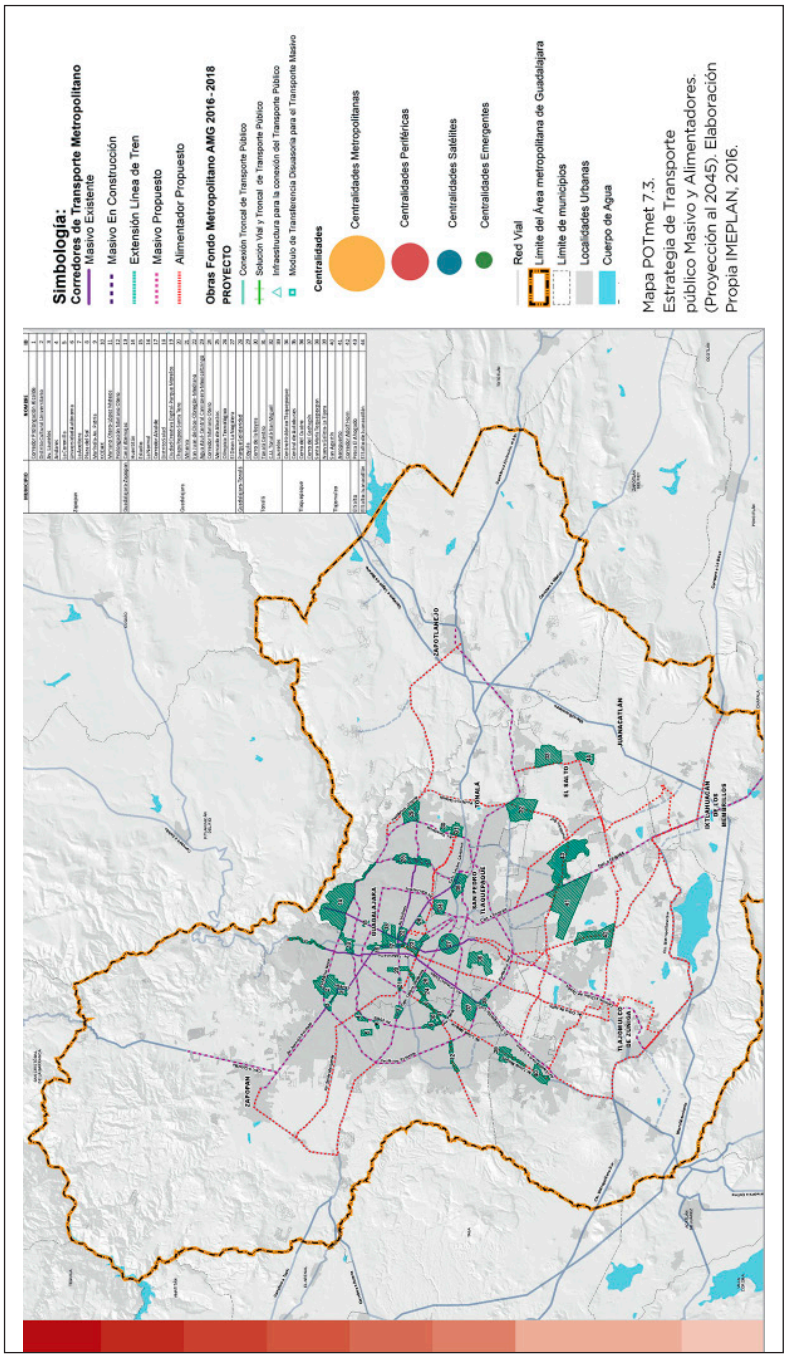
Después del proceso de consulta y de la incorporación de las observaciones procedentes recibidas, así como de la emisión de respuestas a las observaciones no procedentes, la Junta de Coordinación resolvió que sus integrantes –los presidentes municipales de los 9 municipios del AMG– deberían turnar el documento a sus respectivos cabildos –órganos de deliberación y toma de decisión municipales–, para que una vez aprobado el POTmet –lo que sucedió durante el mes de mayo (Sagredo, Aprueba GDL plan de ordenamiento, 2016; Navarro, Avala Zapopan Programa de Ordenamiento, 2016)–, se convertiera en el instrumento de referencia para la elaboración de los planes y programas municipales.

Finalmente, después de haber sido aprobado por todos los cabildos de los municipios metropolitanos –en su mayoría por unanimidad de sus integrantes–, el documento fue presentado el 27 de junio de 2016 a la ciudadanía como el instrumento que permitirá acotar formal y legamente la toma de decisiones en materia de ordenamiento

territorial y desarrollo urbano por parte de los municipios (Sagredo, Proyectan ciudad para 2040, 2016).

Es necesario aclarar que de conformidad con el sistema estatal de planeación, los municipios tienen la responsabilidad de atender las políticas del POTmet en la elaboración de sus instrumentos municipales, pues son estos los que sirven de referencia para el otorgamiento de licencias y permisos para edificaciones y urbanizaciones; el POTmet puede ser considerado como un documento de «segundo piso» al que deben apegarse las dependencias municipales para la elaboración de sus planes y programas. Con el fin de evitar inconsistencias, el programa municipal de desarrollo urbano de cada municipio deberá contar con un apartado de «análisis de congruencia» con los instrumentos de planeación metropolitana (Congreso del Estado de Jalisco, 2008, Art.97, Fracc.I.), el cual deberá ser revisado por el organismo técnico de planeación de la metrópoli, el IMEPLAN. En virtud de que todos los cabildos han aprobado el POTmet, consecuentemente han venido ajustando sus planes municipales a los lineamientos generales del mismo; particularmente lo concerniente a perímetros de crecimiento, en función de un modelo policéntrico, y a las zonas estratégicas y nuevos entornos urbanos sustentables; NEUS (áreas estratégicas en la ciudad que posibilitan una atención especial incluyendo la aplicación de instrumentos de financiamiento; ver Figura 3).

Figura 3. Nuevos Entornos Urbanos Sustentables.



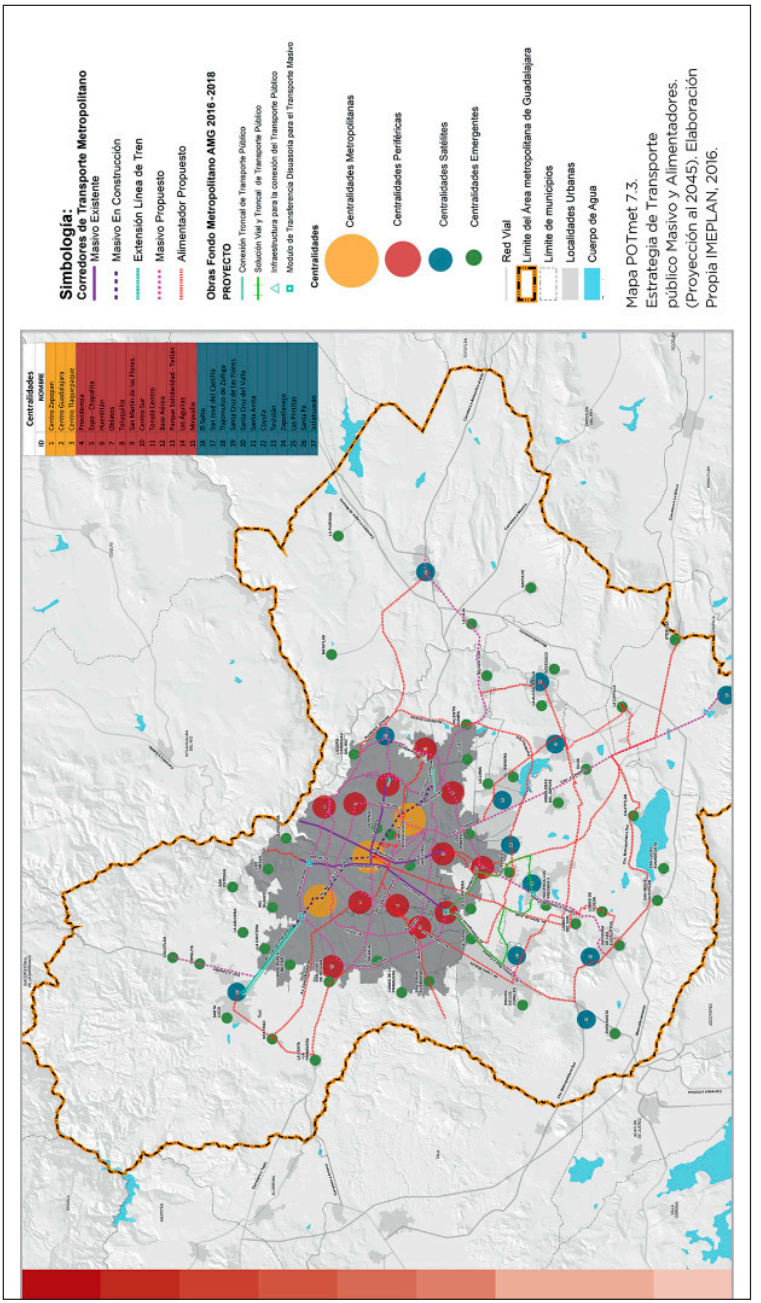
Fuente: POTmet, 2016.

El plan propone una estructura para el AMG con fundamento en las centralidades preexistentes, pero también identifica centralidades con potencial de desarrollo; de tal forma que el POTmet define dos tipos de centralidades: las de impulso y las emergentes. Las primeras son las identificadas con base en su población, su jerarquía administrativa, así como la productividad, infraestructura y calidad de vida. Las segundas son aquellas que tienen deficiencias o problemáticas relacionadas con la marginación de sus habitantes, la escasez de presencia del transporte público, así como su accesibilidad. De estos 2 tipos, el POTmet hace una clasificación de centralidades en función de su localización en el territorio: metropolitanas, periféricas, satélite y emergentes (ver Figura 4).

Otro elemento importante fue el acotamiento de las superficies que los municipios habían determinado para el crecimiento de la urbanización, con la intención de generar el camino para el desarrollo de una metrópolis más compacta (ver Figura 6).

El plan no incluye indicadores, una carencia importante que puede ser aprovechada como un área de oportunidad para ser atendida en el corto plazo, en virtud de que el POTmet debe revisarse cada seis años (Congreso del Estado de Jalisco, 2008), por lo que deberá revisarse en 2022.

Figura 4. Estrategia Estructura Urbana Metropolitana/Transporte masivo y alimentador.

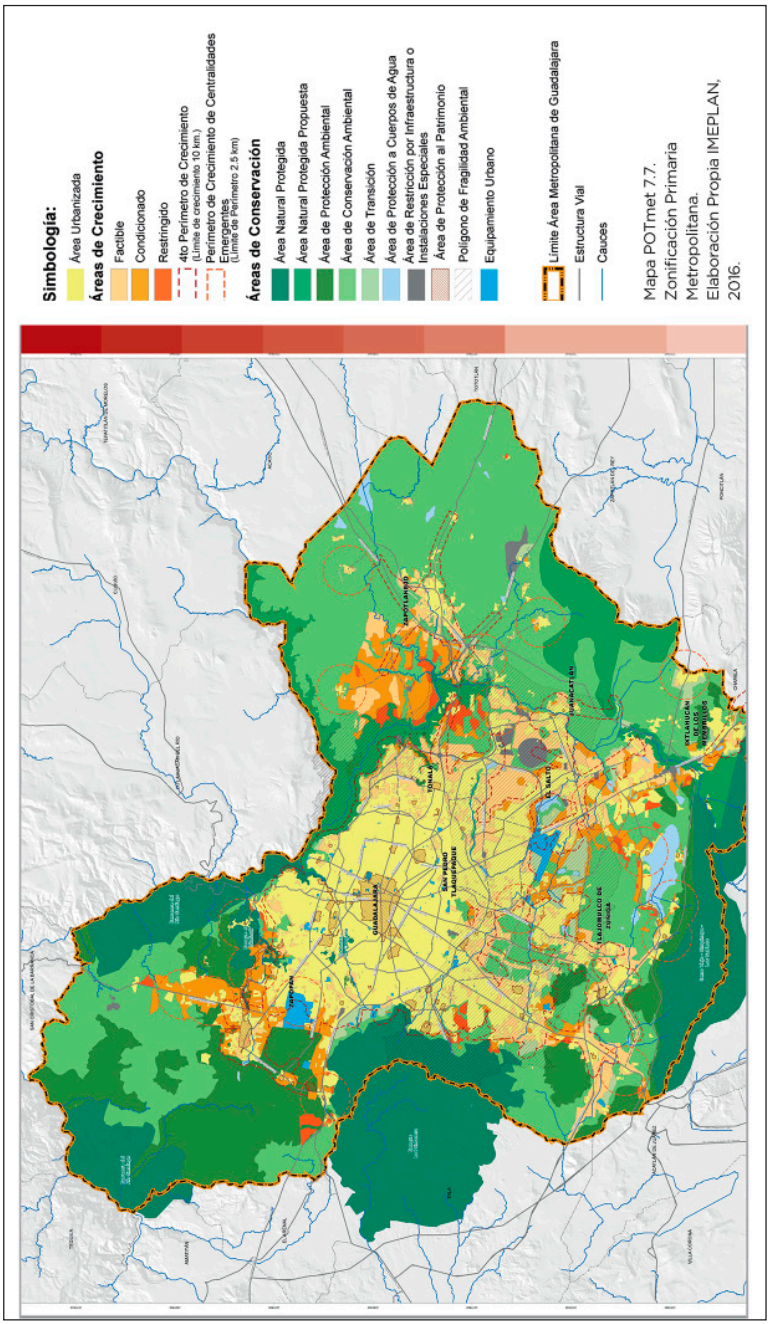


Fuente: POTmet, 2016. El modelo policéntrico propuesto presenta las centralidades de impulso y emergentes.

En lo que respecta a las fuentes cartográficas, los planos del diagnóstico del POTmet utilizaron como insumo principal la cartografía a escala 1:50,000 proporcionada por la instancia federal responsable de la cartografía y estadística (INEGI-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), acompañada por cartografía específica adaptada por la instancia estatal responsable de la información estadística y geográfica (IIEG-Instituto de Información estadística y Geográfica de Jalisco).

El plan se publicó en las redes sociales del IMEPLAN y de los municipios metropolitanos. Los planos del área metropolitana se trabajaron a una escala 1:140,000, en la que se presenta una ventana de 80 km en eje norte-sur y de 100 km en el eje este-oeste.

Figura 5. Estrategia Zonificación Primaria.



Fuente: POTmet, 2016. Es importante hacer notar que las áreas de crecimiento fueron clasificadas como factible, condicionado y restringido.

5. La incidencia de la disciplina de la planeación urbana en el POTmet

Una vez que se tomó la decisión de dar inicio con el proceso de elaboración del POTmet por parte de la Junta de Coordinación Metropolitana, el proceso se dejó en manos de los técnicos que integraban el equipo de la Dirección de Planeación Metropolitana del IMEPLAN. Esto permitió que el proceso fuera expedito y, en consecuencia, que se aprovechara la situación de excepción que se tenía al contar con el acuerdo y aprobación de la mayoría de los alcaldes metropolitanos. Los técnicos asumieron un rol importante, pues, por una parte, los responsables de la planeación municipal fueron actores activos en el proceso aportando diagnósticos y su visión municipal; y por otra, el grupo técnico de IMEPLAN asumiendo el papel de intermediario con los municipios; lo que a la postre le permitiría tomar la responsabilidad de generar la versión integrada por insumos provenientes de diversas fuentes de información.

El objetivo del plan era generar un instrumento de planeación para guiar el desarrollo del AMG con un enfoque de coordinación, en contraste con la toma de decisiones fragmentadas por cada uno de los municipios metropolitanos en lo individual, que se venía haciendo en el pasado reciente. Los alcances no incluían un cambio drástico en la zonificación prevaleciente o en los proyectos que cada municipio desarrollaba pues ya se había tenido la experiencia de al menos tres proyectos de planes metropolitanos que no habían podido ser aprobados por la diversidad de intereses y capacidades de los actores de los sectores público, privado y social de los diversos municipios involucrados; habían pasado 34 años desde el último plan aprobado. El primer plan de este nuevo orden debía atender temas que mediante consensos habían sido advertidos como problemáticos y que requerían atención inmediata como la definición de áreas para el crecimiento, la conservación de los recursos naturales y la articulación de las centralidades existentes en el área de aplicación del POTmet. Además, este nuevo orden que incluía a las instancias de coordinación metropolitana estableció una plataforma de gobernanza que se encuentra en proceso de desarrollo y que deberá mejorar en medida que las interrelaciones entre las instancias se robustezcan y consoliden. Esta plataforma tiene como objetivo principal lograr acuerdos entre los municipios y acabar con las

acciones que el gobierno del Estado había impuesto en el pasado de la planificación metropolitana.

En el proceso quedó también en evidencia que los equipos técnicos de las oficinas de planeación y ordenamiento territorial de buena parte de los municipios se habían enfocado en temas de trámites del desarrollo urbano mientras que los aspectos técnicos, particularmente la elaboración de planes, no han sido su principal objeto de trabajo, lo cual se manifiesta en el hecho de que los planes han sido tradicionalmente encargados a despachos de consultores, es decir, que se delegaban las funciones técnicas municipales en oficinas externas. Esto generaba, por una parte, procesos de muy corto plazo, en los que no se contaba con un registro de antecedentes o si este existía no era del conocimiento de los consultores; por otra parte, los técnicos de los municipios no desarrollaban habilidades para elaborar los instrumentos, y, como resultado, no se conformaban equipos técnicos experimentados. Esto parece estar siendo remediado con proyectos particulares en los que se colabora con asesores externos mediante contratos temporales, pero sin que esos consultores sean quienes encabecen los procesos.

Durante el proceso, los municipios en un inicio estaban a la defensiva, pues advertían que las instancias metropolitanas les relevarían en algunas de sus funciones, pero poco a poco fueron entendiendo que la planeación es multiescalar y que las funciones de los técnicos municipales –si bien deben atender lineamientos de planeación metropolitano–, tienen alcances diferentes, particulares de la escala local. La planeación de una metrópoli como el AMG requiere de una visión a otra escala que no sustituye la escala municipal que requiere de otros análisis e intervenciones (Rodríguez Urrégo, 2020).

Por ejemplo, en el tema de crecimiento de la metrópoli se había detectado una sobreoferta de reservas urbanas para el crecimiento de las áreas urbanas, lo que se contraponía con el concepto de ciudad compacta y eso solo podía ser advertido en un análisis de nivel metropolitano. Los planes municipales incluían más de 45,000 hectáreas para el crecimiento urbano, mientras que el POTmet estimó la necesidad en la mitad de la superficie para el año 2045 (ver Tabla 4).

Tabla 4. Reservas urbanas reclasificadas en el POTmet según los planes municipales de desarrollo urbano de los municipios del AMG.

Reclasificación de reservas urbanas	Total (Ha.)	% del total
Factibles	23,870	54%
Condicionadas	17,377	39%
Restringidas	3,170	7%
Reservas susceptibles de crecimiento (Total)	44,417	100%

Fuente: POTmet, 2016.

Además del tema de contención del crecimiento, la movilidad, y la conservación de los ciclos de los ecosistemas urbanos solo pueden analizarse desde un enfoque más amplio, el metropolitano, y para solventarlo, con fundamento en la Ley de Coordinación Metropolitana, se ha incluido la participación de un representante técnico del IMEPLAN en los comités de desarrollo urbano y de los de ordenamiento ecológico de los municipios, lo que garantiza la existencia de una visión metropolitana.

6. Modelo o metodologías para la elaboración del plan

El plan se elaboró en su mayoría por el equipo técnico del IMPELAN, y fue un plan que se desarrolló con el objetivo principal de controlar la expansión urbana. El equipo que participó en su elaboración incluía 12 técnicos –entre ellos urbanistas, economistas, ingenieros ambientales, geógrafos–; un equipo reducido, pues en su inicio el IMEPLAN solo contaba con un *staff* de 20 personas, lo que en conjunto con el corto plazo de trabajo marcó límites en los alcances. Para el diagnóstico se realizó un análisis de la información preexistente. Entre otros, fueron considerados los proyectos de planes metropolitanos que habían sido elaborados por el gobierno estatal de Jalisco en los años 2000 (ver en el apartado «La planeación de las metrópolis de Jalisco»); además se revisaron los programas de desarrollo urbano vigentes de los municipios entre los que se detectaron algunos elementos de incompatibilidades e incongruencias; esto seguramente se había realizado antes de la elaboración del POTmet, pues el IMEPLAN tenía ya más de un año en funciones.

En el proceso se consideraron algunos instrumentos entre los que estaban un banco de tierras, así como la captura de plusvalías. Sin embargo, estos no fueron integrados en el plan para no correr el riesgo de recibir críticas y perder la oportunidad de poder implementarlo. Otro factor detectado por los técnicos del IMEPLAN fue la reticencia al modelo policéntrico (ver Figura 5), pues tradicionalmente los esfuerzos se habían concentrado en el municipio de Guadalajara, dejando fuera a las otras centralidades que ahora se reconocían como de impulso o emergentes (Rodríguez Urrégo, 2020).

7. Elementos destacables del POTmet

En cuanto a las contribuciones del plan, se pueden destacar tres elementos en particular: 1) la estructura urbana propuesta en el plan, que se fundamenta en la identificación de dos tipos de centralidades; unas que soportan crecimiento que deben ser objeto de una política de impulso, y otras que requieren atender los balances deficitarios que ya tienen en cuanto a infraestructura y equipamiento, por lo que no deberían crecer mientras esas carencias existan. Además, para robustecer las áreas de influencia de las centralidades se definió un perímetro máximo de crecimiento, considerando variables como el transporte, los servicios, los equipamientos, y los riesgos latentes. Este perímetro debe ser integrado en los nuevos instrumentos de planeación municipales con la finalidad de ordenar el crecimiento; incluyendo la desincorporación de algunas áreas previamente consideradas para el crecimiento; 2) la determinación de polígonos estratégicos como polos de desarrollo económico y de consolidación de la identidad metropolitana que permitirán en el mediano y largo plazo consolidar el modelo policéntrico propuesto; y 3) el proceso de elaboración ya que el POTmet fue elaborado en un contexto con grandes presiones e intereses políticos en el que las instancias metropolitanas fueron fundamentales. Cabe resaltar que el desarrollo del plan se cimentó en una estructura horizontal que permitió llegar a consensos ciudadanos que permitieron que el plan fuera aprobado por unidad en todos los cabildos de los municipios metropolitanos. Este último es tal vez, el elemento destacable y el principal referente de la planificación metropolitana, en un contexto latinoamericano en el que tradicionalmente se ha puesto un gran énfasis en el aspecto racional/sustantivo dejando de lado los procesos comunicativos y de deliberativos.

Referencias

Congreso del Estado de Jalisco. (1978). Establecimiento formal de la región y zona conurbada de Guadalajara. Decreto 9781/XLVIII. Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco. (1982). Ley que aprueba el Plan de ordenamiento de la zona conurbada de Guadalajara y la declaratoria de reservas, usos y destinos de sus pareas y predios. Decreto No.10959. Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco. (2008). Código Urbano para el Estado de Jalisco. (Última Reforma 19/Oct/2019). Guadalajara: Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Obtenido de https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes

Congreso del Estado de Jalisco. (3 de febrero de 2011). Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. Última Reforma, 27 Feb 2020. Guadalajara, México: Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*.

Congreso del Estado de Jalisco. (2015). Declaratoria del Área Metropolitana (Decretos: 23021/LVIII/09 y 25400/LX/15). Guadalajara: Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*.

Congreso del Estado de Jalisco. (11 de enero de 2018). Se modifican y adicionan diversos artículos del Código Urbano y de la Ley de Coordinación Metropolitana, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco. El Estado de Jalisco. Periódico Oficial, págs. 3-57.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (Última reforma DOF 06 enero 2020). Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 2020 de julio de 15, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_060120.pdf

De Anda, F. (18 de agosto de 2015). Se reúne Aristóteles con ediles electos. Mural, pág. Digital.

De Anda, F. (26 de febrero de 2016). Consultarán plan de ordenamiento. Mural, pág. Digital.

Demerutis Arenas, J. Á. (2018). Juntas, comisiones, consejos: ¿Instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana? En C. A. Navarrete Ulloa, & D. Robles Torres, La cuestión metropolitana en gobernanza: Aproximaciones teóricas y estudios de caso (págs. 107-150). Zapopan, Jal. México: El Colegio de Jalisco.

García Rojas, I. B. (2002). Olvidos, acatos y desacatos: Políticas urbanas para Guadalajara. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.

Gobierno del Estado de Jalisco. (2014). Estatuto Orgánico de las instancias de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara (Última Reforma 14 Ene 2014). Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco. Obtenido de https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Reglamentos

Grupo Reforma. (29 de septiembre de 2015). Apuestan a Metrópoli. Mural, pág. Digital.

IMEPLAN. (2015). Área Metropolitana de Guadalajara. Expansión urbana: Análisis y prospectiva 1970-2045. Guadalajara: IMEPLAN. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/282657516_Expansion_urbana_Area_Metropolitana_de_Guadalajara_Analisis_y_prospectiva_1970-2045

IMEPLAN. (18 de julio de 2016). Instituto Metropolitano de Planeación Área Metropolitana de Guadalajara. Instrumentos de Planeación. Guadalajara: IMEPLAN. doi:https://imeplan.mx/en/instrumentos-de-planeacion

IMEPLAN. (18 de julio de 2016). Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG-Anexo Cartográfico. El Estado de Jalisco. Periódico Oficial, págs. 1-82. Obtenido de https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/07-18-16-i-vol_ii.pdf

IMEPLAN. (18 de julio de 2016). Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara. El Estado de Jalisco. Periódico oficial., págs. 1-268. Recuperado el 15 de julio de 2020, de https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/07-18-16-i-vol_i_0.pdf

IMEPLAN. (2020). Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metroplitana de Guadalajajara, 2042_v2.0. Guadalajara: IMEPLAN. Recuperado el 15 de julio de 2020, de https://www.imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/PDM-Vjunta_2.pdf

Mural/ Staff. (23 de enero de 2016). Buscan planeación coordinada en AMG. Alcaldes se reúnen hacia la elaboración de plan territorial que los englobe. Mural, págs. 3, Comunidad.

Navarro, L. (22 de junio de 2016). Avala Zapopan Programa de Ordenamiento. Mural, pág. Digital.

Navarro, L., & De Anda, F. (16 de octubre de 2016). Consolidan IMEPLAN. Mural, págs. 5, Comunidad.

Rodríguez Urrégo, M. Á. (9 de septiembre de 2020). Dirección de Planeación Metropolitana del IMEPLAN. (J. Á. Demerutis Arenas, Entrevistador)

Sagredo, J. C. (22 de junio de 2016). Aprueba GDL plan de ordenamiento. Mural, pág. digital.

Sagredo, J. C. (07 de abril de 2016). Hacen consulta para Plan de Ordenamiento. Mural, pág. digital.

Sagredo, J. C. (27 de junio de 2016). Proyectan ciudad para 2040. Mural, pág. Digital.

SEDATU. (2018). Sistema Urbano Nacional 2018. CDMX: Secretaría de Desarrollo Agrario, Terriotrial y Urbano-SEDATU.

SEDATU-CONAPO-INEGI. (2018). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. Ciudad de México: SEDATU-CONAPO-INEGI.

Valdovinos, J. (29 de enero de 2015). Muestran descoordinación metropolitana. Mural, págs. 4, Comunidad.

Orígenes y futuro de la planeación metropolitana en Colombia. Caso PEMOT, Medellín y el Valle de Aburrá

Diana Catalina Álvarez Muñoz
Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín

1. Contexto

El primer Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), *El valle de Aburrá, un territorio integrado sostenible* (2019-2032) es el más reciente instrumento de planificación adoptado para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). Son parte constitutiva de este acuerdo, las normas obligatoriamente generales de ordenamiento territorial-ambiental y el atlas cartográfico en función del modelo de ocupación propuesto. Las directrices se sustentan en un documento técnico de soporte que se vuelve norma a través de un acuerdo metropolitano. Dicho acuerdo legal se adopta por mayoría simple de la *Junta Metropolitana*, máximo orden de gobierno en este ámbito.

Este conjunto de normas obligatoriamente generales tiene el propósito de coordinar la toma de decisiones locales, incorporando directrices de interés metropolitano en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales, de conformidad con la ley 388[1] y en desarrollo del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) vigente.

En la estructura político-administrativa colombiana conviven las figuras de entidad territorial y entidad administrativa para la distribución de competencias del Estado. De acuerdo con la Constitución Política son entidades territoriales, entre otros, los municipios y distritos, quienes gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

El AMVA, como entidad administrativa, está compuesta por diez municipios: Barbosa, Girardota, Copacabana y Bello, Medellín, municipio núcleo, y Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas (ver Tabla 1). De acuerdo con las proyecciones censales, alberga una población total al 2020 de 4.055.296 habitantes, el 95% es población urbana.

Tabla 1. Población por municipio (proyecciones 2020).

AMVA	Municipio	Población total	Población urbana
Zona norte	Barbosa	54.347	23.921
	Girardota	54.439	30.958
	Copacabana	81.820	66.981
	Bello	552.154	536.427
Núcleo	Medellín	2.533.424	2.490.164
Zona sur	Envigado	242.197	234.143
	Itagüí	289.994	265.527
	Sabaneta	87.981	77.424
	La Estrella	75.517	65.582
	Caldas	83.423	67.400
Población metropolitana		4.055.296	3.858.527

Fuente: DANE, 2018.

[1] Artículo 10°, son determinantes del ordenamiento territorial municipal: (4) *Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a «Hechos Metropolitanos»*.

Tras la primera conformación del AMVA en 1980, el municipio de Envigado se retiró en 1983, quien en 2016 se reintegra nuevamente. Creada mediante ordenanza de la gobernación para la promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios en los municipios que la conforman, no requirió de consulta popular para su integración inicial, por constituirse antes de la primera ley de áreas metropolitanas. En la actualidad su financiación comprende recursos tributarios y no tributarios. Aproximadamente el 50% se invierte en movilidad, el 21% en calidad ambiental, el 18% en planeación y gestión, y el resto en seguridad, soporte institucional y comunicación pública. Estos recursos provienen principalmente del producto de la sobretasa (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en su jurisdicción y del porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones metropolitanas que se establezcan por acuerdo, en cada Concejo Municipal. Las tesorerías locales le trasladan mensualmente estos fondos a la Entidad. Existen otras fuentes de financiación, como cobros por valorización y tarifas, multas u otros conceptos asociados principalmente a sus autoridades ambiental y de movilidad.

El marco normativo en relación con el fenómeno metropolitano se ha ampliado desde la promulgación de la reforma constitucional de 1968 que creó la figura y del decreto-ley 3104 que dio lugar a la conformación de casi todas las áreas en Colombia, entre los años ochenta y noventa: Bucaramanga (1981); Barranquilla (1981); Cúcuta (1991); Centro-occidente (1991). Ya en 2002 fue creada la del Cacique Upar.[2]

Desde su mención en la Constitución Política de 1991 hasta la aprobación de la ley orgánica vigente en 2013, el alcance de estas entidades se ha expandido. En 1993 se permitió su delegación como autoridades ambientales, en tanto «grandes centros urbanos»; en 2001-2002 se crean las autoridades en movilidad metropolitana y entre 1997-2011 se refuerzan sus funciones de coordinación en materia de planeación territorial. La ley orgánica vigente, que reemplaza la primera adoptada en 1994, responde a la diversificación tanto de las competencias metropolitanas como de sus requisitos de conformación.

[2] Fue la primera en formalizarse mediante consulta popular, tras la expedición de la primera ley de áreas metropolitanas de 1994.

Medellín es hasta hoy, la principal ciudad del país en constituirse como entidad administrativa para la integración metropolitana. Esto la ha posicionado como pionera de proyectos de ordenamiento jurídico en este ámbito promoviendo la conformación de la *Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia*, cuya presidencia se rota entre los directores de las diferentes áreas metropolitanas del país, conformadas institucionalmente.

La jurisdicción del AMVA corresponde a un valle alargado, situado en la cordillera central a una altura entre 1.800 mnsm-1.400 msnm. Está bordeada de altiplanos y montañas que sobrepasan los tres mil metros. En la zona más ancha está Medellín. Su condición de valle y la cuenca del río Medellín (Aburrá) constituyen los factores naturales más influyentes en la configuración metropolitana y su tendencia a la conurbación, con una expansión limitada por fuertes pendientes.

Su ubicación en medio de escarpes y páramos ha determinado una dinámica económica favorecida por la producción hidroeléctrica a través de las *Empresas Públicas de Medellín* (EPM) lo que, por otro lado, ha dificultado su integración a la red urbana nacional por los sobrecostos que representa la construcción de conexiones viales. Actualmente se adelanta un programa infraestructural para disminuir el costo y los tiempos de transporte de personas y de carga, desde los puntos de manufactura hasta los puertos de exportación en todo el país. La posición relativa del Valle de Aburrá cambiará estructuralmente, al aumentar la anexión funcional de centros urbanos que empiezan a localizarse a menos de una hora de su centro principal, tras la puesta en funcionamiento de esta nueva red de autopistas.

El AMVA concentra el 60% de la población del departamento de Antioquia y su núcleo, Medellín, es la segunda ciudad más importante del país. Alberga el 51% de las industrias de la región y estas aportan el 77,3% de la producción industrial departamental y el 18,2% al agregado nacional. Aproximadamente el 40% del PIB metropolitano se concentra en el sector servicios, principalmente financieros y en el turismo «de negocios».

2. Antecedentes históricos de la planeación metropolitana

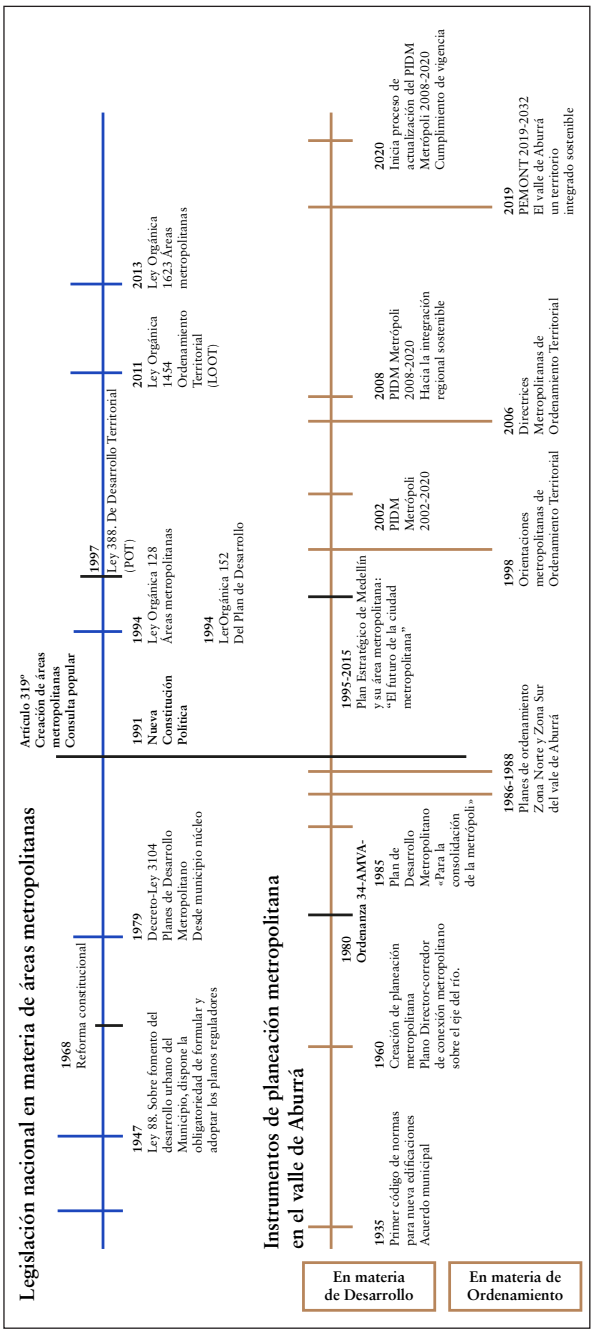
Institucionalmente la planeación física del Valle de Aburrá se inicia en Medellín en 1935 con el primer código de normas para nuevas edificaciones. Posteriormente en 1939 el Concejo de la ciudad establece las bases para la formulación de un *Plan Director* en el ámbito subregional. Más tarde una ley de fomento del desarrollo urbano dispone la obligatoriedad de formular y adoptar los planos reguladores.

La Constitución Política de 1991 permite la conformación de áreas metropolitanas y delega en los respectivos alcaldes y concejos la definición de sus atribuciones, financiación y autoridades. Prescribe también, que la ley de ordenamiento territorial adoptará para ellas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial, garantizará que en sus órganos de administración tengan participación las respectivas autoridades municipales y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los respectivos municipios. Desde entonces, son funciones de las áreas metropolitanas: programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción, racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran y si es el caso, prestar en común alguno de ellos, además de ejecutar obras de interés metropolitano.

Aunque hasta 1994 no se adopta en rigor una ley de áreas metropolitanas en Colombia, Medellín estaba constituida como tal desde 1980, a partir de una ordenanza de carácter departamental y ejercía funciones de planeación metropolitana desde 1960. Estas funciones, de hecho, fueron motivadas tanto por la prestación coordinada de servicios públicos domiciliarios y la creación de EPM *(*1955), como por la adopción del *Plano Director* (1959) que planteaba la necesidad de construir las avenidas regionales paralelas al río y que terminaron por integrar longitudinalmente a todos los municipios del valle en sentido norte-sur. La canalización del río puede considerarse la primera obra de carácter metropolitano, promovida por la *Sociedad de Mejoras Públicas* y la administración municipal de Medellín entre 1940-1956. A partir de esta obra se establecen las Funciones de la *Junta Administradora de los Trabajos de las Avenidas del río Medellín,* en 1945.

Se instala desde entonces en la región, una tradición planificadora y una *praxis* instrumental, centradas en las realidades urbanas a gestionar, orientando y cualificando los desarrollos normativos en el nivel nacional. El reconocimiento de la metropolización como fenómeno expansivo, consideraba el proceso evolutivo evidenciado en el mundo entero durante el siglo XX y los conflictos asociados a la conurbación en materia del desarrollo racional y armónico de las actividades y los servicios básicos. Ya desde la reforma de 1968, Colombia había declarado su preocupación por diversos núcleos urbanos conformados por más de un municipio, así como la necesidad de dar entidad jurídica a dichas realidades geográficas y sociológicas de carácter especial (ver Figura 1).

Figura 1. Evolución de las normas e instrumentos de planificación metropolitana.



Fuente: elaboración propia.

En aplicación de este marco normativo, las áreas metropolitanas en Colombia han estado facultadas para adoptar mediante acuerdo de su *Junta*[3], dos instrumentos legales cuya competencia se circunscribe a los *Hechos metropolitanos*[4], sin detrimento de las autonomías municipales: los *Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano* (PIDM) y las *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial* (DMOT).

Los PIDM son instrumentos de planeación que articulan las funciones de las áreas metropolitanas. Constituyen un marco de acción de largo plazo para que las políticas públicas ejecutadas, tanto por estas entidades administrativas como por cada municipio, converjan en un mismo objetivo, estén coordinadas y favorezcan el desarrollo de todos los municipios que las conforman. Son una norma de superior jerarquía, es decir, determinan los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo (PD) municipales en lo referente a los *Hechos Metropolitanos*. Aparecen dentro de la normatividad metropolitana desde un decreto-ley de 1979, a partir del cual la entidad encargada de formularlo era la dirección de Planeación del municipio núcleo. En desarrollo de este decreto Medellín adopta el *Plan de Desarrollo Metropolitano: Para la consolidación de la metrópoli* (1985).

Más tarde se emprende la formulación del PIDM como competencia metropolitana que, si bien tiene un componente estratégico que debe atender las políticas integrales para un desarrollo sostenible y coordinado, no es en rigor un plan estratégico participativo, sino que se formula como ejercicio técnico, articulador. El PIDM *Metrópoli 2002-2020*, se actualizó con motivo de la adopción de un modelo de ocupación territorial para el AMVA (DMOT, 2006) y se convierte en el PIDM 2008-2020: *Hacia la integración regional sostenible*, vigente hasta hoy (ver Figura 2).

[3] *Junta Metropolitana,* es la encargada de adoptar los acuerdos en este ámbito.

[4] *Hechos Metropolitanos* (HM), «son aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el área metropolitana» (Ley 1625 de 2013).

Figura 2. Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano (AMVA). 1985, 2002, 2007.

Fuente: fotografías propias.

La primera ley de áreas metropolitanas de 1994 otorgó atribuciones básicas a la *Junta* en desarrollo de sus competencias de planeación metropolitana: adoptar el PIDM, así como dictar a iniciativa del gerente[5] y con sujeción a la ley orgánica de planeación (1994), las normas obligatoriamente generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que deban sujetarse los concejos municipales.

En materia de planeación urbanística las áreas metropolitanas tienen uno de los encargos más importantes. Sus acuerdos metropolitanos son determinantes y vinculantes, ya que deben estar suscritos por todos los alcaldes que conforman la *Junta*, si la decisión es tomada por mayoría simple. Pero el pronunciamiento de la *Junta* solo puede referirse a cuestiones que afecten a dos o más municipios, esencial y simultáneamente. En desarrollo de la ley orgánica de planeación, estos planes están sujetos a los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad. Los PIDM en su parte general deben contener los objetivos, metas, estrategias, políticas en materia económica, social y ambiental, así como medios e instrumentos de armonización y financiación para su ámbito de aplicación. Para esto debe apoyarse en un plan de inversiones plurianual.

Las DMOT, como aproximaciones al ordenamiento territorial supramunicipal, se dan en cumplimiento de las funciones asignadas a la *Junta* desde 1979 y como forma de implementación de las políticas

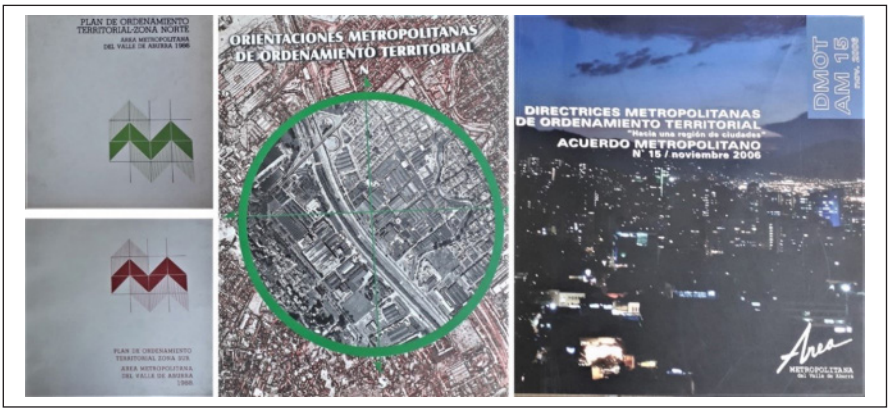
[5] Las áreas metropolitanas tienen un gerente que opera como director de la entidad. Es nombrado por la Junta, a partir de una terna presentada por el alcalde metropolitano (alcalde del municipio núcleo o central).

y acciones enunciadas por el PIDM vigente. En el caso del AMVA se realiza primero el *Plan de Ordenamiento de la Zona Norte* (1986) y luego el *Plan de Ordenamiento de la Zona Sur (1988)*. Se concibieron como planeación estratégica y buscaban establecer un proceso de discusión continuo y sistemático que orientara la superación de los obstáculos vía participación de grupos sociales específicos. Este proceso reconocía las grandes diferencias entre ambas zonas, canalizando las necesidades y oportunidades de cada una.

A partir de 1994, se hace referencia a otra de las atribuciones básicas de la *Junta* en desarrollo de sus competencias de planeación metropolitana. Se trata de la adopción de normas obligatoriamente generales que señalen los objetivos y criterios a los que deban sujetarse los Concejos Municipales sobre uso del suelo urbano y rural en cada municipio; sobre la definición de los mecanismos necesarios para su cumplimiento; adopción del plan vial y los planes maestros de servicios y de obras de carácter municipal; así como fijar el perímetro urbano, suburbano y sanitario del municipio.

Bajo este marco, se integran de nuevo ambas zonas en la formulación de unas *Orientaciones Metropolitanas de Ordenamiento Territorial* (1998). Su principal objetivo fue reducir las diferencias entre los municipios del AMVA e inducir un proyecto de desarrollo armónico mediante el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución racional de los usos del suelo y la infraestructura básica. Estas fueron actualizadas con el fin de hacerlas compatibles el primer PIDM adoptado en 2002, a través de la *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial* (DMOT, 2006) que planteaban el modelo de ocupación concertado y común para el Valle de Aburrá, en consideración de los *Hechos Metropolitano*s referidos a tres estructuras espaciales: la base natural, los elementos estructurantes transformados (movilidad, servicios públicos, residuos sólidos y proyectos estratégicos) y a lo estructurado (usos, densidades, suelos de expansión y protección ambiental, criterios para la localización de nueva vivienda). Se soportaba en un sistema de gestión y reparto de cargas y beneficios de escala metropolitana (ver Figura 3).

Figura 3. Instrumentos de Ordenamiento Territorial (AMVA). 1986-1988, 1998, 2006.



Fuente: fotografías propias.

3. Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT)

3.1 Contexto institucional

Los instrumentos concretos de planeación metropolitana, como se ha explicado, solo pueden pronunciarse sobre *Hechos Metropolitanos*, categoría que deviene vinculante para los planes locales sin perjuicio de las autonomías municipales, y son adoptados mediante acuerdo de la *Junta Metropolitana*. Esta está integrada por los alcaldes de cada uno de los municipios socios, un representante del concejo del municipio núcleo, un representante de los demás concejos municipales designado entre los presidentes de corporación y un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan su domicilio en el área de su jurisdicción, y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

La *Junta*, por intermedio del *Alcalde Metropolitano*, puede consultar a funcionarios públicos del orden nacional, departamental, metropolitano o municipal, o a los representantes de asociaciones profesionales, sindicales o gremiales que actúen en el área, cuando considere necesario conocer su criterio para el mejor cumplimiento de sus funciones. Es frecuente que acudan a la *Junta* representantes de

las CAR[6], representantes de EPM, entre otros invitados permanentes como responsables de la planeación de los sistemas de transporte público y masivo en el Valle de Aburrá. La *Junta* es presidida por el *Alcalde Metropolitano*, para la consideración del quórum debe sesionar la mitad más uno de sus integrantes, y las decisiones se toman por mayoría de votos de los asistentes. Adicionalmente, el presidente de la *Junta* tiene importantes atribuciones; entre ellas puede convocar a sesiones extraordinarias; presentar a la *Junta* una terna de candidatos para la elección del director (gerente); presentar los proyectos de acuerdo a su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana; y sancionar o someter a la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo los *Acuerdos Metropolitanos*, cuando los considere contrarios al orden jurídico.

En este marco el PEMOT ha sido adoptado por la *Junta*, mediante *Acuerdo 031 de 2019*. Se constituye en norma de superior jerarquía, determinante del ordenamiento territorial durante los procesos de ajuste de los POT para los municipios que se encuentran asociados al AMVA. Se formula como mandato de ley por parte de una institución monolítica que promueve la movilización concertada de actores diversos «busca la armonización del territorio metropolitano y regional, el aumento de la eficiencia territorial y la contribución al fortalecimiento de la sociedad metropolitana», en desarrollo de la expresión espacial de los *Hechos Metropolitanos* que estableció el PIDM vigente desde 2007.

El marco legal durante la formulación y adopción del PEMOT para el Valle de Aburrá estuvo determinado por una nueva ley orgánica de áreas metropolitanas (2013) y por la primera ley orgánica de ordenamiento territorial, LOOT (2011). El propósito esencial de esta renovación normativa ha sido afianzar la descentralización dentro de un modelo de gobierno local, en respuesta a una legislación que ha sido esencialmente de corte fiscalista y muy precaria en cuanto al fortalecimiento de la institucionalidad territorial. Lejos de proponer una nueva organización político-administrativa que estuviera a la altura del Estado social de derecho, pluralista y con autonomía en sus entidades territoriales que promulga la nueva carta política, como se esperaba; más bien plantea un marco de asociatividad territorial que fortaleció, en el fondo, a las áreas metropolitanas,

[6] Corporaciones Autónomas Regionales (CAR): autoridades ambientales, designadas por Ley desde 1993.

definiendo su régimen fiscal y desarrollando criterios para facilitar su conformación.

Al establecer la posibilidad de asociar entidades territoriales, así como entidades administrativas (en áreas metropolitanas) vía *contratos-plan*, le otorga al PEMOT un novedoso instrumento para la gestión y financiación concertada del modelo de ocupación propuesto, ya que le permiten establecer las competencias específicas a delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de cada objeto. Este *contrato-plan* en tanto *esquema asociativo territorial* le permite gestionar conjuntamente asuntos del desarrollo territorial que superen sus límites actuales y que involucren otras entidades o realidades dentro de su dinámica territorial. Esto es evidente en la formulación del PEMOT cuando se pronuncia en su Modelo de Ocupación Territorial, sobre municipios y proyectos de nuevas centralidades que están fuera de su jurisdicción. Es decir, fuera del Valle de Aburrá.

Tras la adopción de la LOOT, las áreas metropolitanas siguen contando con dos instrumentos de planeación que se complementan: *El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM)* que adopta el marco estratégico para los planes en materia de desarrollo socioeconómico y *El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT)* cuyo objeto es ampliar los componentes de ordenamiento físico territorial, respecto a los *Hechos Metropolitanos* adoptados mediante el PIDM. Es decir que el PEMOT se constituye en la expresión espacial de las políticas sectoriales metropolitanas, en cumplimiento de sus funciones de autoridad ambiental y de movilidad metropolitana (pública y masiva), así como la coordinación en materia de planeación. En rigor, desarrolla el primero de los *Hechos Metropolitanos* identificados a partir del diagnóstico de línea base que sustenta el PIDM: *el ordenamiento territorial en el ámbito metropolitano*.

3.2 Contenido Instrumental

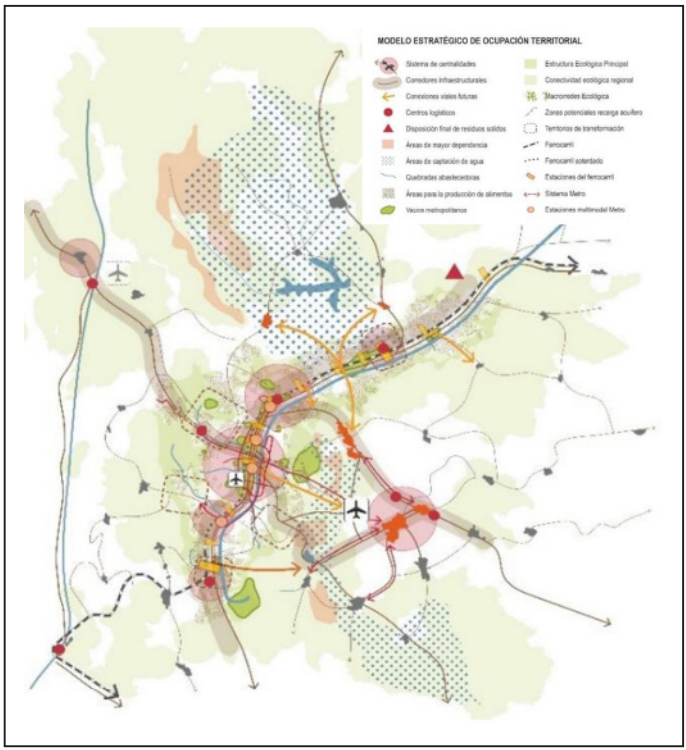
Además de los principios del ordenamiento territorial en Colombia, establecidos por la Ley 388 de 1997: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular; y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios; el PEMOT se fundamenta en los siguientes siete principios: sostenibilidad

territorial, participación, enfoque multiescalar, flexibilidad, concurrencia, gradualidad, equidad social y equilibrio territorial.

Respecto al alcance territorial, este amplía el marco de municipios integrados en torno al municipio núcleo, ya no solo por vínculos asociados a la conurbación espacial sino, además, por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que, para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada. Esto es, amplía su ámbito de integración a las relaciones multidimensionales de interdependencia entre sistemas territoriales, en concordancia con una antigua ley que disponía la conformación de *comités de integración territorial*, ahora denominados de manera genérica *esquemas asociativos territoriales*.

Como instrumento encargado de precisar el modelo estratégico de ocupación de la región metropolitana busca establecer un modelo policéntrico, a través de cinco objetivos que se centran en una ocupación compacta y de mediana densidad, que conecta y protege la *estructura ecológica principal* del valle, entendiendo como eje al río Aburrá. Esta estructura se articula en el marco del sistema regional de áreas protegidas *Parque Central de Antioquia*. Prioriza los tratamientos de redesarrollo y renovación de las áreas centrales sobre el eje del río en las zonas más planas, fortaleciendo la estructura funcional y de equipamientos metropolitanos. Estos objetivos se alcanzarían a través de seis estrategias: gestión integral y compartida del agua, ocupación y movilidad sostenible, grandes espacios metropolitanos (espacio público y equipamientos), hábitat integrado y sostenible, ordenamiento de los suelos rurales y suburbanos. Para esto, hace énfasis en componentes espaciales de la estructura metropolitana a partir de las relaciones entre el soporte natural, entendido como el conjunto de elementos naturales propios de la fisiografía, la biótica y el sistema hídrico, y los componentes territoriales: corredores y nodos metropolitanos, conjunto de centralidades metropolitanas, sistema de movilidad metropolitana, sistema de espacio público y equipamiento, áreas de interrelación y dependencia regional y territorios de transformación (ver figura 4).

Figura 4. Modelo Estratégico de Ocupación Territorial propuesto.



Fuente: PEMOT, 2019.

Su gestión y financiación se basa en mecanismos de reparto de cargas y beneficios, para lo cual establece un programa de ejecución armonizado con las vigencias a las establecidas en la ley para los POT de los municipios implicados y conforma un *Expediente Metropolitano* como mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento del modelo de ocupación acordado, de carácter obligatorio según la ley. Se trata de un conjunto de indicadores dinámicos e integrados en relación con las metas del plan.

Por su parte el *Atlas* protocoliza las decisiones con asiento espacial en cartografía temática, en tanto imágenes futuras y fijas del *Modelo Estratégico de Ocupación Territorial* propuesto y sus componentes. En total consta de siete mapas que hacen parte del acuerdo legal adoptado.

3.3 Aspectos procesales

El PEMOT se concibe como un instrumento técnico base para la concertación política y la adopción institucionalizada y vinculante de un modelo de sostenibilidad territorial en el ámbito metropolitano. Lo que implica «la construcción concertada de un imaginario deseable posible que, como alcanzable futurible, permita fijar el rumbo de una actuación multiactoral eficientemente administrada y efectivamente coordinada» (Yori-García, 2017, pág. 140).

La *Junta* adoptó el acuerdo soportado por el Documento Técnico de Soporte que formuló el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, quien conformó un equipo interdisciplinario para el cumplimiento del encargo. Su asiento fueron los lineamientos, apuestas y enfoques del plan de gestión institucional (2016-2019): *la seguridad, la movilidad y la calidad ambiental,* a la luz de un convenio interinstitucional entre la entidad administrativa y la academia. Las discusiones técnicas previas a la adopción por parte de la *Junta*, se dan en el *Consejo Metropolitano de Planificación*, órgano asesor conformado por los secretarios de planeación de cada uno de los municipios y que lideró el *Taller de Ordenamiento Territorial Metropolitano*.[7] El IEU, además, implementó una estrategia de comunicación y participativa denominada: *diálogos metropolitanos*.

Los diálogos necesarios, entre desarrollo metropolitano sustentable (ambiental) y desarrollo territorial integrado (socioespacial) partieron del reconocimiento de las lógicas de poder que emergen en el contexto regional. Estas lógicas, vinculadas al actual proyecto económico y político se basan en el control territorial y pretenden aumentar la gobernabilidad funcional de la aglomeración (concentración demográfica) y hacer más eficaz la administración de los recursos en un contexto de concentración de bienes y servicios. Los mayores retos se derivan del establecimiento de las condiciones para la articulación territorial, y, por lo tanto, así se asumió el sentido de la planeación estratégica metropolitana, durante el proceso.

Si bien la participación de los actores sociales es una condición esencial para que un plan pueda categorizarse como estratégico, a escala metropolitana la participación suele ser de tipo representativo,

[7] Este Taller corresponde al equipo interno y externo al AMVA dedicado a la formulación del PEMOT.

a través del *Consejo metropolitano de planeación* y los denominados *diálogos metropolitanos* que se implementaron como parte de la estrategia de formulación concertada y participativa del plan.

En materia de seguimiento, este establece su propia vigencia que corresponderá a 3 periodos administrativos (cada uno de 4 años).[8] Asimismo, supedita las revisiones al resultado de la aplicación de los indicadores que hacen parte del *Expediente Metropolitano* como estrategia de evaluación a la ejecución de los programas y proyectos, con el propósito de garantizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el *Acuerdo*. Adicionalmente, declara que la entidad presentará anualmente un informe de gestión del PEMOT ante la *Junta*.

El sistema de gestión y seguimiento del PEMOT se sustenta en el fortalecimiento del *Sistema de Información Metropolitano* (SIM)[9] como soporte de las decisiones técnicas de la gestión metropolitana en función de metas objetivamente cuantificables y medibles. Estos mecanismos buscan generar condiciones políticas, institucionales y técnicas, para el cumplimiento de los objetivos.

Como plataforma para la gestión y financiación del PEMOT considera: la activación del *Banco Inmobiliario Metropolitano*, la adquisición de suelos de reserva de áreas de importancia metropolitana, la gestión concertada de *contratos-plan* y *Asociaciones Púbico-Privadas* (APP); así como la creación de incentivos para promover la conservación y protección ambiental como *Ban*CO_2 o los *Certificados de Incentivo Forestal* (CIF). Se propone también la creación de un instituto de catastro e información territorial para la equidad y un observatorio metropolitano de políticas públicas.

3.4 Consideraciones a futuro

Colombia cuenta con una red de ciudades grandes y medianas que influencian el desarrollo urbano de regiones muy diversas. De acuerdo con la política urbana nacional (DNP, 2014) se reconocen dos tipos de desarrollos urbanos: *ciudades uninodales*, cuya expansión se ha mantenido al interior del límite político administrativo del municipio y, *aglomeraciones urbanas*, ciudades «funcionales» cuyas

[8] Si al finalizar el plazo de vigencia no se ha adoptado el ajuste, este seguirá vigente.

[9] El sistema de información es un sistema integrado de indicadores que permiten hacer seguimiento a la gestión metropolitana en sus diferentes funciones y competencias, no solo a las asociadas a las metas del PEMOT, pero sirven de base para el *Expediente Metropolitano*.

actividades han desbordado el límite político-administrativo de la ciudad núcleo y extienden su dinámica a municipios aledaños. Este último caso corresponde al fenómeno metropolitano, como realidad geográfica; sin embargo, su constitución para efectos administrativos sigue siendo un proceso voluntario y discrecional dentro de la autonomía de cada municipio como entidad territorial.

Por su parte, la descentralización como aspecto medular de la organización territorial ha dado una fuerte autonomía a los municipios, pero debilitó el nivel departamental, lo que dificulta la actuación coordinada. En ese contexto, un área metropolitana es la forma de organización institucional privilegiada para el manejo de las aglomeraciones y ha funcionado de manera activa y amplia en el desarrollo urbano del Valle de Aburrá. Sin embargo, otras áreas metropolitanas constituidas han presentado problemas de conformación, gobernabilidad y financiación para coordinar sus territorios funcionales.

A este respecto el PEMOT propone la integración como posibilidad de atender problemas que no pueden ser resueltos desde el núcleo municipal, o desde ninguno de los municipios de forma aislada y de organizarse para competir generando economías de escala. Para esto se ha apoyado en los avances legales sobre asociatividad territorial conformativa y en un modelo policéntrico que propenda por la sostenibilidad ambiental. Se destaca dentro de su formulación, la lectura del contexto basado en lógicas multiescalares, articuladas a través de cuatro formas de relación: interregionales, de soporte intraregional, de corredores de intercambios y de proyectos estratégicos.

La historia de la discusión sobre el alcance geográfico (jurisdicción) de las competencias metropolitanas ha pasado por diferentes consideraciones: la conurbación física de varios centros urbanos, las relaciones de interdependencia de carácter ambiental y funcional, y la conmutación laboral como evidencia de la anexión territorial. En cada caso, el intento de reconciliar la realidad del fenómeno, en términos de necesidad de coordinación y co-gobierno, con la voluntad de asociarse entre territorios autónomos, ha producido grandes resistencias.

En esa misma vía, es necesario profundizar sobre los procesos de anexión funcional activos, que superan ya el ámbito de las dos centralidades principales que se declaran incluidas (Rionegro y Santafé de Antioquia) en el actual acuerdo. Estas no pueden integrarse,

ni en el análisis ni en la gestión, desligadas de su unidad funcional (red urbana) y sin sujeción a la ordenación ambiental de sus cuencas hidrográficas como la unidad fundamental de planificación, reiterada en nuestro marco de determinantes. Del mismo modo son necesarias las consideraciones sobre la aglomeración propuestas por la política nacional *Misión Ciudades*, reconciliando las diversas políticas de alcance territorial que hay en el país. Esto es, sin desconocer la inminente transformación de la red regional y nacional de asentamientos derivada de la puesta en funcionamiento de la nueva infraestructura nacional de autopistas, en ejecución.

Hay una debilidad en los instrumentos de planeación asociativos, representada en la falta de veeduría efectiva y derivada de la ausencia de una ciudadanía consciente de su dimensión metropolitana. Por tanto, el seguimiento al cumplimiento de las metas del plan sigue siendo endogámico de la institución. Hay falta de rigor de los integrantes de la *Junta*, los alcaldes; en parte por falta de continuidad (periodos de gobierno), pero también por la politización de sus prioridades (partidistas) descentradas de la realidad territorial y social.

En este sentido es muy importante el intento del PEMOT de fortalecer la práctica de la rendición de cuentas asociando indicadores a metas objetivamente cuantificables. Este seguimiento debe aplicarse al cumplimiento de las metas (Estado) y no solo a los proyectos (ejecución), verificando el aporte efectivo a la resolución de los problemas y al cumplimiento de los objetivos. Pero, además hay que construir el sujeto de la democracia metropolitana. Una ciudadanía consciente tanto de las implicaciones de la aglomeración, como reconocedora de la necesidad de consenso y concertación de planes, programas y proyectos a esta escala, con sentido del derecho a la participación y del deber de la deliberación respecto a las realidades urbanas contemporáneas que van aumentando su complejidad, y hacer de los *Acuerdos Metropolitanos* verdaderos pactos sociales, con dolientes constructores y veedores del proyecto colectivo de futuro que se pacta.

También son recurrentes las críticas entre quienes apoyan la figura de distrito[10] por encima de la figura metropolitana, ya que según nuestra ley las áreas pueden constituirse en distritos, pasando de la competencia administrativa a la territorial. Una diferencia

[10] Los distritos son entidades territoriales de nivel local que se encuentran sujetas a un régimen especial al establecido para los municipios. En Colombia hay 7 Distritos, entre ellos Bogotá, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Mompox, Buenaventura y recientemente Tumaco.

importante por considerar sobre estas figuras es que, para las áreas metropolitanas cada municipio elige su alcalde por voto popular, mientras en el distrito el alcalde mayor puede elegir y remover a los alcaldes menores. Esta alternativa constituye un retroceso en los logros alcanzados en materia de descentralización y autonomía municipal. Aun son perfectibles estos logros, pero para eso es necesario promover la maduración de nuestro sistema político a través de espacios de deliberación y concertación documentada, como los que proponen las figuras asociativas. La academia, su pertinente producción de conocimiento sobre los temas centrales de la discusión metropolitana, ha sido fundamental en la evolución que al respecto puede demostrar el AMVA.

Otro de los factores que más ha jugado en contra de la consolidación de un esquema de gobernanza metropolitana es el «mayor poder» del municipio núcleo en las decisiones de la *Junta:* el *alcalde metropolitano*. Esto, en opinión de algunas fuerzas políticas y sociales hace menos probable que sus decisiones puedan favorecer y promover, eficazmente, a los municipios de menor tamaño. Sin embargo, en el caso del Valle de Aburrá, puede verificarse un efecto redistributivo que, si bien aún es insuficiente, sería improbable sin esta figura de carácter solidario. Se considera también que su operación es difícil debido a que no todas sus decisiones tienen fuerza vinculante y a las restricciones en el manejo de fondos propios, que le restan autonomía. De nuevo, la necesidad de que las decisiones metropolitanas alcancen además de legalidad, legitimidad, es imperativo para superar estas dificultades.

En la experiencia del AMVA, los aspectos derivados de su autoridad ambiental y de movilidad pública y masiva son además de concertados, vinculantes, lo que le ha permitido emprender un gran pacto por la calidad del aire entre otras ventajas de que estas dos autoridades confluyan a esta escala. En materia de planeación, si bien no es autoridad, orienta la toma de decisiones coordinadas. En el caso del PEMOT tras la firma unánime del acuerdo, cada municipio debe incorporar de forma concreta en su POT, los componentes que promuevan una ocupación territorial integrada, más sostenible y equilibrada.

Referencias

Asamblea Departamental de Antioquia (1980). *Ordenanza Departamental N°34 de 1980, Por medio del cual se dispone el funcionamiento del Área Metrpolitana del Valle de Aburrá.* Medellín: Crónica Metropolitana.

Congreso de Colombia (1991). *Constitución Política de la República de Colombia.* Bogotá, D.C.: Gaceta Constitucional No. 116.

Congreso de Colombia (23 de febrero de 1994). *Ley 128 de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=332

Congreso de Colombia (1997). *Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial en Colombia.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial del Estado.

Congreso de Colombia (2011). *Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial del Estado.

Congreso de Colombia (2013). *Ley 1625 de 2013. Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas en Colombia.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial del Estado.

DNP (2014). *Misión sistema de ciudades: Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo.* Bogotá, D.C: Departamento Nacional de Planeación.

Junta Metropolitana (2006). Acuerdo 15 de 2006. Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial: Hacia una región de ciudades». Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Junta Metropolitana (2007). *Acuerdo 40 de 2007. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM). Metrópoli 208-2020: Hacia la integración regional sostenible.* Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Junta Metropolitana (2019). *ACUERDO METROPOLITANO No 31. Por medio del cual se adopta el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento.* Medellín: Gaceta oficial N°4656.

Presidencia de la República de Colombia. (1979). *DECRETO 3104 DE 1979. por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas.* Bogotá, D.C.: DIARIO OFICIAL. AÑO CXVI. N. 35432.

Yori-García, C. M. (2017). Marco conceptual propuesto para el modelo de sustentabilidad territorial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) desde la realización de un Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial (Pemot). En E. Prieto, & C. Patiño, *Identificación de procesos de planeación para un área metropolitana eficiente* (pág. 812). Bogotá, D.C.: Planeta.

Cibergrafía

Biblioteca jurídica virtual del municipio de Medellín. Disponible en: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_amva_0016_2017.htm

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2018) Censo nacional de población, Proyecciones 2020. Disponible en:
https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2014) Atlas de expansión urbana. Disponible en:
http://www.atlasexpansionurbanacolombia.org/

La invisibilidad de la metrópolis y los límites del Plan Director de Curitiba*

Lorreine Santos Vaccari
Marcelle Borges
Alessandro Lunelli[1]

1. La metrópolis de Curitiba

La intensa urbanización que ha vivido la sociedad brasileña, especialmente desde la década de 1950, ha sido acompañada por un proceso de formación de metrópolis, que, según el Instituto de Investigación Económica Aplicada-IPEA (2010), consiste en un fenómeno de integración del territorio a partir de una ciudad núcleo, configurando un territorio expandido, que comparte un conjunto de funciones de interés común y expresa la concentración de personas, inversiones, actividades y poder en una ciudad expandida o en

* Traducción del portugués de Magdalena Vicuña del Río, Pablo Elinbaum y Luis Miguel Valenzuela.

[1] Los autores del artículo integran el Frente Moviliza Curitiba, creado en 2013 con el objetivo de acompañar, proponer y monitorear contenidos y procesos relacionados con el proceso de Planificación Urbana en Curitiba, en particular la revisión del Plan Director en 2014, insertando en la agenda la discusión de temas como la vivienda de interés social, los instrumentos y mecanismos urbanos y la inserción metropolitana de Curitiba. Contacto: mobilizacuritiba@gmail.com

expansión. Estas metrópolis, en general, tienen una superficie mayor que la ciudad central y desempeñan importantes funciones de mando y poder en la planificación regional y nacional.

La metrópoli como fenómeno espacial fundamental para entender la sociedad contemporánea también se hace explícita en los datos demográficos brasileños. El Censo de 2010 reveló que, de los 190.755.799 habitantes de Brasil, aproximadamente el 44% se concentraban en las 36 Regiones Metropolitanas (RM) instituidas en ese momento (IBGE, 2010). Según la estimación de población del IBGE para 2019 (IBGE, 2019), aproximadamente el 47,5% de la población brasileña, estimada en 210.147.125 habitantes, se concentra en las RM, aglomeraciones urbanas y regiones de desarrollo integrado con más de un millón de habitantes, lo que demuestra la continuidad y el vigor del proceso de atracción y asentamiento de la población en estos espacios.

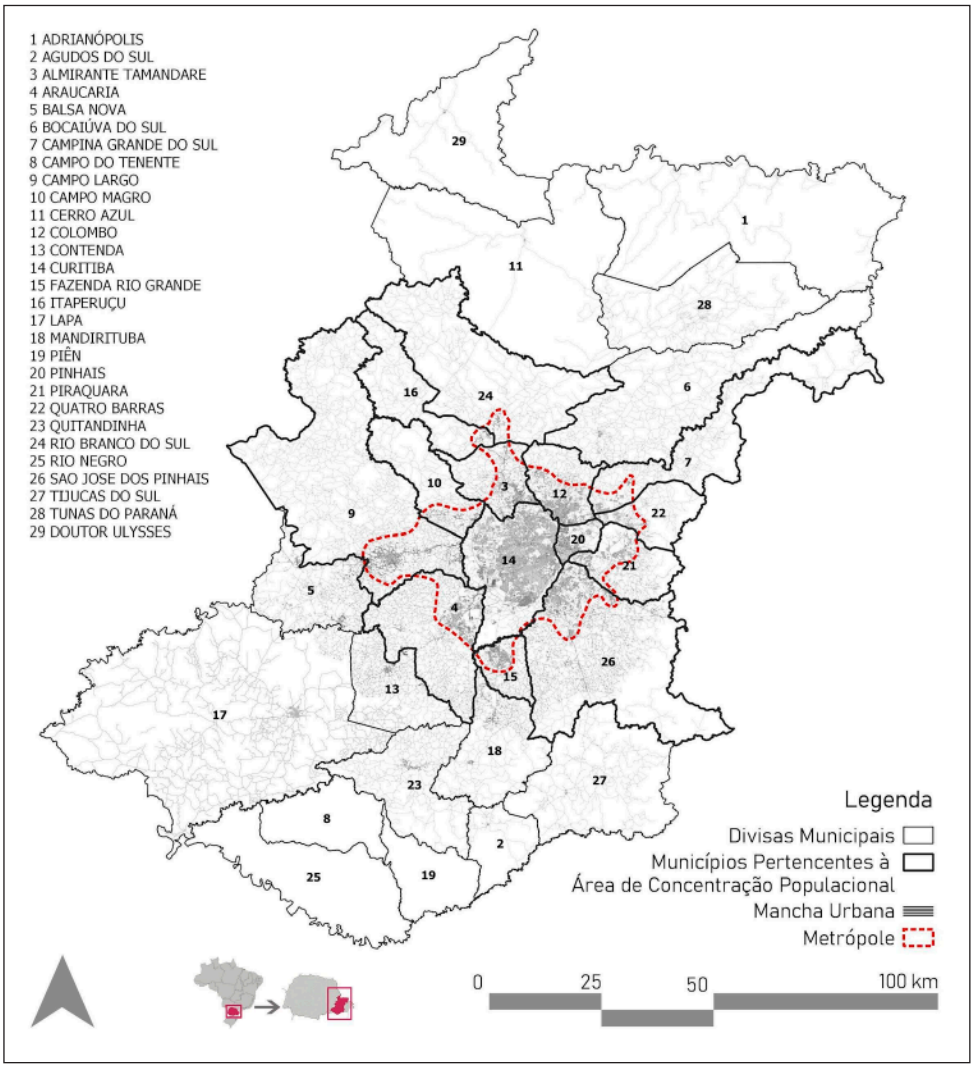
Entre las RM brasileñas, Curitiba se destaca como la segunda mayor en extensión territorial, con 16.581,21km² (COMEC, 2018), abarcando 29 municipios en total (Figura 1). Según las Estimaciones de Población 2019 del IBGE, la Región Metropolitana de Curitiba (RMC) concentra el 32% de la población del Estado de Paraná, unos 3.654.960 habitantes. Destaca también, en el período 2000-2010, las mayores tasas de crecimiento de los municipios del entorno en relación con el polo, proceso observado en la mayoría de las metrópolis brasileñas desde la década de 1990.

La adopción del término metrópolis de Curitiba, en el ámbito de este artículo, se refiere a la espacialidad circunscrita a la Región Metropolitana de Curitiba[2] y que expresa la metropolización en

[2] Según Moura y Firkowski (2014): «Sin relación directa con la comprensión conceptual de metrópolis y aglomeración metropolitana, región metropolitana, en el caso brasileño, es la expresión que se atribuye a las unidades regionales establecidas por ley, según lo previsto en la Constitución Federal de 1988, tengan o no carácter metropolitano» (Moura; Firkowski, 2014, p. 21). «En el caso de la Región Metropolitana de Curitiba, instituída por ley federal incluso antes de la disposición constitucional de 1988, se trata efectivamente de una unidad cuyo polo tiene carácter metropolitano. Tal como lo clasifica el IBGE (2008), dadas las funciones metropolitanas que ejerce, la dimensión de sus relaciones como centralidad regional en el sur del país y sus articulaciones funcionales y económicas nacionales e internacionales, como lo demuestran los resultados de los análisis realizados. Su creación, por ley federal en 1973 (LCF 14/73), fue el resultado de estudios técnicos que identificaron nueve regiones metropolitanas en Brasil. En el momento de su creación, la RM de Curitiba estaba compuesta por 14 municipios. En la década de 1990, este territorio institucional comenzó a integrar 26 municipios, cinco resultantes de desmembraciones y siete incorporados por la facultad constitucional adquirida por el Estado para instituir o alterar la composición de las unidades regionales. Más recientemente se insertaron otros

curso desde la década de 1970. Esta espacialidad, denominada por Firkowski (2001) como «aglomeración urbana de carácter metropolitano» o «aglomerado metropolitano» abarca 14 de los 29 municipios que integran la MRC legalmente instituida (Figura 1).

Figura 1. MRC y Curitiba Metrópolis.



Fuente: elaborado por los autores (2020).

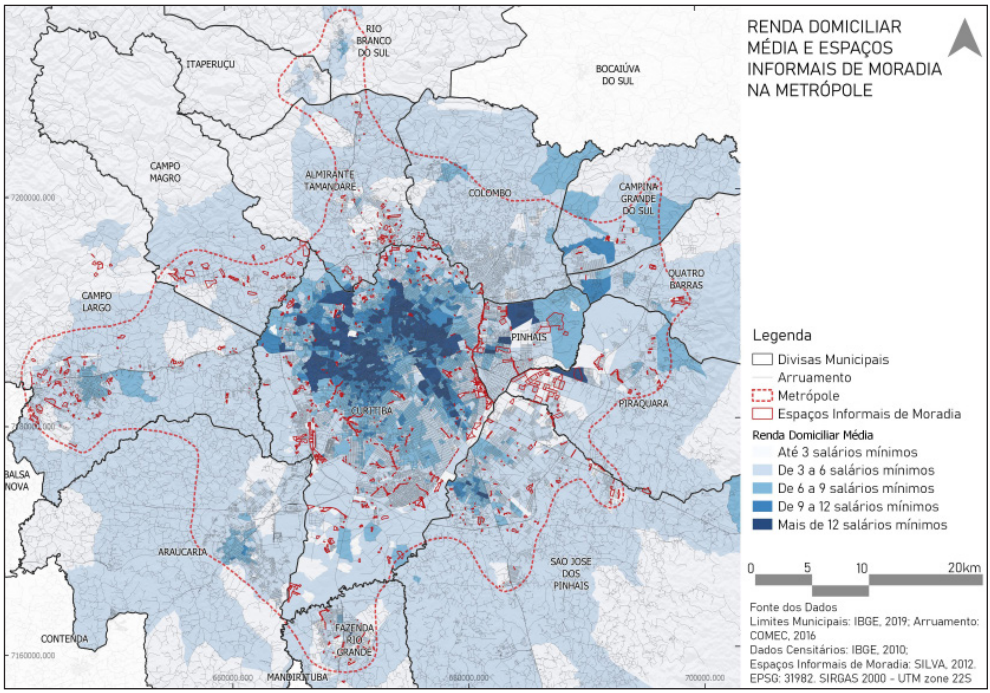
tres municipios, llevando la composición del MRC, en el momento de esta publicación, a 29 municipios» (Moura; Firkowski, 2014, p. 23).

Conforme a Moura (2015), la expansión de la metrópoli de Curitiba se produjo de forma dispersa, hacia las periferias y otros municipios del RMC formal, pero también de forma concentrada, en densificaciones en la porción central. En este proceso, según el autor, los movimientos de desplazamiento de la población se convirtieron en «elementos estructurantes» de la metrópoli y ampliaron el área de cobertura de las relaciones entre municipios para el trabajo y el estudio, trayendo consigo otros flujos complementarios para el consumo, el acceso a los servicios, entre otros fines.

Otro aspecto importante destacado por Moura (2015, p. 154) es la permanencia de la industria como elemento clave para el empleo y la renta, así como el énfasis en las actividades terciarias, la presencia de condominios residenciales, empresariales e industriales, grandes equipamientos de comercio y servicios, centros de esparcimiento, como elementos definitorios de la expansión de la metrópoli. Estos pasaron a desempeñar funciones complejas y diversificadas, posicionándose «en un nivel importante en la jerarquía urbana nacional» e integrando «un arreglo urbano-regional que representa el espacio más relevante de Paraná».

En este movimiento de expansión de la metrópoli, la pobreza persistió como un elemento llamativo del tejido social, «insertado tanto en el polo, que da cuenta de los mayores contingentes de familias pobres y viviendas inadecuadas, como en las nuevas periferias entre los municipios de la MRC» (Moura, 2015, p. 154).

Figura 2. Ingresos medios de hogares y espacios de vida informales en la metrópoli de Curitiba.



Fuente: elaborado por los autores (2020).

Esta dinámica, ilustrada por la Figura 2, retrata la concentración de los ingresos medios de los hogares más altos, especialmente en la región central del eje de la metrópoli, y demuestra que las regiones más alejadas y periféricas se caracterizan por los bajos ingresos y la presencia de espacios de vivienda informal. La periferización de la pobreza constituye una característica llamativa y explícita de las metrópolis brasileñas y pone de manifiesto las contradicciones que marcan el proceso de planificación y gestión metropolitana en el país.

Considerando la relevancia e influencia ejercida por el municipio del polo, Curitiba, y su reciente proceso de revisión del Plan Director Municipal, principal instrumento de desarrollo y gestión urbana, el propósito de este artículo es tejer una reflexión crítica sobre la (desarticulación entre los principales instrumentos de planificación territorial de la metrópoli de Paraná: el Plan de Desarrollo Integrado del MRC (PDI RMC) y el Plan Director de Curitiba (PD de Curitiba). Lo que

contribuye a la discusión sobre las limitaciones de la planificación urbana municipal cuando la metrópoli está invisibilizada.

2. De la ciudad a la metrópolis

Según Moura (2015), el reconocimiento de la importancia de la metrópoli y la configuración de sus aglomeraciones son históricos en la agenda pública en Brasil y se han reforzado en los últimos años.

La expresión «región metropolitana» apareció en la legislación brasileña en 1967. El concepto fue reforzado por el artículo 164 de la Constitución Federal de 1988, cuando definió que, por medio de una Ley Complementaria, la Unión podría «establecer regiones metropolitanas, compuestas por municipios que, independientemente de sus vínculos administrativos, integren una misma unidad socioeconómica, con miras a la realización de servicios comunes» (COMEC, 2006, p. 24). En términos generales, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada región, es posible identificar tres períodos en el proceso de evolución de la planificación y gestión metropolitana en Brasil: 1970-1987, 1988-2000 y desde 2001.[3]

En el primer período (1970-1987), las regiones metropolitanas fueron consideradas piezas clave y «polos de desarrollo» en una estrategia de desarrollo nacional «con mayor integración y complementariedad entre las economías regionales» (Klink, 2013, p. 91). Este período estuvo marcado por una fuerte intervención de la Unión que, teniendo la atribución de instituir las regiones metropolitanas, desempeñó un papel central en la planificación, gestión y financiación de las acciones implementadas en las RM, señaladas como espacios esenciales en una estrategia nacional de mayor integración y complementariedad entre las economías regionales para la expansión de la producción industrial.

En un modelo jerárquico, la Unión establecía la política de las RM, que sería aplicada por los Estados, quedando a cargo de los municipios su obediencia. En este contexto, se instituyó la Región Metropolitana de Curitiba en 1974. En el mismo año, se creó la Coordinación de la Región Metropolitana de Curitiba (COMEC), una entidad pública del gobierno estatal para tratar los asuntos

[3] Esta periodización se organizó a partir de la sistematización de las transformaciones institucionales y organizativas relacionadas con la evolución del régimen de desarrollo brasileño, elaborada por Klink (2013), y la lectura del mismo proceso en el territorio de Paraná.

de interés común de la MRC. Tras su creación, el COMEC centró sus esfuerzos en la elaboración de planes, proyectos y ejecución de obras de infraestructura urbanos y metropolitanos, especialmente en las áreas de saneamiento básico, sistemas de transporte público, equipamiento urbano y sistemas de carreteras.

En este periodo destacan los siguientes instrumentos: (i) el Plan de Desarrollo Integrado del MRC de 1978-PDI RMC 1978 (COMEC, 1978)[4], como primer instrumento de planificación de la metrópoli de Curitiba y orientador de la política de desarrollo urbano metropolitano, revelando la interpretación institucional sobre el proceso de metropolización en el momento inicial de estructuración del COMEC; y (ii) el Programa de Investimento da RMC-PI RMC (COMEC 1987) de 1987 que, al reunir las acciones planificadas para atender las áreas de abastecimiento alimentario, promoción económica, vivienda popular, saneamiento, transporte, servicios de salud, educación, seguridad y gestión metropolitana, demuestra preliminarmente una mirada y un posicionamiento institucional potencialmente globalizador e integrador de las demandas urbano-metropolitanas.

Con la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y el fin del régimen militar, se inició la segunda fase, marcada por las estrategias de descentralización de la Administración Pública, que elevó al municipio a la condición de entidad federativa con autonomía y transfirió a los Estados la institución y gestión de las RM, eximiendo a la Unión de la responsabilidad de conducir la política urbana.

La Constitución Federal, sin embargo, no evolucionó en las definiciones relativas a la organización político-administrativa, ni creó ninguna otra prescripción necesaria para la gestión de las áreas metropolitanas.

En este contexto, de 1988 a 2000, se constata el vaciamiento de los órganos metropolitanos, con la extinción y reducción de la mayoría de las instituciones metropolitanas brasileñas, interpretadas como un remanente del régimen autoritario y centralizador del período anterior. El COMEC pasó a ser percibido como un órgano

[4] El PDI RMC 78, cumpliendo con las directrices emitidas por el CNPU, definió una «planificación del uso del suelo dentro de una jerarquía funcional de los componentes de los municipios, además de toda una infraestructura de apoyo para su aplicación efectiva». Según el punto 1.1 Directrices Básicas del Desarrollo del Plan, la MRC fue definida por la Política Nacional de Desarrollo Urbano como un área de control, cuyo ritmo de crecimiento de la población debe ser acompañado y disciplinado a través de la planificación, lo que «requiere un enfoque dinámico que garantice un apoyo eficaz para su desarrollo». (COMEC, 1978, sin página).

de apoyo al ejecutivo estatal para resolver los problemas del MRC en las misiones establecidas como prioritarias por el gobierno estatal.

Para França (2015), en este contexto, no hubo acciones de las entidades federativas que fomentaran la cooperación. La crisis económica y la reducción de las inversiones en políticas urbanas, dada la austeridad fiscal y la fragilidad de los diálogos con los gobiernos locales, resultaron problemáticas para las prácticas de cooperación en los territorios metropolitanos, en este período que evocaba la gestión local y señalaba la competencia de la entidad municipal para la planificación urbana y la gestión del uso del suelo.

En este escenario, se conjugó la visión neoliberal en el mando político y económico del país, propugnando la sustitución de la acción del Estado por una acción guiada por el lucro individual, la competitividad y la productividad, incluso en lo que es de carácter público, como la organización, planificación y gestión de las ciudades.

En la MRC, este paradigma del emprendimiento urbano[5] se verá reforzado en la revisión del PDI de la MRC, iniciada en 2001, que, a pesar de incorporar en el discurso oficial la participación social como instrumento obligatorio de la política urbana metropolitana instituida por el Estatuto de la Ciudad (Ley nº 10.257, del 10 de julio de 2001), define como ideas clave la solidaridad, la sostenibilidad y la competitividad, con el objetivo de que la metrópoli sea «competitiva en un escenario nacional o incluso mundial» (COMEC, 2001, p. 32).

También hay que señalar que, a lo largo de la década de 1990, el crecimiento de la vivienda informal se intensificó en Brasil y en las metrópolis, haciendo explícitas las contradicciones que marcaron el proceso de planificación y gestión metropolitana en este periodo. Al analizar el proceso de producción de vivienda popular y la intensificación de las desigualdades en la metrópoli de Curitiba, Vaccari y Silva (2020) afirman que, al igual que en otras metrópolis brasileñas, además de la periferización de la pobreza entre las décadas de 1970 y 1980, el crecimiento de los asentamientos y domicilios en las favelas en toda la metrópoli de Curitiba, especialmente a partir de

[5] Durante la década de 1990, a nivel urbano, predominaron los proyectos de carácter estético, cuyo principal objetivo era atraer inversiones a la región de Curitiba. En el ámbito administrativo, se implantó un nuevo modelo de negocio, orientado a obtener resultados de la mayor eficiencia de la estructura pública. Este proceso también estuvo marcado por una mayor participación del sector privado en el proceso de planificación, toma de decisiones y ejecución de las políticas urbanas. En este período, en general, la cuestión urbana es la competitividad entre territorios mediante la inversión de capital, tecnologías y la atracción de nuevas industrias y servicios (VAINER, 2013).

1990, pone de manifiesto el crecimiento de la pobreza urbana como componente del proceso de metropolización en curso.

El tercer período, iniciado en 2001, está marcado por la reanudación del carácter normativo del poder público y de la planificación como instrumento político, destacando la necesidad de interacción con la sociedad en el proceso de toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas urbanas. La creación del Ministerio de las Ciudades (MCidades) en 2003, por ejemplo, materializó el reconocimiento de la centralidad de la cuestión urbana en la agenda pública del país, reuniendo en un solo ministerio las Secretarías de Vivienda, Transporte y Movilidad, Saneamiento y Programas Urbanos, y creando la posibilidad de tratar la cuestión urbana de forma integrada.

A pesar de los avances en el ámbito normativo de la planificación y gestión urbana y metropolitana, este proceso no desencadenó un fortalecimiento de las relaciones intermunicipales ni el desarrollo de «una agenda metropolitana más consistente en torno a la planificación y gestión de los servicios de interés común» (Klink, 2013, p. 105). Tampoco fue capaz de revertir o simplemente contener el agravamiento del vaciamiento y debilitamiento de las instituciones metropolitanas brasileñas.[6]

Durante este período, en la metrópoli de Curitiba, el COMEC permaneció inmerso en un proceso de reducción de su personal técnico permanente y en la condición de agencia operativa de los recursos financieros federales. Sin embargo, cabe destacar la publicación del PDI RMC 2006 (COMEC, 2006), un instrumento de planificación que refleja los esfuerzos de los técnicos del COMEC por consolidar un proceso de debate iniciado en el año 2000[7] y definir una nueva estrategia físico-territorial e institucional para el desarrollo metropolitano. A pesar de la elaboración del principal instrumento

[6] Aunque está previsto en la Constitución de 1967, la entidad «metrópoli» no se consolidó como instancia de poder. Esta situación se reforzó con la Constitución Federal de 1988, en la que se reafirmó al municipio como tercera entidad de la Federación, con atribuciones y competencias específicas. Sin embargo, a los municipios les falta poseer o adquirir, de hecho, capacidad administrativa y económica para las nuevas atribuciones, incluyendo aquí las políticas urbanas sectoriales y, por tanto, la vivienda (ROYER, 2013, p. 172).

[7] La metodología adoptada preveía cinco fases de trabajo: preparación, diagnóstico, propuesta, consolidación y ejecución. La fase preparatoria, que tuvo lugar desde el segundo semestre de 2000 hasta octubre de 2001, consistió en la elaboración por parte del COMEC del Documento para el Debate. En este documento se presenta la visión de la entidad sobre las principales cuestiones metropolitanas. En esta misma fase se estableció el primer guion de la política de comunicación y una propuesta conceptual para el desarrollo del trabajo (COMEC, 2001, p. 5).

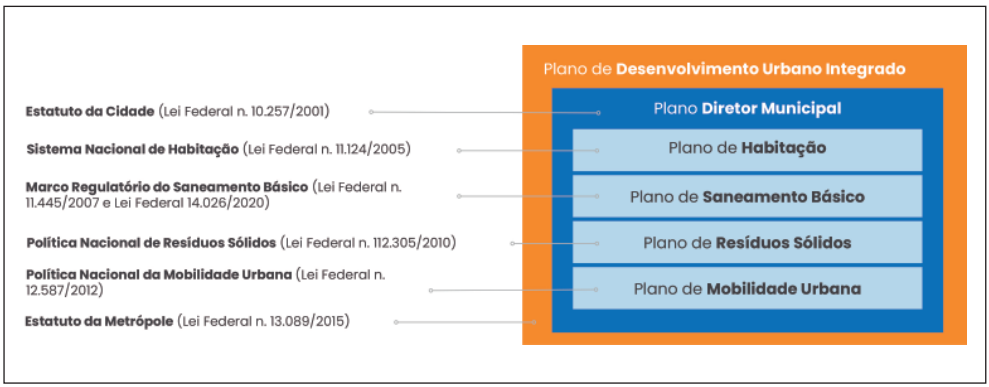
técnico de planificación de la metrópoli, el debilitamiento del órgano metropolitano, comprometiendo el papel del COMEC como instancia mediadora e irradiadora de la reflexión y de las acciones para la gestión de las funciones públicas de interés común, también acabó perjudicando la aplicación del citado Plan.

En enero de 2015, para responder mejor a los desafíos metropolitanos, el Gobierno Federal sancionó la Ley nº 13.089 que establece el Estatuto de la Metrópolis. Cabe destacar que entre los avances de esta Ley destacan los siguientes: (i) el reconocimiento de la metrópoli, consolidada más allá de los límites político-administrativos de un solo municipio; y (ii) la explicitación de la necesidad imperiosa de contar con instancias institucionales integradas que construyan y gestionen regionalmente la planificación urbana, la prestación de servicios públicos y la promoción del desarrollo territorial de estas aglomeraciones.

Así como el Estatuto de la Ciudad constituye el marco normativo de la política urbana en Brasil, el Estatuto de la Metrópolis representa un marco normativo de la política urbana metropolitana para tratar las funciones públicas de interés común y afrontar las cuestiones y problemas urbanos de forma conjunta y no fragmentada, basándose en una concepción de desarrollo urbano integrado y gobernanza interfederativa.

Cabe destacar que, durante este período, además del marco legal, se creó un conjunto de instrumentos de planificación urbana a nivel federal para abordar las principales cuestiones municipales y metropolitanas brasileñas. La siguiente figura presenta de forma esquemática los principales instrumentos de planificación urbana asociados al marco legal y/o a la política pública urbana sectorial, instituidos a partir de 2001.

Figura 3. Cuadro esquemático de los principales instrumentos del urbanismo brasileño en 2001.

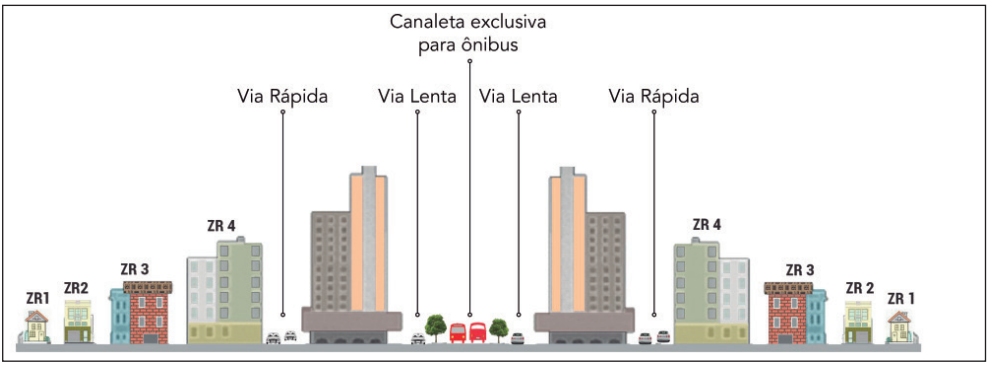


Fuente: elaborado por los autores (2020).

3. El Plan Director de Curitiba y el difícil diálogo con la metrópoli

El Plan Director de Curitiba de 1966, basado en los estudios desarrollados por el Plan Preliminar de Urbanismo (PPU) de 1965, puede considerarse el gran hito de la planificación urbana de Curitiba. El PD de 1966 propuso crear una dirección dominante para la expansión urbana desde el centro tradicional con la estructuración del sistema trinario (conocido como «eje estructural») basado en la articulación de tres elementos (el «trípode» de planificación): uso del suelo, transporte público y sistema vial (Figura 4). A partir de la implantación del primer eje estructural en la década de 1970, Curitiba se convirtió en la expresión del «milagro brasileño», de la ciudad orientada hacia el futuro, según una noción de eficiencia, no solo por su planificación, concebida por mentes «creativas» y «vanguardistas», sino, principalmente, por la capacidad de ejecución de los proyectos y planes.

Figura 4. Esquema de la principal directriz del Plan Director de Curitiba, el Eje Estructural.



Fuente: adaptado de IPPUC (2020).

Desde entonces, estos conceptos y patrón urbanístico han sido adoptados y reproducidos como modelo de planificación urbana en Curitiba, que repetidos a lo largo de los años y de las revisiones de los Planes Directores Municipales, se han convertido en dogmas incuestionables y reproducibles para otros ejes de expansión y densificación urbana en la ciudad, independientemente de las transformaciones y dinámicas socio-espaciales desencadenadas a lo largo del tiempo o de los cambios metodológicos, especialmente en lo que respecta a los procesos participativos, introducidos en los procesos de planificación urbana a partir de 2001.

Con la llegada del Estatuto de la Ciudad en 2001, el Plan Director Municipal se convirtió en el principal instrumento de la política urbana local y debe ser discutido con la población.[8] La introducción de la obligación legal del proceso participativo en el proceso de planificación urbana brasileño impone retos a las ciudades con una tradición de planificación tecnocrática y centralizada, como Curitiba.

[8] La Ley Federal 10.257/2001, el Estatuto de la Ciudad, define como una de las directrices de la política urbana la «gestión democrática a través de la participación de la población y de las asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano» (Art. 2). Por lo tanto, según Pedrozo (2015, p. 135), el proceso de elaboración o revisión de un Plan Director Municipal, ya sea para una pequeña ciudad en el campo o para una metrópolis, el caso de Curitiba se compone generalmente de algunos pasos básicos que requieren un debate sobre la técnica y el método de participación popular utilizado. Asimismo, según el autor, todo Plan presupone una intención de desarrollo que debe estar guiada por un «conjunto de deseos, estrategias e instrumentos para la transformación de la ciudad y su modo de producción».

En 2004, para adaptarse a las nuevas directrices establecidas por el Estatuto, se revisó el Plan Director de Curitiba de 1966 bajo la coordinación del Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba-IPPUC.[9] A pesar de un pequeño esfuerzo participativo en aquel momento, la construcción del Plan de 2004 recibió una serie de críticas debido a su carácter vago y principista, así como a la imposibilidad de autoaplicación y, por tanto, de eficacia de los instrumentos de política urbana previstos, especialmente los de inducción al desarrollo urbano y de lucha contra la especulación inmobiliaria. Según Bertol y Hoshino (2015), esta fue una tendencia en varios municipios del país durante la primera generación de Planes Directores, que no regularon los instrumentos contenidos en el Estatuto de la Ciudad.

En 2014, momento de la revisión obligatoria[10] del PD, según el Estatuto de la Ciudad, la sociedad civil organizada en torno al debate urbano evaluó que, para que el proceso no se realizara solo como una necesidad formal, la movilización y la articulación eran fundamentales para garantizar una mayor apertura a la participación popular.

A partir de esta percepción de la sociedad civil organizada (movimientos sociales por la vivienda, academia, ONG, sindicatos, consejos profesionales, asociaciones de vecinos), y de las necesidades reales que eran la base de los cambios radicales en la planificación urbana y su gestión en Curitiba, se formó el Frente por el Plan Director Participativo: Moviliza Curitiba en un evento realizado en 2013 por Terra de Direitos.

A lo largo de 2014 y principios de 2015, las diferentes entidades que participaron en los debates iniciales se movilizaron en torno a la capacitación y profundización del diálogo sobre los temas considerados

[9] A diferencia de la mayoría de los municipios brasileños, el organismo de investigación y planificación urbana de Curitiba, el IPPUC, cuenta con funcionarios de carrera con la experiencia técnica y el conocimiento de la realidad municipal necesarios para coordinar un Plan. El Instituto se creó en los años 60' y desde entonces es el principal responsable de la política urbana municipal. Sin embargo, según Pedrozo (2015), coordinar, en el ámbito democrático, no significa decidir los principios, objetivos y metas del Plan, sino orientar metodológicamente la construcción colectiva de un pacto por el desarrollo urbano.

[10] La elaboración de los Planes Directores Municipales en Brasil es obligatoria para los municipios con más de 20 mil habitantes; los municipios insertos en Regiones Metropolitanas; los municipios que integran áreas de interés turístico o los municipios insertos en el área de influencia de empresas o actividades con importante impacto regional o nacional. La revisión del Plan Director es obligatoria cada 10 años, mientras que su incumplimiento puede suponer un acto de falta administrativa.

estructurantes en la revisión del PD: participación popular, vivienda, movilidad, regulación público-privada y cuestión metropolitana.

Como señala Pedrozo (2015, p. 135), la democracia no se mide por los actos de participación, sino «entre otras variables, por la equiparación de las condiciones de debate y por el respeto al contradictorio». En este sentido, según el autor, la población de Curitiba participó en un «proceso «participativo» sin sentido, con preguntas vacías, respuestas frágiles y poco fundamentadas y basadas en un diagnóstico superficial (en las raras ocasiones en que se hizo público algún dato o análisis técnico)» (Pedrozo, 2015, p. 135).

El Frente Moviliza Curitiba trató de provocar el debate sobre la importancia de contemplar la metrópolis y la planificación integrada entre Curitiba y los municipios de la MRC, pero se topó con el argumento de la falta de competencia del municipio para la cuestión metropolitana. Así, en lo que respecta a la cuestión de la planificación y la gestión metropolitana, es evidente que no hubo una intención de cambio ni un verdadero diálogo e integración entre la planificación urbana municipal y la metropolitana.

A partir del análisis del texto de la ley del PD de Curitiba, es posible afirmar que el proceso incorporó, en sus premisas, directrices y objetivos generales, así como un conjunto de artículos que señalan la intención de promover la planificación integrada con los demás municipios de la MRC. No obstante, según Vaccari (2015, p. 139), «(...) los planteamientos son demasiado genéricos para constituir instrucciones precisas para el reenvío del proceso de planificación y gestión de las funciones públicas de interés común entre Curitiba y los demás municipios de la MRC».

En cuanto al uso y ocupación del suelo, el Plan Director de Curitiba presenta, en su artículo 17, la intención de promover la integración de la ciudad con los demás municipios a través del ordenamiento y la planificación territorial, sin siquiera mencionar la propuesta de planificación territorial del PDI RMC 2006, que compromete la «identificación y tratamiento de las interfaces ambientales y físico-territoriales a través de la zonificación del uso y ocupación del suelo, dejando sin definir el sentido, las formas y los instrumentos» para la promoción efectiva de la integración metropolitana (Vaccari, 2015, p. 149).

Otro aspecto que merece destacarse es «la ausencia de mapas con la espacialización precisa de todas las proposiciones e informaciones

necesarias para comprender las transformaciones territoriales propuestas por el Plan», así como la identificación de la integración metropolitana en lo que respecta a los aspectos físico-territoriales (Vaccari, 2015, p. 143).

Asimismo, el texto de la ley del PD es también genérico en lo que respecta a la planificación y gestión del sistema de transporte colectivo de viajeros y a la cuestión de la vivienda en la metrópoli, culminando con la desintegración físico-tarifaria del transporte colectivo con la RM y la regresión de la Red Integrada de Transportes (RIT) a las condiciones de funcionamiento de los años ochenta.

La intencionalidad de promover una acción integrada tanto con el Gobierno del Estado como con las ciudades del MRC se menciona numerosas veces como directriz en ambos temas. Pero, al no establecer objetivamente las condiciones y medios para su efectividad y no adherirse a las propuestas formuladas en el IDP MRC 2006, se perpetúa la ausencia de instrumentos de articulación técnica y política para la planificación, gestión y tratamiento integral de las demandas reales y cotidianas de la población metropolitana.

De acuerdo a Vaccari (2015, p. 145), al no definir las condiciones y los medios para la eficacia de esta acción integrada, se generan y/o refuerzan frecuentemente situaciones de bloqueo, que requieren un alto nivel de organización e instrumentalización para su resolución. Para el autor, un ejemplo es la reciente desintegración físico-tarifaria del transporte público metropolitano «en contra de lo que recomienda el Estatuto de la Metrópolis, la Política de Movilidad Urbana (Ley nº 12.587/2012) y en contra de una tradición de casi 20 años de funcionamiento en las ciudades del MRC» (Vaccari, 2015, p. 145).

Aun así, respecto al proceso de participación social en la revisión del PD de Curitiba, entendido aquí como «un proceso en el que todos los sujetos involucrados son protagonistas de las decisiones desde el momento en que se piensan las acciones, resultando en un proceso deliberativo construido colectivamente» (Metzner, 2015, p. 35), se puede decir, a partir de la experiencia vivida por el Frente Moviliza Curitiba y del análisis de la dinámica de los espacios de participación[11]

[11] Durante el proceso de revisión del Plan Director de Curitiba, se realizaron talleres en 2013 y 2014, separados por regiones; sectores de la ciudad que abarcan un determinado número de barrios. Estos talleres tendrían como premisa la participación popular tanto en la comprensión de la realidad como en la elaboración de propuestas. Sin embargo, como señala Metzner (2015), en 2013 se hizo evidente el monopolio de la conducta del IPPUC, sin participación efectiva de la sociedad civil. Al año siguiente, se celebraron talleres en las 10 regiones de la ciudad, con el debate en torno al lema «La ciudad que queremos»,

promovidos por la Alcaldía de Curitiba en 2013 y 2014, que hubo un monopolio de la conducción por parte del IPPUC, con técnicos de las oficinas regionales de la Alcaldía y prácticamente ninguna participación de la sociedad civil, que a pesar de los cuestionamientos, no pudo intervenir en las decisiones metodológicas del Plan.

Este monopolio de la conducción del proceso por parte de un grupo técnico y político vinculado a la gestión municipal permitió evidenciar la ausencia de diagnósticos durante el proceso participativo en todos los espacios de discusión y/o la asimetría de información entre los participantes en los debates. También en los momentos en que se presentaban argumentos técnicos que eran desconocidos por los demás, así como la falta de transparencia respecto a las «metodologías que relacionaban los indicadores sugeridos con las propuestas y los criterios de elegibilidad» (Metzner, 2015, p. 44).

4. La invisibilidad de la metrópolis de Curitiba

Como señala Moura (2015, p. 152), considerando la condición metropolitana de Curitiba y el papel de la metrópoli como garante de las dinámicas de producción y consumo, así como de la cualificación y valorización del suelo urbano y de las «condiciones de vida metropolitana al conjunto», se puede afirmar que «un Plan Director para el municipio no dará cuenta de las especificidades metropolitanas de Curitiba».

Aunque Curitiba se ha convertido en una referencia internacional del urbanismo, es un hecho que, históricamente, la metrópoli se mantuvo en un segundo plano en la agenda urbanística municipal y la integración metropolitana propagada en el discurso no se hizo efectiva. Aun así, según Moura (2015, p. 155), a nivel estatal, «el diálogo entre el Estado y los municipios fue casi siempre el silencio».

Esta interpretación parcial de la realidad urbana presente en las instituciones responsables de la gestión del territorio, derivada, entre otros factores, de la difusión de la imagen de «ciudad modelo», es responsable de encubrir el cuadro de desigualdad socioespacial intraurbana, tanto en Curitiba como entre los municipios que integran el MRC. Este «modelo» de planificación y gestión urbana

destacando, de nuevo, la masiva participación de los funcionarios públicos (ejecutivos y legislativos): el 52,5% del total de participantes. Además de los talleres, también se celebraron 19 audiencias públicas durante 2014.

de Curitiba ha sido en gran parte responsable de imposibilitar la participación social en el diseño e implementación de la política urbana, dificultando la inclusión de la discusión pública y social en cualquier actividad relacionada con las decisiones de planificación y gestión municipal.

Brasil tiene pocas experiencias de espacios efectivos para la construcción democrática de las ciudades, y, en consecuencia, de las metrópolis. Desde la ley del Estatuto de la Ciudad, de hecho, ha habido una serie de eventos participativos, pero raramente abiertos al debate público para la construcción colectiva de propuestas. En Curitiba, como se señaló, la última revisión del PD, a pesar del éxito anunciado por los documentos oficiales a partir de la publicidad del expresivo número de eventos y participantes y por el advenimiento de nuevas proposiciones, la gestión democrática del proceso se limitó a un conjunto de consultas protocolarias, sin poder de decisión y, por lo tanto, vaciadas de sentido.

Gorsdorf (2009), reveló la ausencia de la dimensión metropolitana en las proposiciones contenidas en los textos de los planes directores, que tienen fuerte predominio de contenidos de carácter municipal. En cuanto a la función de la vivienda y la regularización de la tenencia de la tierra, por ejemplo, encontró que, a pesar de la presencia de instrumentos para la regularización de la tenencia de la tierra en casi todos los planes directores analizados y aunque algunos planes explicitan directrices para la política de vivienda, pocos se refieren a esta demanda en el contexto metropolitano y aún menos esbozan estrategias de acción articuladas y/o cooperativas.

En este sentido, Curitiba no es una excepción a la regla. La ley del PD de Curitiba, incluso al tratar los temas de la dimensión metropolitana, lo hizo de forma genérica o parcial y principista, no presentando acciones específicas para asegurar su ejecución y limitándose al enfoque y tratamiento municipal de las cuestiones de carácter metropolitano.

Sobre la ausencia de una cultura de planificación metropolitana en el universo técnico y político en el proceso de concepción e implementación de políticas públicas urbanas en los municipios metropolitanos, Vaccari (2015) señala:

> (...) la idea o la cultura de la planificación metropolitana apenas está presente en el universo técnico que produce las políticas públicas urbanas y también en el universo político

> que toma las decisiones de su aplicación en todos los municipios metropolitanos. Esta escasa inserción de la temática metropolitana en la planificación urbana y la presencia de un cierto individualismo municipal es a la vez efecto y causa del debilitamiento de la entidad metropolitana, que debería ser el centro irradiador del pensamiento que establece la convivencia armónica, solidaria y complementaria entre municipios inexorablemente vinculados por una relación de proximidad geográfica. En este proceso, no podemos dejar de mencionar la responsabilidad del gobierno estatal, que ha desmovilizado sistemáticamente la planificación y gestión metropolitana, en contra de sus obligaciones constitucionales, que es fomentarlas. Sin embargo, al municipio de Curitiba se le reserva un papel destacado como protagonista en el proceso de reanudación y constitución de la planificación de la metrópoli. El actual proyecto de ley del Plan Director pierde la oportunidad de demostrar el protagonismo que podría tener Curitiba en el proceso (Vaccari, 2015, p. 151).

Al concebir el Plan Director como un instrumento de planificación capaz de hacer visibles cuestiones y demandas invisibles de un pacto constructivo y social para el desarrollo urbano, vale la pena recuperar el registro de Jorge Wilheim, coautor del actual Plan Director de Curitiba, instituido en 1966, de que «no hay desarrollo cuando se daña el medio ambiente, se empeoran los indicadores sociales, se desprecia la dignidad humana, se disminuyen las oportunidades de trabajo, se deteriora la democracia, se concentra la riqueza y se distribuye injustamente, y se estanca la economía» (Wilheim, 2002, p. 332).

Por último, como advierte el Frente Moviliza Curitiba (2015, p. 138), la planificación urbana debe enfrentar y trascender cada vez más el problema de la escala. Es decir, a pesar de las trabas burocráticas y las contradicciones brasileñas, «la planificación de una metrópolis tiene que ser metropolitana, so pena de ser parcial, injusta e inocua».

5. Consideraciones finales

El proceso de metropolización, desde el punto de vista espacial, puede entenderse como un momento de mayor complejidad de la urbanización. En Brasil, al articular los territorios urbanizados, este proceso produjo un espacio urbano-metropolitano caracterizado por la fragmentación y profundización de las desigualdades socioespaciales y por la expansión de la polarización social, además de la complejización de las relaciones socioeconómicas y sociopolíticas. Al concentrar la población, el poder económico y político y, sobre todo, al reunir las condiciones necesarias y fundamentales para la reproducción de la vida cotidiana de la población que habita estos espacios, la metrópoli de Curitiba ilustra de forma ejemplar este proceso, al igual que las contradicciones y los contrastes entre las zonas de mayor consolidación de las infraestructuras, especialmente en la ciudad-polo, y las zonas donde persisten la pobreza y la precariedad habitacional.

Al considerar la complejidad y el entrelazamiento de las cuestiones y demandas urbanas que experimenta la población metropolitana y que, a su vez, no se limitan a las fronteras municipales, se hace evidente que la naturaleza de estas cuestiones constituye una función pública de interés común, en la que cualquier acción o política pública aislada es inviable o causa impacto en los municipios vecinos. Por ello, requieren un tratamiento y una planificación de forma integrada, transescalar y compartida entre las entidades federativas –Estados y municipios– que integran estos territorios.

Ahora bien, cabe señalar que esta falta de diálogo entre la planificación urbana y la realidad de las metrópolis brasileñas puede atribuirse en gran medida a la ausencia de una cultura de planificación metropolitana, tanto en el universo técnico que produce las políticas públicas urbanas, como en el universo político que toma las decisiones para su aplicación en los municipios metropolitanos. Curitiba no es una excepción a la regla. Este artículo explicita la problemática al abordar la desarticulación entre los principales instrumentos de planificación territorial en la metrópoli de Paraná, constatando que la planificación y la gestión urbana en la metrópoli de Curitiba constituyen un gran desafío y enfrentan obstáculos técnicos, institucionales y políticos.

Como se ha comentado a lo largo del artículo, la institucionalización y planificación metropolitana, que se remonta al periodo de la dictadura militar, es conducida y coordinada por el gobierno estatal, a partir de un modelo institucional que reproduce básicamente la estructura organizativa de los años 70', explicando la necesidad de adaptarse a las nuevas exigencias de desarrollo y organización territorial, socioeconómica, ambiental y político-administrativa.

A pesar de los avances normativos a nivel nacional en cuanto al sistema de planificación y gestión urbana y metropolitana en Brasil desde 2001, este proceso no fue capaz de fortalecer las relaciones intermunicipales ni de cambiar efectivamente la forma tecnocrática, municipalista y desarticulada –técnica, institucional y políticamente– de planificar y gestionar las metrópolis brasileñas como Curitiba.

La ausencia de estas articulaciones impide o dificulta el establecimiento de estrategias y acciones conjuntas para la promoción de una política urbana que tenga como perspectiva el interés común metropolitano, reforzando la concepción sectorial y fragmentada de la planificación y la política pública urbana y fortaleciendo la visión-acción municipalista, que empeora y afecta negativamente la vida de los ciudadanos de la metrópoli.

Referencias

Bertol, L. E., Hoshino, T. (2015). Uma revisão subutilizada: lacunas e incertezas na regulamentação dos instrumentos de política urbana no projeto de lei do novo Plano Diretor de Curitiba. Em L.X.P COELHO; Terra de Direitos (Ed.). *O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba* (pp.108-117). Curitiba, PR: SK Editora Ltda.

Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. (2001). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário oficial. Brasília, DF. 2001. Recuperado em 04 de abril, 2020, de https://legislacao.planalto.gov.br.

Coordenação Da Região Metropolitana De Curitiba (COMEC). (2018). Região Metropolitana de Curitiba. Recuperado em 03 julho, 2020, de http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=123.

Coordenação Da Região Metropolitana De Curitiba (COMEC). (2006). Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PDI RMC 2006). Recuperado em 05 agosto, 2020, de http://www.comec.pr.gov.br/sites/comec/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/pdi_2006.pdf

Coordenação Da Região Metropolitana De Curitiba (COMEC). (1978). Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba 1978 (PDI RMC 1978). Recuperado em 05 agosto, 2020, de http://www.comec.pr.gov.br.

Coordenação Da Região Metropolitana De Curitiba (COMEC). (2001). Metrópolis em Revista nº 3. 1999-2002. Curitiba: 2001. p. 89.

Firkowski, O. L. C. de F. (2001). *A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba*. 278f. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo.

França, K. C. (2015). *Habitação de Interesse Social e Governança Urbana: Desafios, Resistências e Potencialidades na Área Metropolitana de Brasília*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília.

Frente Mobiliza Curitiba. (2015). Da cidade à metrópole. Em L.X.P COELHO; Terra de Direitos (Ed.). *O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba* (p.138). Curitiba, PR: SK Editora Ltda.

Gorsdorf, L. (2009). A dimensão metropolitana nos Planos Diretores Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba, PR: Letra Capital.

Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística (IBGE). (2019). Estimativas da População. Recuperado em 05 julho, 2020, de https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html.

Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2010). Faces da Metropolização no Brasil: Desafios Contemporâneos na Gestão das Regiões Metropolitanas. *Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea.

Instituto De Pesquisa E Planejamento Urbano De Curitiba (IPPUC). *1960 a 1970- O Plano Diretor: fatos que marcaram a década*. Recuperado em 15 dezembro, 2020, de http://www.ippuc.org.br/mostrarlinhadotempo.php?pagina=12.

Klink, J. (2013). Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social desenvolvimentista em espaços metropolitanos. Em: B. FURTADO. *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no* âmbito *metropolitano* (pp. 83-113). Brasília, DF: Ipea.

Metzner, C. (2015). O discurso da participação no processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba: pontos para reflexão. Em L.X.P COELHO; Terra de Direitos (Ed.). *O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba* (pp. 35-45). Curitiba, PR: SK Editora Ltda.

Moura, R. (2015). Para além do planejamento urbano: os desafios a serem enfrentados pela metrópole Curitiba. Em L.X.P COELHO; Terra de Direitos (Ed.). *O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba* (pp. 152-157). Curitiba, PR: SK Editora Ltda.

Moura, R., Firkowski, O. L. C. de F. Introdução: transformações na ordem urbana da RMC. (2014) In Firkowski, O. L. C. de F; Moura, R. (ed.). *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital Editora.

Pedrozo, A. (2015). Curitiba-entre desenvolver mais um plano ou planejar o desenvolvimento. Em L.X.P Coelho; Terra de Direitos (Ed.). *O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba* (pp. 134-136). Curitiba, PR: SK Editora Ltda.

Royer, L. de O. (2013). Municípios «Autárquicos» e Região Metropolitana: A Questão Habitacional e os Limites Administrativos. In: Furtado, B. A. *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no* âmbito *metropolitano* (pp. 157-193). Brasília, DF: Ipea.

Vaccari, L. S. (2015). O Plano Diretor de Curitiba e a questão metropolitana. Em L.X.P Coelho; Terra de Direitos (Ed.). *O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba* (pp. 139-151). Curitiba, PR: SK Editora Ltda.

Vaccari, L. S. (2018). Moradia como função pública de interesse comum na metrópole de Curitiba. 162 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

Vaccari, L. S., Silva, M. N. da. (2020). Moradia como Função Pública de Interesse Comum: Reflexões a partir da realidade metropolitana de Curitiba. Boletim de Geografia. 37, 3. pp. 51-70.

Vainer, C. B. (2013). Pátria, empresa e mercadoria. Em O. Arantes; E. Maricato; C. Vainer. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos (pp. 75-103). Petrópolis, RJ: Vozes.

Wilheim, J. (2002). Cidades Sustentáveis no período de Transição da História. Recuperado em 29 março, 2021, de https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11740/1/Cidades%20sustent%C3%A1veis%20no%20per%C3%ADodo%20de%20transi%C3%A7%C3%A3o%20da%20hist%C3%B3ria_P_BD.pdf.

Perspectivas hacia el plan director urbanístico metropolitano de Barcelona, desde la óptica del recién aprobado avance de plan

Rosina Vinyes i Ballbé
Departamento de Urbanismo
y Ordenación del Territorio
Universidad Politécnica de Cataluña

1. Contexto. Especificidades y dinámicas territoriales

1.1 Particularidades físicas, socioambientales, económicas y productivas del área metropolitana de Barcelona

El Área Metropolitana de Barcelona es de las zonas metropolitanas más grandes de Europa, situada en uno de los nueve ejes europeos, el Corredor Mediterráneo. En solo el 2% de la superficie de Catalunya, 636 km², se concentra el 42% de la población, 3.239.337 habitantes, en 36 municipios. El ámbito funcional del sistema metropolitano de Barcelona, la Región Metropolitana de Barcelona, se extiende hasta los 3.237 km², en los que viven 5.012.961 habitantes en 162 municipios.

La extensión del área metropolitana orográficamente se desarrolla alrededor de la Sierra de Collserola, que forma la parte de la Cordillera Litoral Catalana, extensa cadena montañosa que se extiende paralelamente al litoral de Cataluña, dejando una estrecha llanura entre sus pendientes y el mar. Forman parte también del Área Metropolitana parte de las Sierras del Garraf-Ordal y de la Marina, también pertenecientes a la misma cordillera; que quedan separadas de Collserola por los cursos de los ríos del Besós y el Llobregat que conectan la plana litoral con el Vallés, siendo corredores naturales y también de comunicaciones esenciales.

Estos elementos de relieve han condicionado el desarrollo metropolitano, limitando la urbanización a las áreas de menor pendiente, es decir, a lo largo de la plana barcelonesa y el Vallés, situadas a un lado y otro de Collserola. También los cursos fluviales del Besós y el Llobregat, así como otras rieras menores, han determinado la ocupación del suelo, preservando la urbanización en sus alrededores para evitar las posibles inundaciones como consecuencia de los breves, pero intensos episodios lluviosos propios del clima mediterráneo.

La demografía del Área Metropolitana sufrió un importante crecimiento entre los años 50' y los 80', multiplicándose hasta 5,5 veces su población llegando a los 3,2 millones de habitantes. Si bien esta cifra se ha mantenido estable cuantitativamente durante las últimas cuatro décadas, ha habido cambios sociodemográficos y de ocupación del suelo destacados.

En lo que se refiere a la actual estructura sociodemográfica hay tres rasgos destacados que caracterizan la actualidad metropolitana: la tendencia al envejecimiento; el incremento de la población extranjera, especialmente de origen extracomunitario; y la reducción de la medida media de los hogares.

En lo que se refiere a la ocupación del suelo, las características del suelo residencial y económico han cambiado substancialmente. Si bien en 1956 gran parte del suelo residencial se desarrollaba en formas urbanas compactas y densas, actualmente casi se ha triplicado la ocupación del suelo incrementándose considerablemente la dispersión urbana. También el suelo de actividad económica ha incrementado su ocupación, multiplicándose por 3,5 su superficie, y su localización ha variado abandonando los centros de las ciudades para colocarse alrededor de los grandes corredores de infraestructuras. En resumidas cuentas, actualmente el suelo ocupado del área

metropolitana corresponde al 47% de su superficie, y existen en la actualidad pocos suelos urbanizables pendientes.

En materia de vivienda, el área metropolitana sufre actualmente de manera especialmente punzante los aumentos del precio de vivienda, tanto de compra como de alquiler, que no crecen al mismo ritmo que los salarios. Este tema sumado con el déficit histórico de parque de vivienda asequible, da como resultado un territorio con evidentes déficits para hacer efectivo el derecho a la vivienda de sus ciudadanos en la mayor parte del territorio.

En lo que se refiere a territorios especialmente vulnerables, existen principalmente tres ámbitos que requieren de especial atención por su acumulación de indicadores sociourbanísticos críticos: a lo largo del rio Besós; en el centro histórico de la ciudad de Barcelona y en algunos barrios de los municipios de Hospitalet y Cornellá. Desgraciadamente, y a pesar de las múltiples políticas públicas realizadas en estos barrios durante las últimas décadas, siguen siendo zonas rojas metropolitanas que, si bien han mejorado las condiciones socioespaciales, siguen estando alejados en bienestar del resto de barrios metropolitanos.

A pesar de la fuerte presión antrópica que suponen los 3,2 millones de habitantes metropolitanos, sumados al millón de visitantes que recibe a diario, el área metropolitana mantiene una elevada biodiversidad y un mosaico agroforestal valioso. La infraestructura ambiental metropolitana es verde y azul; vertebra las relaciones entre los asentamientos urbanos y un medio natural de alto valor formado por los espacios agroforestales de la Cordillera Litoral (Collserola, Marina, Garraf, l'Ordal); los espacios fluviales del Llobregat y el Besós, las áreas agrícolas, la costa litoral y el conjunto de espacios verdes urbanos. Todos estos espacios representan el 70% del área metropolitana, y el reto actual es aumentar la biodiversidad y asegurar la conectividad ecológica, y así potenciar la producción de servicios eco sistémicos para el bienestar de las personas.

Finalmente, para acabar esta breve presentación del área metropolitana de Barcelona, es pertinente describir sus flujos de movilidad. Existen 12,3[1] millones de desplazamientos diarios, de los cuales 10,2 son de residentes metropolitanos. El 51% de estos desplazamientos son caminando y en bicicleta, el 24% en transporte público y el 25% motorizado. Los flujos motorizados crean importantes impactos

[1] Pla Metropolità de Mobilitat Urbana: Síntesi de la Diagnosi. AMB i IERMB, 2016.

negativos sobre la salud de las personas y sobre la calidad de los tejidos, los entornos urbanos y naturales; importantes retos para el futuro de este territorio.

1.2 El planeamiento metropolitano en el sistema de planeamiento nacional

El planeamiento metropolitano sigue siendo en la actualidad la gran asignatura pendiente de la ordenación territorial española (Selva Royo, JR; 2017). La Constitución de 1978 establece que «las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda»; y las comunidades autónomas de las grandes ciudades españolas tienen transferidas estas competencias.

En España, a diferencia de Alemania con su modelo federal o Francia con su modelo central, la descentralización regional está «a medio hacer» (De Miguel González; 1995). El importante peso específico de los municipios choca con las comunidades autónomas, y existe una indefinición y una falta de un régimen consensuado para la administración metropolitana, que puede representar un contrapoder que no interesa ni a los municipios ni a las comunidades. En consecuencia, hay una carencia de consciencia y preocupación metropolitana, especialmente en la legislación y normativa vigente.

A nivel legislativo, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 es el marco donde se establece que son las comunidades autónomas las que aprueban las leyes de creación, disolución o modificación de las Áreas Metropolitanas. En estas leyes, cada comunidad regula específicamente su complejo metropolitano. A pesar de esta posibilidad, la única comunidad autónoma que tiene actualmente una entidad jurídica supramunicipal con competencias urbanísticas es Cataluña, gracias a la Ley de creación del Área Metropolitana de Barcelona, aprobada en 2010 (en adelante, LAMB). Y es esta entidad la encargada de la redacción del Plan Director Urbanístico Metropolitano (en adelante, PDU).

1.3 Antecedentes históricos en planeamiento metropolitano de Barcelona

El pasado del planeamiento metropolitano de Barcelona tiene importantes referentes que han sido objeto de numerosos estudios por su mirada innovadora en el momento que fueron redactados. En este apartado se anuncian los rasgos principales de aquellos de especial interés para entender el enfoque presente del PDU. Solo conociendo el pasado, es posible aproximarse al entendimiento del presente.

Son tres los referentes metropolitanos predemocráticos que abarcan ámbitos similares al que el PDU.[2] Justamente se corresponden con la periodización bastante consolidada del franquismo: durante la autarquía el *Plan Comarcal* del 1953; durante el desarrollismo el *Plan Director del Área Metropolitana* de 1966; y durante la transición democrática el *Plan General Metropolitano* de 1976 (Pires de Andrade Neto, G.; 2015).

El *Plan comarcal de 1953* abarca 27 municipios y 476 km². Su redacción fue liderada por el arquitecto Josep Soteras, exintegrante del GATCPAC,[3] con el acompañamiento de Pedro Bidagor, de la Dirección de Urbanismo de Madrid. A pesar de ser redactado en plena autarquía, se trata de un plan que representa innovaciones técnicas importantes, debido a los conocimientos del urbanismo extranjero de Soteras. Son dos las soluciones que estructuran la propuesta: la zonificación funcional, y la organización espacial a través de núcleos urbanos. El tema principal a corregir era la congestión urbana y evitar la extensión ilimitada, y la solución a ello es a través del crecimiento nuclear donde se establecían densidades decrecientes del núcleo a la periferia. Los documentos que forman el plan son una importante memoria, las normas, y el plano de zonificación y las previsiones eran hasta el año 2000, con revisiones decenales. Las consideraciones de este plan fueron referentes para la primera Ley del Suelo del Estado, la Ley del Suelo de 1956.

El *Plan Director del Área Metropolitana* (1966) era la revisión del Plan comarcal para hacer frente al cambio socioeconómico que representaba el periodo del Desarrollismo, pero con un ámbito muy superior: 135 municipios. No fue aprobado, debido principalmente a la disputa política para el liderazgo del plan entre Ayuntamiento y

[2] No se explican ni el Plan Provincial de 1963 de Baldrich, por ser el ámbito mucho mayor al del PDU y las aportaciones menos relevantes respecto el resto.

[3] GATPAC: Grup d'Arquitectes i Tècnics Catalans per al Progrés de l'Arquitectura Contemporània.

Diputación. Fue realizado por la *Comissió Tècnica de Revisió del Pla Comarcal*, formada por un equipo multidisciplinar liderado por los arquitectos Manuel Ribas Piera, Xavier Subías y el ingeniero Albert Serratosa. Se estudiaron referencias extranjeras, y se incorporaron los datos de las ciencias sociales al planeamiento urbano además de la reestructuración de la visión científica, superando la idea del planeamiento finalista por el planeamiento como proceso abierto.

EL *Plan general Metropolitano* de 1976 acumula la experiencia normativa y de la *praxis* de los dos planes anteriores, y es un producto de la tecnocracia progresista del fin del franquismo y de las presiones vecinales, para participar de los beneficios de la vida urbana, del derecho a la ciudad. Abarca los mismos 27 municipios del *Plan comarcal* de 1953. La terminología adoptada en la aprobación inicial en 1974 de «sistemas y zonas» con gran claridad metodológica y conceptual, la recoge la Ley del Suelo de 1975. La larga vigencia del PGM, actualmente pendiente de revisión, es el primer paso para ello, poniendo en evidencia su carácter adaptativo y flexible.

Finalmente, cabe subrayar un instrumento más contemporáneo, aprobado en 2010, que abarca 3.236 Km² y 164 municipios. Se trata de El *Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB)*, reclamado durante décadas por los ayuntamientos y los agentes económicos y sociales del territorio, y que a pesar de representar tan solo el 10% del territorio catalán, contiene casi el 70% de la población, 4,8 millones de habitantes. Es uno de los siete planes territoriales parciales que la legislación catalana prevé para el conjunto del territorio catalán.

El objetivo del PTMB es contribuir a ordenar el territorio para articularlo como una realidad ambientalmente sostenible, económicamente eficiente y socialmente equitativa y justa. Es un plan de naturaleza eminentemente física que contiene normas de aplicación directa y directrices para el planeamiento municipal y la planificación sectorial. El contenido se ordena en tres grandes temas: los espacios abiertos (matriz de espacios abiertos interconectados), el sistema urbano (región metropolitana de carácter polinodal, rechazando la centralización excesiva y la dispersión, es decir, un sistema de ciudades), las infraestructuras de la movilidad (mejorar la accesibilidad y conectividad). El PDU –el Avance del cual se aprobó en marzo de 2019 y la aprobación inicial está en redacción– es una concreción

de parte del ámbito del PTMB, la que compete a la AMB, concretamente Barcelona y los 35 municipios de su alrededor.

2. Estudio del caso. Aspectos institucionales, instrumentales y procesales

2.1 Contexto institucional

a) Marco legal

A partir de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) el Estado Español es un Estado Autonómico formado por 17 Comunidades Autónomas, 2 Ciudades Autónomas y 8.124 municipios. Cataluña es una de las 17 Comunidades y su territorio está dividido en 947 municipios que se agrupan en 4 provincias. En el ámbito metropolitano de Barcelona, con la Ley Especial de 1960 (Carta de Barcelona), se inicia un proceso de organización administrativa del hecho metropolitano, ya planteado en el Plan Comarcal de 1953 y los planeamientos posteriores.

A nivel competencial, del texto de la CE concretado en una sentencia del Tribunal Constitucional (STC 61/1997); el Estado mantiene el control de la legislación básica en materia del contenido social de la propiedad del suelo y valoraciones y el control de las competencias sectoriales. La legislación en materia urbanística corresponde exclusivamente a las Comunidades Autónomas. En Cataluña el cuerpo legal de la práctica del urbanismo se establece a partir de los siguientes 3 textos principales:

- Ley 7/2015 del suelo y rehabilitación urbana, de carácter básico y estatal que incide en la propiedad del suelo y valoraciones.
- Ley 23/1983 de Política Territorial, ley catalana dónde se establecen las figuras de planeamiento territorial y sectorial y la protección de espacios naturales.
- Ley 3/2012 de modificación del Texto refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por DL 1/2010, de carácter autonómica urbanística para el establecimiento y regulación de los instrumentos de planeamiento territorial y local, política del suelo y protección de la legalidad urbanística.

En el artículo 56 del DL 1/2010 se determinan las competencias que corresponden a los Planes Directores. La Ley 3/2012 añade algunas determinaciones/concreciones y finalmente es la Ley 31/2010 del Área Metropolitana de Barcelona (LAMB) que determina otros aspectos relativos a la especificidad del Plan Director Urbanístico Metropolitano.

La elaboración del PDU metropolitano sigue un procedimiento con 4 fases diferenciadas:

1. Avance de Plan: plantea los objetivos y propósitos del plan de manera estratégica, con un período de información pública, pensado para recoger sugerencias. Fase actualmente terminada, el contenido del cual se explica en este artículo.
2. Plan para la aprobación inicial: concreta las propuestas a partir de los fundamentos del Avance, con un segundo período de información pública donde presentar alegaciones. Actualmente en redacción.
3. Plan para aprobación provisional: incorpora las modificaciones derivadas de los informes de alegaciones.
4. Plan para la aprobación definitiva: se publica en los boletines oficiales, alcanzando así el rango de ley.

Si bien la aprobación de las tres primeras fases corresponde al Consejo Metropolitano, la cuarta compete a la Generalitat de Cataluña.

b) Instituciones involucradas

Ha habido múltiples vaivenes en los organismos que gestionan el ámbito metropolitano de Barcelona en las últimas décadas. En el año 1974 se crea un área administrativa para la zona metropolitana que agrupa 27 municipios, la «Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona», regida por una corporación local, la «Corporació Metropolitana de Barcelona». En 1987 por razones principalmente políticas esta entidad se disolvió por tres entidades con ámbitos y competencias diferenciadas («Entitat Metropolitana del Transport»; «Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus»; «Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona»).

En el año 2010, se vuelve a la fórmula anterior a 1987. La Ley 31/2010 (LAMB), aprobada por el parlamento catalán, constituye oficialmente el «Área Metropolitana de Barcelona» (en adelante, AMB) con 36 municipios, como administración metropolitana única

con competencia en los ámbitos de planificación territorial, urbanismo, movilidad, transporte, gestión de residuos, subministro de agua, medio ambiente, vivienda social, cohesión social, infraestructuras y promoción económica. Es en esta Ley donde se prevé la redacción del PDU y se responsabiliza a la AMB de su redacción.

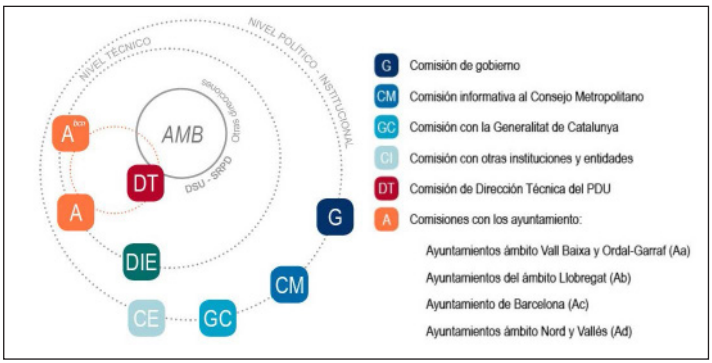
Barcelona es la única metrópolis española que tiene administración metropolitana con este tipo de competencias. Si bien la disolución de la Corporación Metropolitana en 1987 técnicamente fue una decisión poco aplaudida, la creación del Área Metropolitana de Barcelona en 2010 significa tanto políticamente como técnicamente un importante paso adelante. Permite significar el reconocimiento de las especificidades propias del territorio metropolitano y así poder dar una respuesta a la altura de sus necesidades particulares en un conjunto notable de competencias.

El presupuesto de la AMB para el año 2020 ha sido de casi 826 millones de euros. La parte más importante, el 51%, proviene de transferencias corrientes (Estatal, Autonómica y municipal); el 24% de tasas y precios públicos; el 16% de impuestos indirectos y el resto de ingresos patrimoniales (4%), transferencias de capital (4%) y variaciones de pasivos financieros (1%). De este presupuesto se destina a la redacción del PDU los gastos de personal del Servicio de Redacción del Plan Director, que actualmente consta de alrededor de 20 personas de perfil técnico superior pluridisciplinar pero con mayoría de arquitectos (*sénior* y *júnior*), organizadas jerárquicamente en equipos temáticos y equipos territoriales, y también el presupuesto para hacer la divulgación y participación necesaria para encarrilar un documento de tal magnitud con el máximo de acierto y consenso posible.

En lo que se refiere a la participación de otros niveles administrativos en la redacción del Plan, cabe subrayar que se ha planteado desde el inicio como un plan de redacción transversal, sin un liderazgo único, si no participado por distintas Comisiones, el mundo académico, el profesional y la ciudadanía; sin olvidar la relación con otras instituciones que se ocupan del hecho metropolitano como el Plan Estratégico Metropolitano, entre otras. Concretamente, a nivel político institucional son 4 las comisiones que han seguido de cerca la redacción del Avance hasta su aprobación con agentes pertenecientes a administraciones públicas de los ámbitos local, metropolitano y autonómico. A nivel técnico, ha habido una comisión

de Dirección Técnica y 4 comisiones con representantes de todos los municipios metropolitanos, agrupados por territorios contiguos con retos compartidos, que han participado activamente en hacer una diagnosis compartida del territorio metropolitano y una propuesta de estrategia participada. Finalmente, a nivel ciudadano la participación se ha producido tras la aprobación del Avance, con tres niveles de implicación (información, participación o colaboración) a través de 21 sesiones de 4 tipologías diferentes: presenciales abiertas con ciudadanía; presenciales abiertas con colegios profesionales; restringidas con entidades locales; y restringidas con asociaciones, operadores y grupos de interés específico (Peris et alt; 2020).

Figura 1. Infografía de los 3 niveles de estructura participativa propuestos en el Documento de Bases del PDU.



2.2 Contenido instrumental

a) Contenido temático

El artículo 21 de la LAMB establece que la ordenación urbanística integrada del territorio metropolitano se instrumenta mediante el PDU y el Plan de Ordenación Urbanística metropolitano (POUMet), que desplegará las determinaciones del PDU, llegando al detalle de definir los deberes y cargas de cada parcela tal y como hace en vigente Plan General Metropolitano. La jerarquía del planeamiento (PTMB, PDU, POUMet) ordena las competencias y evita superposiciones. Algunas de las atribuciones establecidas para el PDU en la Ley son: la definición de las reservas para los sistemas urbanísticos generales de comunicaciones y de otras infraestructuras, equipamientos

comunitarios y espacios libres; la clasificación del suelo y la delimitación del suelo urbano; la fijación de criterios para calificar el suelo urbano y el urbanizable en lo que se refiere a edificabilidad, usos, densidades y reservas para sistemas; o la definición y la delimitación de ámbitos de transformación urbanística de interés metropolitano. En el mismo artículo se reconoce también su capacidad para clasificar, calificar y hasta desarrollar suelo necesario para alcanzar sus objetivos de vivienda y actividad económica, y puede especificar igualmente determinaciones que pueden ser ejecutadas directamente.

En el año 2015 se emprendió la redacción del PDU Metropolitano de Barcelona, a partir de los trabajos previos iniciados dos años antes (Exposición Barcelona Metrópolis, Busquets *et al.*, 2015). Tres años más, tarde, el Servicio de Redacción del PDU, creado expresamente en el AMB, dispone de los documentos del Avance del PDU, que fue aprobado en marzo de 2019: Memoria, Documentación Gráfica, el Documento Estratégico de la Memoria Ambiental, el Programa de Participación Ciudadana, y Anejos.

El contenido temático del Avance de Plan tiene un enfoque más de tipo general más que sectorial puesto que la legislación catalana prevé que los temas sectoriales –como energía, telecomunicaciones, equipamientos sanitarios, suelos forestales– sean tratados en los llamados Planes parciales sectoriales, mientras que prevé Planes Directores para las zonas de especial complejidad, como el ámbito metropolitano de Barcelona.

Si bien la diagnosis del Avance del PDU trata múltiples temas desde ópticas variadas y la excelente cartografía derivada lo pone en valor, mostrando nuevas miradas metropolitanas, la propuesta apuesta para hacer una síntesis de los grandes retos metropolitanos a través de los 4 temas siguientes: la Estructura metropolitana, el Mosaico Agroforestal, los Asentamientos urbanos, y las Estrategias de Actuación.

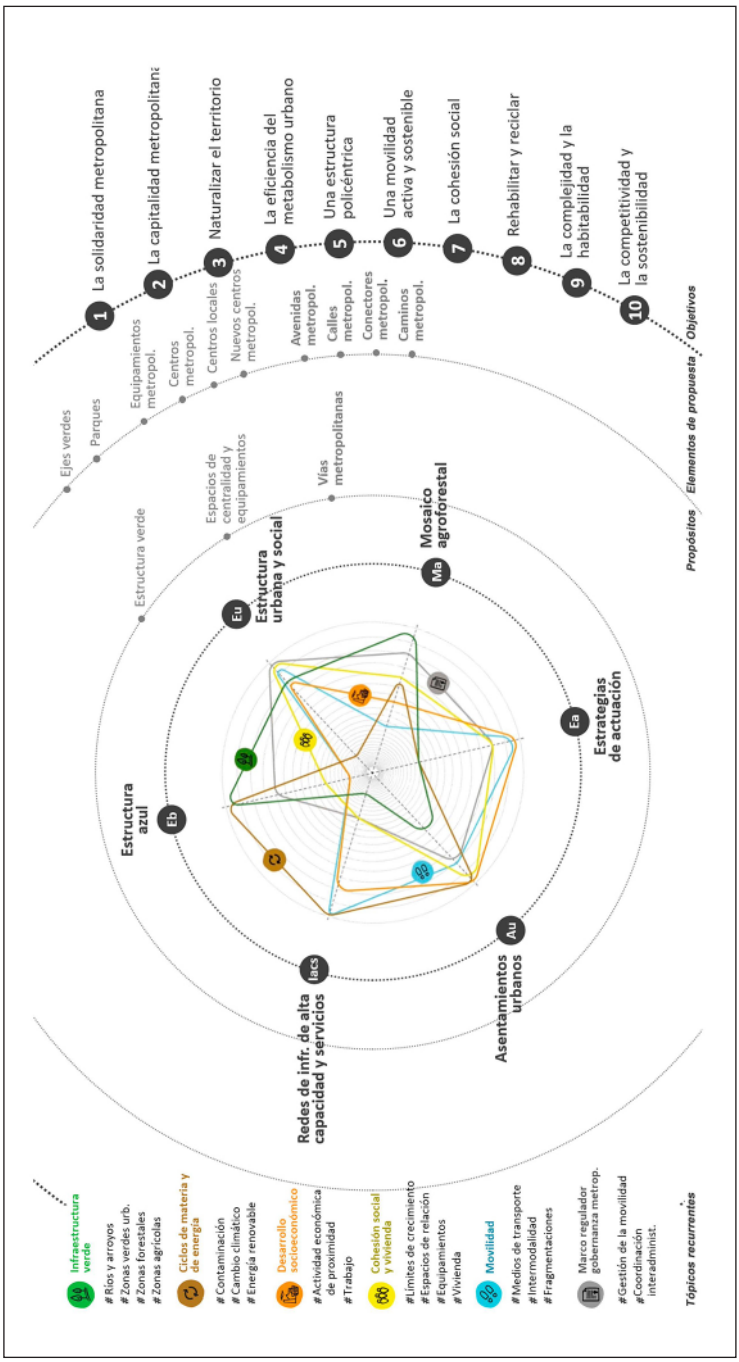
Los objetivos marcados son 10:

1. Reforzar la solidaridad metropolitana.
2. Potenciar la capitalidad metropolitana.
3. Naturalizar el territorio fomentando los valores de la matriz biofísica.
4. Mejorar la eficiencia del metabolismo urbano y minimizar los impactos ambientales.
5. Articular el territorio a partir de una estructura policéntrica.

6. Fomentar una movilidad activa y sostenible repensando las infraestructuras metropolitanas.
7. Favorecer la cohesión social mediante la vivienda, el espacio público, los equipamientos y el transporte público.
8. Rehabilitar y reciclar tejidos urbanos.
9. Incrementar la complejidad y la habitabilidad urbana.
10. Impulsar la competitividad y la sostenibilidad de la economía metropolitana.

El territorio y sus retos no tienen límites claros, sino transiciones y matices que forman parte de su riqueza. Sin embargo, el planeamiento tiene que definir un ámbito concreto de actuación, y eso suscita eternos debates sobre su idoneidad. Además, es bien sabido que las realidades metropolitanas y las relaciones son de lo más complejo. El caso del PDU no es una excepción. El ámbito del plan, el municipio de Barcelona y 35 municipios de su alrededor, no responde estrictamente ni a criterios físicos, ni sociales, ni económicos; sino que responde a aglutinar todos los municipios que la LAMB definió como Área Metropolitana de Barcelona por el hecho de haber vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de un modo conjunto. El ámbito territorial se puede modificar a través de una Ley del Parlamento catalán.

Figura 2. Infografía de la relación entre los propósitos del Plan, sus elementos, las temáticas y los objetivos.



b) Forma/Efecto

A pesar del carácter estratégico del Avance de Plan, que tiene que llegar a concretarse con la aprobación inicial actualmente en redacción, sí que en su memoria se apuntan cuáles serán los contenidos vinculantes y cuáles serán indicativos. Concretamente, en el séptimo apartado se hace una aproximación a la regulación en la cual hay 5 categorías con regulaciones específicas:

1. La clasificación urbanística del suelo: diferenciará el suelo urbanizado y el suelo rural.
2. Los elementos estructurantes: determinará los ejes y nodos que van a vertebrar funcionalmente la metrópolis en lo que se refiere a la estructura ecológica, las centralidades, los equipamientos metropolitanos, las vías metropolitanas, las infraestructuras de movilidad de alta capacidad y los servicios técnicos metropolitanos.
3. La ordenación urbanística del mosaico agroforestal: definirá determinaciones para incrementar la complejidad del paisaje favoreciendo la agricultura y la gestión forestal. Concretamente definirá criterios para delimitar y regular periódicamente las áreas núcleo[4], los conectores ecológicos, las áreas de alto valor agrario y aquellas de dinamización agraria.
4. La ordenación urbanística de los asentamientos urbanos: determinará objetivos de ámbito municipal en lo que se refiere al crecimiento y las dotaciones socioambientales[5]; y estrategias particularizadas reconociendo la realidad construida y regulando los usos básicos (protección o restricción) y destinación (con estrategias como la conservación, densificación, esponjamiento, diversificación de usos…). También con revisión periódica.
5. Las estrategias de actuación: localizará con opción a delimitar y concretar según el interés, necesidad o emergencia, tres tipos de estrategias. En primer lugar, lugares dónde hay que repensar el papel de la estructura metropolitana para resolver

[4] Espacios aislados de la presión antrópica con alta biodiversidad y conectividad, y con una alta capacidad de difundir procesos ecológicos y aportar calidad al resto de sistemas.

[5] Las dotaciones socioambientales son la vivienda asequible, el espacio público y los equipamientos. El PDU definirá una metodología para determinar la cantidad y distribución necesarias en cada municipio, con una periodicidad de revisión en el tiempo.

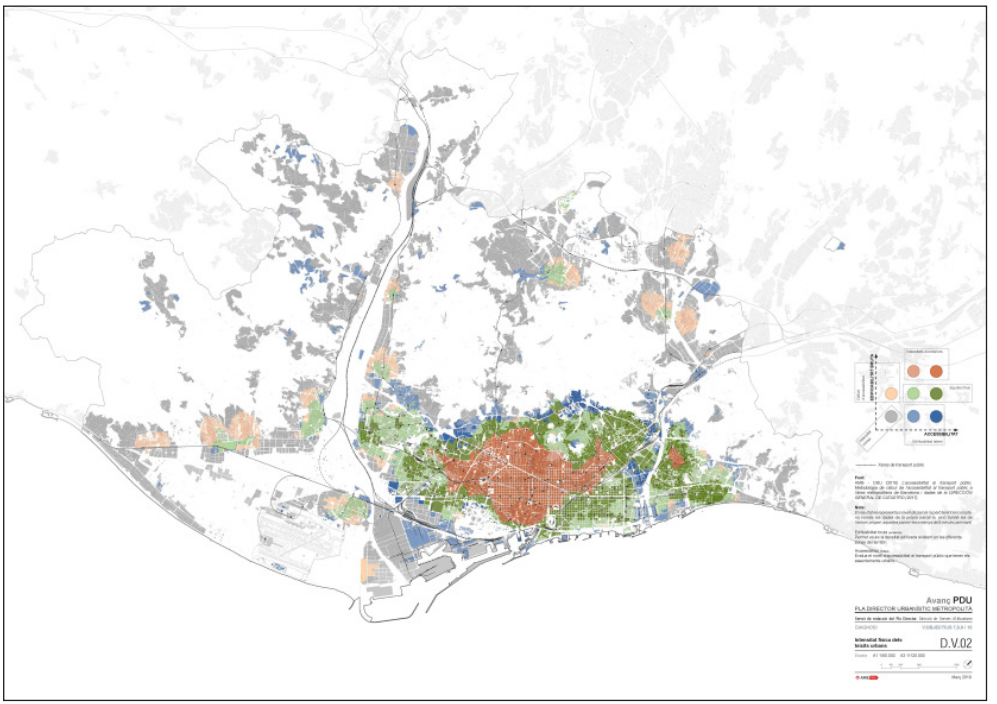
fracturas/discontinuidades (proyectos metropolitanos); en segundo lugar, los lugares donde se puede reforzar el modelo con la transformación de tejidos existente o el desarrollo de planes pendientes (ámbitos de oportunidad); y finalmente, los ámbitos, tanto residenciales, como de actividad económica, o espacios verdes con acumulación de problemas urbanísticos y ambientales (ámbitos de regeneración).

Además de estas 5 categorías de regulación, el PDU también prevé formular una normativa de comuna urbanística y de la edificación, que incorporará aspectos como un lenguaje urbanístico común, un régimen de usos con capacidad evolutiva, la regulación en tres dimensiones, la regulación con aspectos energéticos, de accesibilidad y cualidad urbana, entre otros aspectos.

La precisión de la documentación gráfica de los 30 mapas de información que contiene el Avance oscila entre el 1/150.000 y el 1/60.000, mientras que los 23 mapas de diagnóstico y los 6 mapas de propuesta del Avance del PDU comparten la misma escala, 1/60.000.

Cabe subrayar dos aspectos sobre los mapas de diagnosis. Primeramente, que se ordenan según los 10 objetivos anunciados en el plan de modo que se demuestra una cierta intencionalidad. En segundo lugar, el uso intensivo de los sistemas de información geográfica. A través de un uso cuidadoso y direccionado de los datos disponibles o trabajados *ad hoc*, se cruzan aspectos como la edificabilidad existente y la accesibilidad en transporte público, dando lugar a nuevas lecturas metropolitanas de alto interés para el avance en el conocimiento de la metrópolis barcelonesa y para avanzar en la propuesta.

Figura 3. Plano de diagnosis. Intensidad física de los tejidos urbanos. Se relaciona edificabilidad con accesibilidad y de ello se apunta la necesidad de diferentes estrategias según las preexistencias.



Finalmente, en tan solo 6 planos se explica la propuesta del Avance. Los tres primeros se dedican a aspectos de la Estructura metropolitana (azul, urbana y social e infraestructuras de movilidad). Recogen principalmente lo existente, lo jerarquizan, y el nivel de propuesta que recoge se resume en detectar las discontinuidades. Seguidamente el cuarto y quinto plano explican el Mosaico agroforestal y los asentamientos urbanos, categorizando en ámbitos según los elementos subrayados en la aproximación a la normativa, explicada hace unos párrafos. Finalmente, el sexto, de Estrategias de actuación, apunta dónde habrá que actuar con más intensidad y supramunicipalmente, atendiendo también a las categorías anunciadas en la regulación.

En definitiva, el nivel de detalle de la cartografía del Avance es el correspondiente a esta primera fase, más estratégica. Sin embargo, aquellos elementos más vinculantes del PDU, los de estructura y estrategias de actuación, en la aprobación inicial en

redacción actualmente se entiende que se están trabajando a un nivel de detalle superior.

Finalmente, cabe subrayar el interés de los Anexos del avance de PDU. Son 8 estudios con metodologías innovadoras que se han redactado en paralelo al Avance y que han sido determinantes para dirigir el enfoque de este. Concretamente tratan de: las proyecciones demográficas, la accesibilidad en transporte público, la fragmentación, los tejidos morfológicos, forma urbana y cohesión social, población ocupada residente y lugares de trabajo por municipio, techo potencial, equipamientos.

Figura 4. Plano de propuesta. Estructura Urbana y Social.

Figura 5. Plano de propuesta. Mosaico Agroforestal.

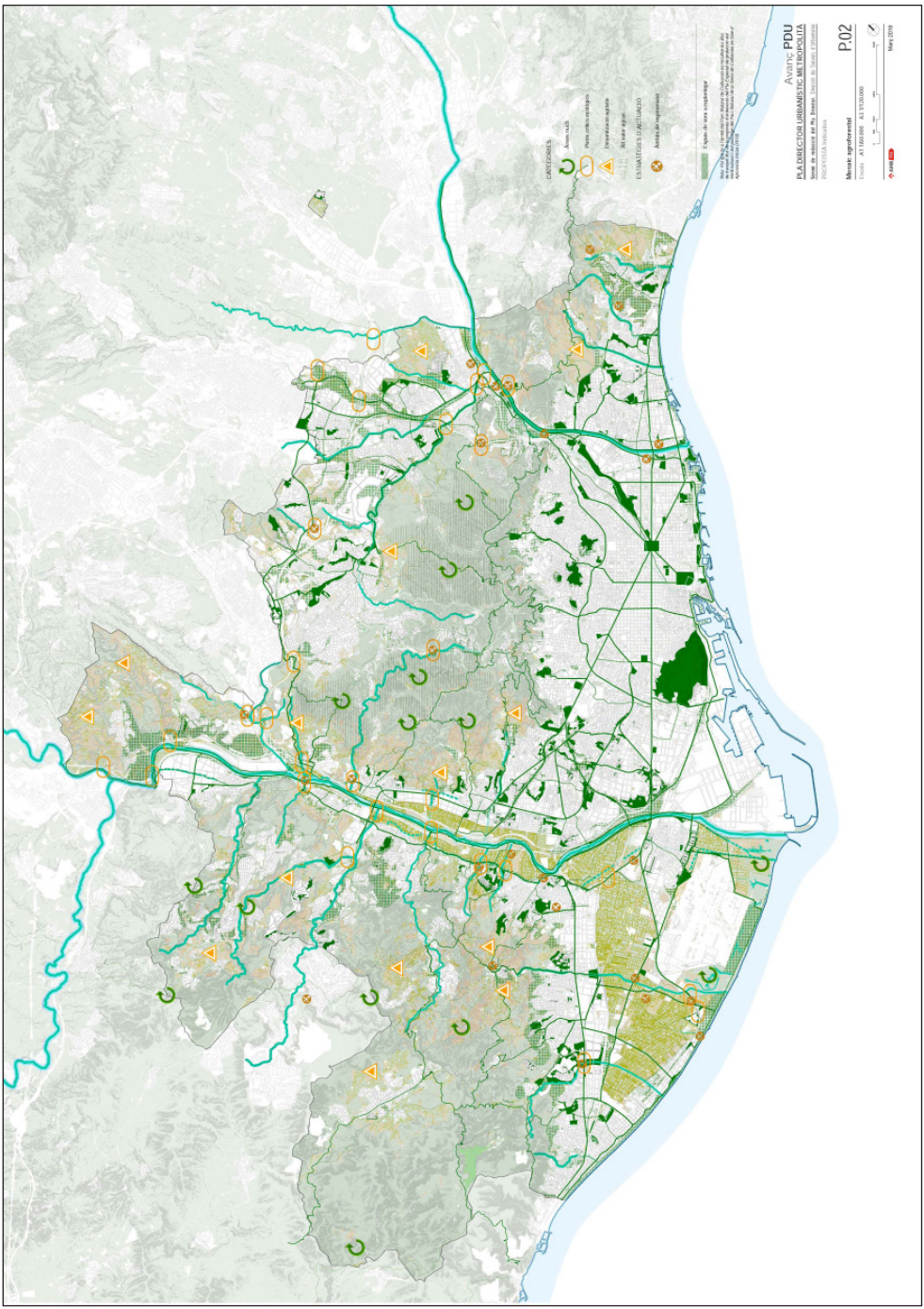


Figura 6. Plano de propuesta. Asentamientos urbanos.

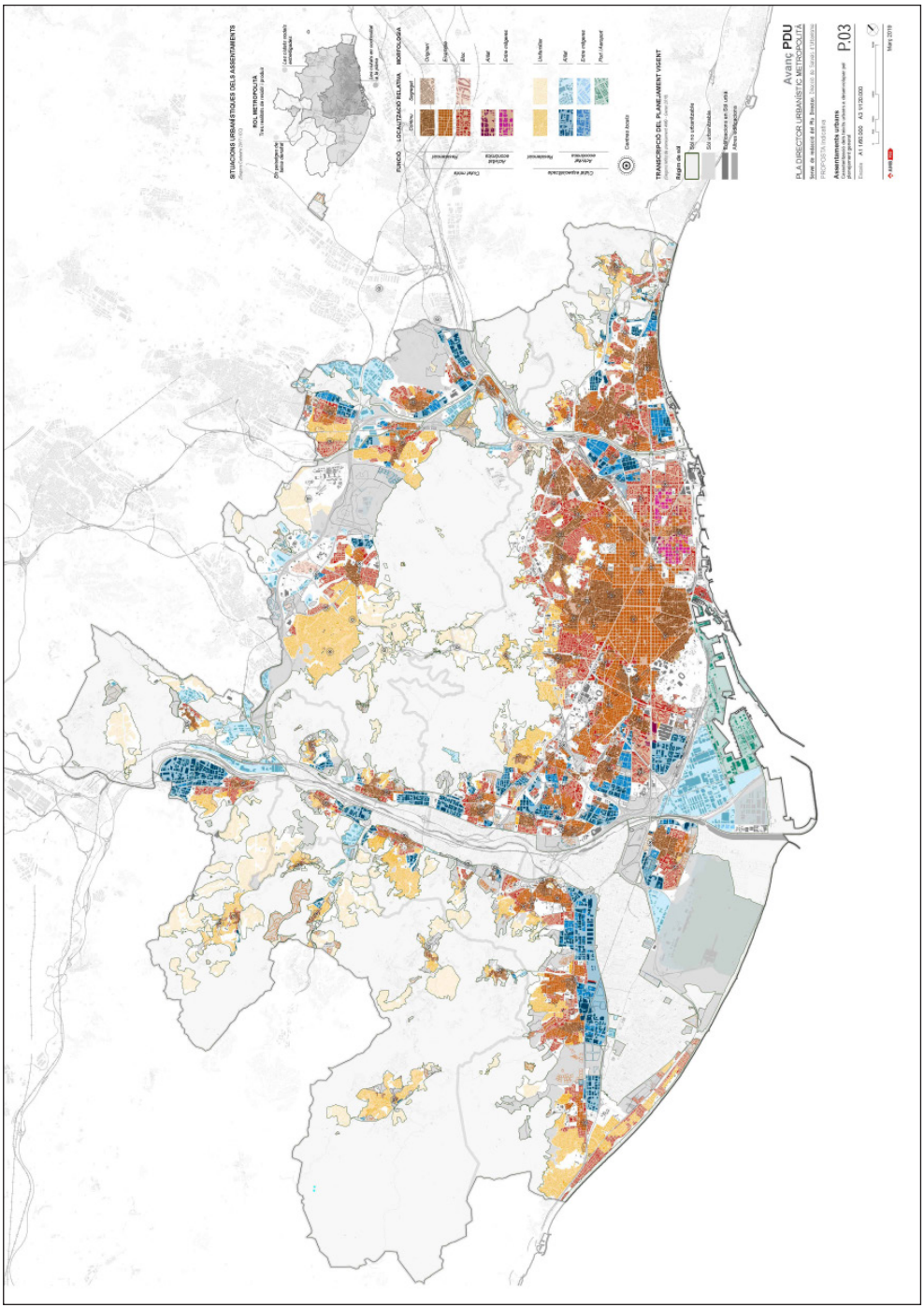
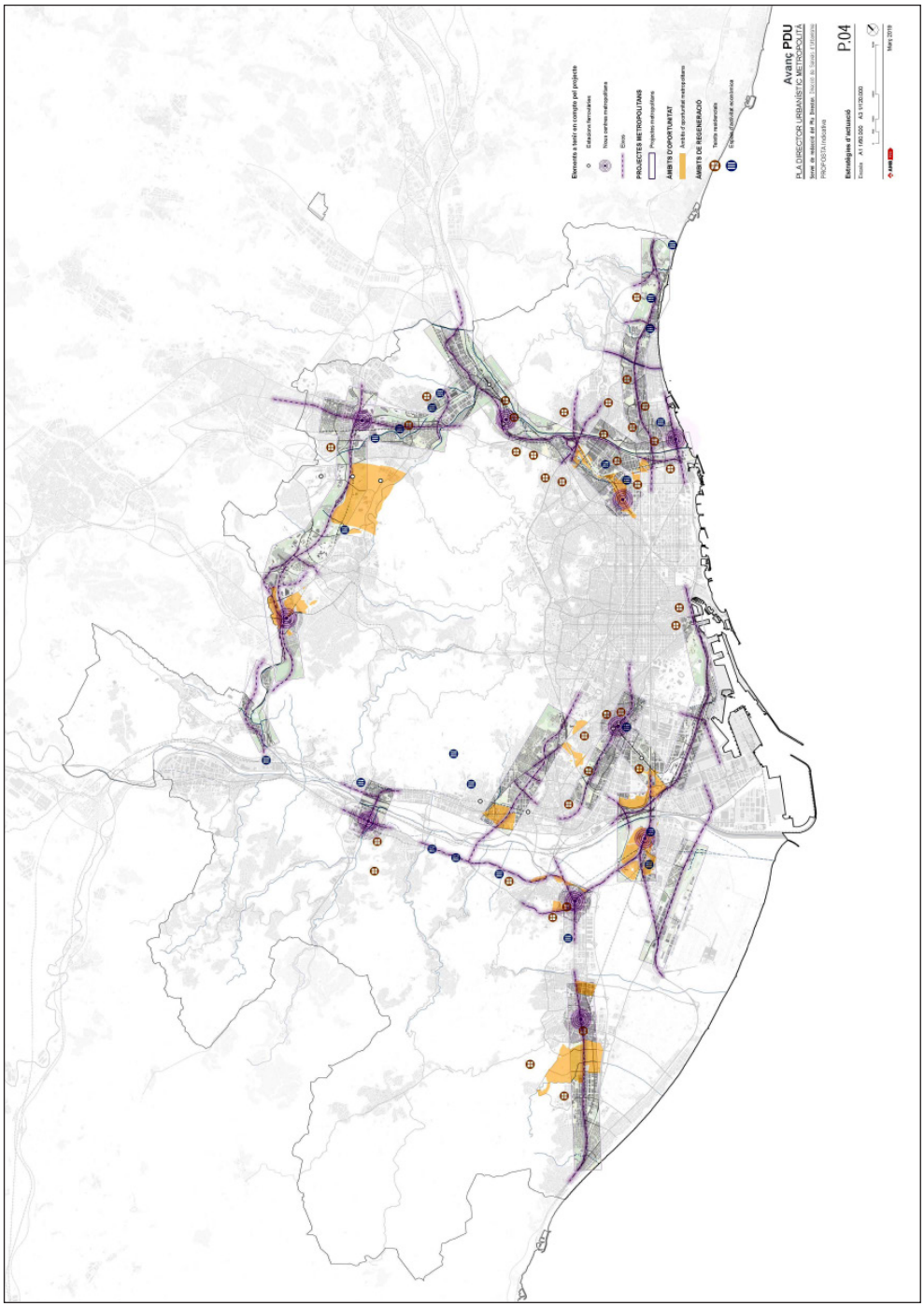


Figura 7. Plano de Propuesta. Estrategias de Actuación.



c) Modelo espacial

El peso urbano de la ciudad capital es claramente destacado en relación al resto de municipios, con un desequilibrio entre lugares de trabajo y residencia que provoca externalidades destacadas a las cuales el Avance del PDU atiende especialmente. Si bien el modelo espacial de partida tiende a la monocentralidad, la propuesta es revertir esta tendencia hacia la policentralidad. Esta reversión de tendencia no es una novedad del PDU, sino que el PTMB ya apuesta claramente en 2010 por este modelo, y el Avance del PDU lo refuerza a otro nivel de detalle.

Hay tres elementos que toman un especial interés en esta definición del nuevo modelo espacial. En primer lugar, la infraestructura verde. Toma un protagonismo importante pasando a representar un 71% del suelo metropolitano, una consideración holística del verde. En segundo lugar, la definición de avenidas y calles metropolitanas, que conlleva una preocupación para resolver las discontinuidades entre municipios a través de una movilidad activa relacionada con los tejidos que atraviesan. Finalmente, el modelo propuesto subraya una particularidad muy propia de la metrópolis barcelonesa. En la relativamente escasa superficie metropolitana existen ya tres modos diferenciados de vivir (los paisajes de baja densidad, los núcleos entrelazados, y los tejidos en continuidad en la plana). El Avance del PDU define y delimita el territorio en estos tres modos, y la apuesta de regularlos específicamente, para reforzar sus virtudes y paliar sus carencias.

2.3 Proceso de planificación

Al ser el Avance del PDU un documento previo al plan, de carácter estratégico, no se llega a concretar la programación de los objetivos del plan y su monitoreo. Sin embargo, sí que se apunta en la regulación que gran parte de las determinaciones tendrán un carácter dinámico. Es decir, no serán inamovibles, sino que habrá un mecanismo reglado que permitirá que las determinaciones varíen para poder adaptarse a la realidad cambiante y así seguir cumpliendo con los objetivos marcados. Sobre todo, aquellas relativas al mosaico agroforestal y a los asentamientos urbanos, tanto residenciales como de actividad económica.

El liderazgo del proceso de elaboración del Avance del PDU ha sido principalmente técnico. La carencia de un alcalde metropolitano, reiteradamente debatido en todas las esferas, ayudaría a dar un empuje a las políticas supramunicipales. Si bien el Consejo Metropolitano, que es el órgano de gobierno metropolitano, está presidido por el alcalde/alcaldesa de Barcelona, este/a no ostenta la alcaldía metropolitana. Así pues, es una asignatura pendiente en Barcelona, y las consecuencias de ello son ya sabidas, como pasa en muchas metrópolis contemporáneas.

Sin embargo, afortunadamente la consciencia de la necesidad de un plan metropolitano fue reconocida políticamente con la aprobación de la LAMB en 2010. Este paso fue capital para iniciar la redacción del PDU. En la actualidad ya se han finalizado las 2 primeras etapas, «Generación de conocimiento» 2014-2015 y Redacción del Avance del PDU 2016-2019.

La etapa «Generación de conocimiento» constó de tres procesos. En primer lugar, las «Reflexiones» formadas por 6 Workshops de temas de extrema actualidad metropolitanos, con amplia participación, y Consultas a los Ayuntamientos. En segundo lugar, la exposición «Metrópolis de Barcelona» en la que se elaboró el conocimiento previo considerado necesario para poder abordar el Plan. Y finalmente, se editaron una serie de publicaciones. Por un lado, los primeros números de la Colección *Quaderns PDU Metropolità*, que aglutinan las reflexiones de los Workshops, y, por el otro, el catálogo de la citada exposición.

La etapa «Redacción del Avance» se inicia en 2016, con la creación del Servicio de Redacción del PDU y concluye en marzo de 2019 con su aprobación. Tiene la misma estructura de Reflexiones/Publicaciones/Exposición que la etapa de «Generación de conocimiento», pero con contenidos adaptados al momento de la redacción del Avance. Así pues, las «Reflexiones» se desarrollan a través de unas mesas temáticas, de tamaño reducido, donde expertos en la materia acaban concluyendo los debates con un consenso de directrices que el PDU tiene que contener. En lo que se refiere a Publicaciones, se continúa con la Colección Quaderns, dónde se publican estas directrices. Finalmente, en lo que se refiere a exposiciones, se hace «Metrópolis de Ciudades», orientada principalmente para la ciudadanía e itinerante por los municipios metropolitanos, con el

objetivo principal de hacer pedagogía sobre los temas que va tratar el PDU y su diagnosis.

En definitiva, en cuanto al proceso de planificación desarrollado hasta el momento cabe destacar que representa un cambio en la cultura de la planificación metropolitana. En lugar de confiar las decisiones a un líder o un único grupo de técnicos expertos, se entiende la redacción del Plan como un proceso participado. En cada una de las fases definidas previamente, se garantiza que el mayor número de personas con conocimientos en la materia participe. Sus valiosas consideraciones quedan recogidas en documentos oficiales y/o publicaciones, asegurando transparencia, y los redactores del Plan son los encargados de encontrar el difícil pero necesario encaje de las oportunas aportaciones.

3. Reflexión desde la práctica

3.1 Gobernanza

En el Avance del Plan, el rol asumido por los técnicos ha sido capital, siendo ellos los principales responsables de proponer los objetivos metropolitanos a partir de una diagnosis compartida tanto con los políticos como con la ciudadanía.

La participación ciudadana del Avance del PDU ha tenido en cuenta la complejidad de la figura del PDU, a caballo entre las lógicas más conceptuales y operativas, entre la escala metropolitana y municipal. Teniendo en cuenta la compleja definición de «ciudadanía metropolitana», se decide incorporar diversidad de estrategias para públicos diversos –institucional, técnico y ciudadano–, a diferentes escalas y, sobre todo, que vayan más allá de los períodos de información pública establecidos y acompañen todas las fases del plan.

Los objetivos de la participación se han centrado en hacer aflorar la consciencia metropolitana y reforzar las estructuras de confianza entre la ciudadanía y las diferentes administraciones implicadas. El resultado han sido un total de 2.677 aportaciones, en los distintos foros organizados, que validan tanto la diagnosis como los objetivos del plan. La metodología usada para analizar el conjunto de aportaciones tiene dos fases, con el objetivo de establecer relaciones y conclusiones comunes en relación a diferentes aspectos. En primer lugar, se identifica el tópico más recurrente al que se refieren –se

definen 45 tópicos distintos–, y los elementos territoriales. Y, en segundo lugar, a qué objetivos y principales propósitos del Plan se refieren. Se subrayan tres objetivos que son los que más preocupan: articular el territorio a partir de una estructura policéntrica; favorecer la cohesión social a través de la vivienda, espacio público, equipamientos y transporte público; fomentar la movilidad activa y sostenible repensando las infraestructuras existentes.

3.2 Transferencia y Evaluación

El Avance del PDU no se desarrolla bajo ningún modelo, metodología ni teoría de referencia, sino que se elabora a través de la implicación de una extensa red de más de 500 expertos invitados en las fases de Generación de conocimiento con los Workshops y en la fase de Redacción con las Mesas Temáticas. Entre estos expertos, están los protagonistas de los planes metropolitanos pasados, garantizando la incorporación de su experiencia en la medida de lo posible.

En la fase de «Generación de conocimiento» se hizo un estudio pormenorizado[6] describiendo los principales retos y soluciones urbanas de 30 ciudades en 4 categorías (ciudades globales, megaciudades, ciudades capitales y capitales regionales). Las buenas prácticas de otros países se tratan en las mesas de debate temáticas por lo que los técnicos de reconocida trayectoria y los del Servicio de Redacción del PDU toman las precauciones propias para poder considerar su importación, y las recogen en los documentos de directrices. Con todo, si bien se mira hacia el extranjero y también se reconocen las recetas de las Naciones Unidas en los objetivos del Plan, hay que decir que el Avance del PDU es continuista en la tradición urbanística de Barcelona, hace evolucionar la doctrina marcada por el PGM y desarrolla las directrices del PTMB.

La contribución instrumental del plan, en lo que se refiere a los planos de diagnosis es claramente exportable a otras metrópolis. Como ya se ha dicho, el uso intensivo de datos y herramientas de información geográfica han dado lugar a cartografías y reflexiones plenamente contemporáneas. Igualmente, la claridad conceptual de los 4 elementos de propuesta (Estructura, Mosaico Agroforestal,

[6] VVAA (2013-14). *Revista «Quaderns PDU metropolià»*. Q07_Ciutats i plans urbanístics al segle XXI: per comprendre les noves dinàmiques i els instruments urbanístics. *Workshops*. Àrea Metropolitana de Barcelona.

Asentamientos Urbanos y Estrategias de Actuación) es un orden potente y claro, plenamente exportable.

La evaluación del plan no es un aspecto tratado en profundidad en el Avance, por su carácter estratégico. Tan solo se anuncia que, en su desarrollo, el PDU lo tendrá en consideración. Habrá una regulación flexible, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos relativos al mosaico agroforestal y los asentamientos urbanos, con un seguimiento periódico de objetivos para revisar las determinaciones si es necesario, y así no apartarse del modelo urbano previsto.

En definitiva, las perspectivas hacia el PDU desde la óptica del recién aprobado Avance de Plan, son sin duda seductoras. Si bien el Plan adolece de la carencia de un alcalde metropolitano y del hecho de no traspasar el límite del ámbito establecido políticamente –los 36 municipios no reflejan la realidad metropolitana–, tiene también aspectos innovadores notables. Alejarse de la preocupación de crecer para centrarse en cómo transformar el territorio físicamente, con soluciones que nacen del estudio simultáneo de los aspectos físicos y los aspectos socio-ambientales de la metrópolis (desempleo, vivienda, turismo…) es un aspecto destacable del Plan. También lo es el papel que toma el concepto de integración desde dos puntos de vista. En primer lugar, en relación al trabajo interescalar. La ambición conceptual del Avance anticipa que el PDU tiene la intención de simultanear las decisiones de carácter general sin descuidar las de carácter particular, acercándose de escala donde proceda. En segundo lugar, la visión integradora también subyace en lo interdisciplinar. Tanto la movilidad como los temas ambientales toman un rol protagonista y se entremezclan en el discurso urbanístico formando un relato común.

Sin embargo, el tan esperado Plan metropolitano de Barcelona no deja de ser todavía un desiderátum que está en vías de concreción. Hay que celebrar el primer paso, la aprobación del Avance. Pero habrá que estar atentos para estudiar próximamente el documento de la aprobación inicial y poder constatar en qué medida se solidifican estas interesantes estrategias, esperando que sea con la innovación propia de la historia urbana metropolitana de Barcelona. Aún habrá que estar más atentos a su aprobación definitiva, que esperamos no muy lejana, lo cual significará que ha habido un consenso técnico y político (autonómico, metropolitano y municipal) para dar respuesta a la creciente necesidad imperiosa de ordenar el territorio

metropolitano barcelonés y así hacer frente con acierto a los retos contemporáneos a los que se afronta.

Referencias

Busquets, *et al.* (2015). *Catálogo Exposición Barcelona Metropolis*. Àrea Metropolitana de Barcelona

De Miguel González, R. (1995). Politicas Metropolitanas en España: entre urbanismo y ordenación del territorio. *Revista Geographicalia,* 32, 53-62.

Mas Ibáñez, S. (2019). *Urbanisme comparat*. Col·legi Oficial d'Arquitectes de Catalunya-Agrupació d'Arquitectes Urbanistes de Catalunya.

Nel·lo; O. (ed.) (1997). *Els 20 anys del Pla General Metropolità de Barcelona. Revista papers Regió Metropolitana de Barcelona Territori – Estratègies – Planejament*. Federació de Municipis de Catalunya, Mancomunitat de Municipis, Ajuntament de Barcelona.

Peris, M. *et al.* (2020*). La participación en la planificación urbanística metropolitana. De la diagnosis compartida a la estrategia participada del avance del PDU metropolitano*. [Paper presentado en un Congreso] ISUF Barcelona.

Pires de Andrade Neto, G. (2015). *El planejament metropolità de la Barcelona predemocràtica: Plans, protagonistes i referents teòrics (1939-1976)* [Tesis Doctoral no publicada]. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori UPC Tech.

Selva Royo, J.R. (2017). Planeamiento metropolitano español del siglo XX. Análisis de su evolución histórica. *Revista Iberoamericana de Urbanismo,* nº 13

Torres Capell, M. (1999). *La Formació de la urbanística metropolitana de Barcelona-L'urbanisme de la diversitat*. Area Metropolitnaa de Barcelona i Ajuntament de Barcelona.

VVAA (2010). *Pla territorial metropolità de Barcelona. Síntesi*. Generalitat de Catalunya.

VVAA (2013-14). *Revista «Quaderns PDU metropolià»*. *Workshops*. Àrea Metropolitana de Barcelona.

- Q01_Cap a la redacció del Pla director urbanístic metropolità
- Q02_Anàlisi de les modificacions del Pla General Metropolità
- Q03_L'urbanisme dels espais oberts: paisatge, lleure i producció
- Q04_Urbanisme i noves dinàmiques socials i productives
- Q05_Estudis metropolitans
- Q06_L'àrea metropolitana de Barcelona en el sistema urbà europeu

- Q07_Ciutats i plans urbanístics al segle XXI: per comprendre les noves dinàmiques i els instruments urbanístics
- Q08_Innovació urbana, mobilitat i metabolisme metropolità

VVAA (2017-20). *Revista «Quaderns PDU metropolià»*. *Directius*. Àrea Metropolitana de Barcelona.

- Q09_DIRECTRIUS_Polígons d'activitat econòmica
- Q10_DIRECTRIUS_Àrees de centralitat i innovació
- Q11_DIRECTRIUS_Teixits residencials Urbanitzacions disperses
- Q12_DIRECTRIUS_Teixits residencials Creixements en bloc
- Q13_DIRECTRIUS_Teixits residencials d'alineació
- Q14_DIRECTRIUS_Infraestructura verda metropolitana
- Q15_DIRECTRIUS_Mobilitat i infraestructures del transport
- Q16_DIRECTRIUS_Metabolisme urbà

Información digital y web

https://urbanisme.amb.cat/

El plan estratégico Caracas metropolitana 2020 (pecm2020) Integración de la diversidad sin gobernanza

Zulma Bolívar
Presidente Fundación Fondo
Andrés Bello Universidad Central de Venezuela

Marco Negrón
Universidad Central de Venezuela

1. Contexto/desarrollo urbano y ordenamiento territorial en Venezuela

En los años treinta del siglo XX, al influjo de la emergente economía petrolera, se inicia en Venezuela una acelerada transición demográfica expresada en dos fenómenos simultáneos: la elevación de las tasas de crecimiento demográfico y un dinámico proceso de migración campo-ciudad. Luego de sesenta años de hibernación, aquel país profundamente rural, azotado por el paludismo y escasamente poblado, multiplicó ocho veces su población sosteniendo uno de los más altos índices de urbanización del continente.

No es fácil describir en pocas líneas el alcance de los cambios ocurridos, pero entre 1936 y 1999, Caracas multiplicó por 12 su tamaño poblacional, mientras que aquel país atrasado, pobre y aislado, comenzó a depender de un dinámico esquema capitalista de ámbito global, junto a cambios socioculturales que ajustaron el estilo de vida de sus habitantes al incremento de la densidad y una radical transformación de su estructura urbana. El motor de esa profunda y acelerada transformación fue una renta petrolera de extraordinaria dimensión y duración, captada íntegramente por el Ejecutivo Nacional, condición que le otorgó un poder económico y político excepcional que, en pocos años, le permitió crear una infraestructura territorial de primer nivel, pero también se transformó, en un poderoso escollo para el desarrollo de las autonomías regionales y locales, pese a su definición de Estado Federal.

Con la muerte del dictador J.V. Gómez en 1935, inician una serie de actuaciones gubernamentales para canalizar la expansión urbana. Por iniciativa del Distrito Federal, se redacta el *Plan Monumental de Caracas de 1939,* un primer intento de establecer lineamientos para ordenar el crecimiento de la capital y principal ciudad del país, que duplica su población de 350 mil habitantes en los próximos quince años (Arellano Moreno, 1972). Su concepción fue haussmaniana y aun cuando hace referencia al ámbito regional e incluso internacional, incide exclusivamente sobre la parte urbana del Distrito Federal. Conforme a las tendencias de la época, establece segregación de usos para las áreas de nuevos desarrollos y confina los programas de vivienda obrera al oeste de la ciudad; desarrolla un fuerte acento en la vialidad, rompe con la continuidad de la cuadrícula fundacional y crea un instrumento de expropiación para lograr la construcción de las grandes avenidas. Fue aprobado en 1942 con el título de *Plan Rector* (Vallmitjana & Morales, 1990).

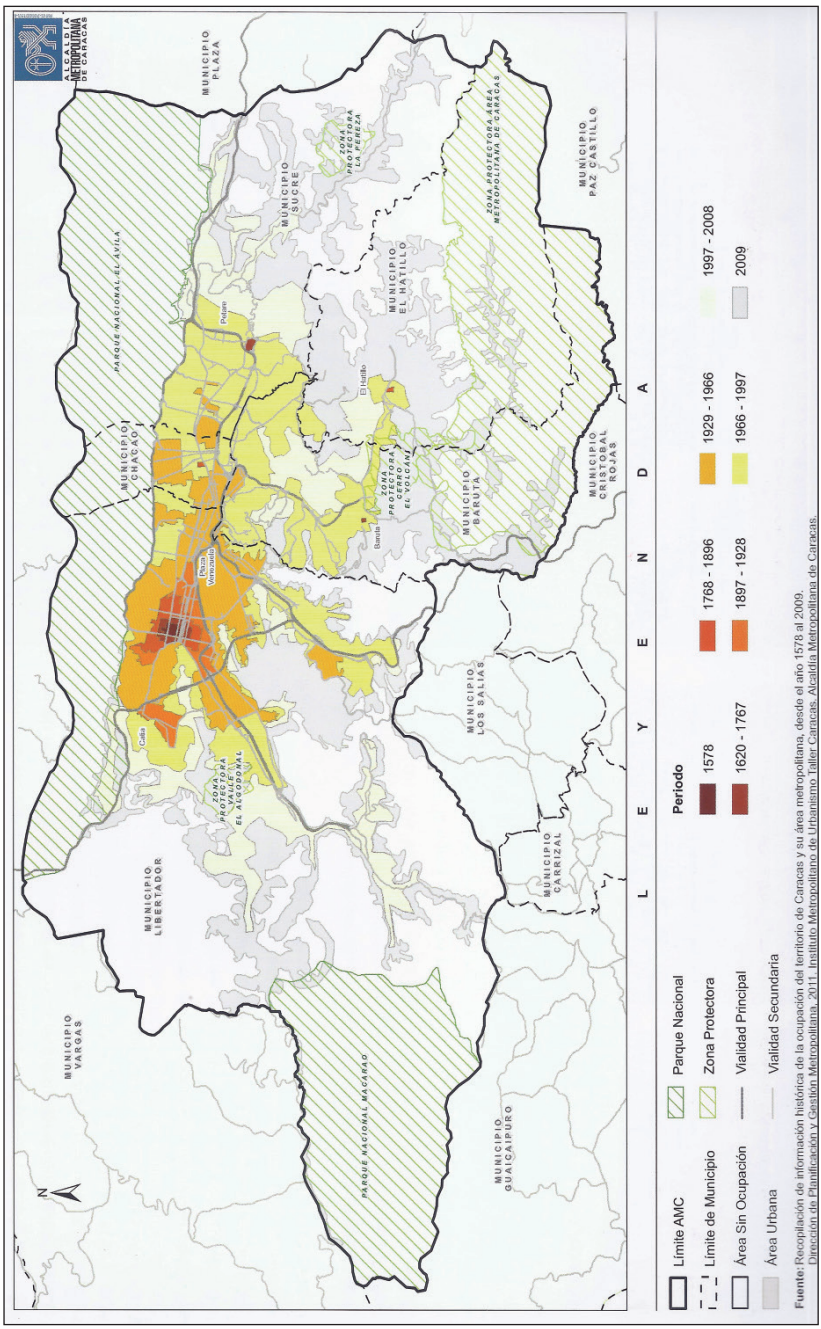
Apenas terminada la Segunda Guerra Mundial se crean, adscritas al Ejecutivo Nacional, la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU) y la Comisión Nacional de Vialidad (CNV). Hasta su liquidación en 1957 y ser relevada por la Dirección de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas (DU-MOP), la primera asume la formulación de los planes urbanos de las principales ciudades, mientras que en 1947 la segunda, hace entrega del Plan Nacional de Vialidad, el cual regirá la construcción de la red vial del país a lo largo de las décadas sucesivas, convirtiéndose en el principal factor estructurador del moderno

ordenamiento territorial de Venezuela. Los planes de la CNU parten de la formulación de una imagen objetivo de mediano-largo plazo y se fundamentan en los criterios establecidos por los CIAM[1] a partir de la Carta de Atenas.

Desde entonces, la expansión de Caracas desborda sus límites tradicionales, circunscritos originalmente al desaparecido Departamento Libertador del Distrito Federal, para crecer hacia el Distrito Sucre del colindante Estado Miranda y ocupar la totalidad del valle del río Guaire, por sobre dos entidades federales diferentes. Tal realidad fue reconocida por primera vez como Área Metropolitana de Caracas (AMC) por el Decreto N° 647 de 13 de octubre de 1950, solo con fines estadísticos y censales. La figura 1 muestra la evolución histórica de la expansión urbana de Caracas desde su fundación en 1578 hasta 2009.

[1] CIAM Congreso Internacional de Arquitectura Moderna.

Figura 1. Evolución histórica de la expansión urbana de la ciudad de Caracas.



Fuente: PECM2020, 2012.

Si bien, tanto el texto constitucional de 1947 como el de 1961, reconocen la práctica del urbanismo como función pública del Estado y responsabilidad compartida del gobierno nacional y local, quienes, en su rol de promotores del desarrollo, deben idear un modelo de gestión acorde a los requerimientos de la población y el territorio (González Tellez, 1996), en Caracas, no pasaron de ser planes de usos del suelo, mientras que la gestión del desarrollo urbano quedó en manos de los organismos dependientes del Gobierno Nacional, la empresa privada y, al margen de la realidad de la población, quienes erigieron los llamados barrios informales, simbólicamente identificados como Áreas en Estudio (AE) en los planes de la época y que, de acuerdo a los datos del Banco Mundial, ya alojaban el 44% de la población urbana del país para 2017.

A continuación, se describe, la dinámica de elaboración de los planes redactados y aprobados por el Ejecutivo Nacional, a cargo de diferentes instancias, variando sus enfoques metodológicos en función de la evolución de la sociedad civil, de los progresos en el estado del arte y la disponibilidad de información.

En 1952 la CNU presenta el *Plano (sic) Regulador de Caracas* (Martín, 2007, 2004, 1991), el primer plan de Caracas que traspasa los límites del Distrito Federal e incluye en su poligonal la expansión hacia el Distrito Sucre del Estado Miranda; ratifica los criterios de segregación de usos e ignora las áreas de desarrollo informal, que ya empiezan a ser significativas, en suelo ocupado y densidad poblacional. Su objetivo primordial era guiar el crecimiento de la ciudad que, entre el Plan Monumental de 1939 y 1951, había casi duplicado su población y superficie desarrollada, aunque cerca del 40% aún no había sido ocupada (DU-MOP, 1958).

En 1958 la Dirección de Urbanismo del MOP presenta el *Plan General de Desarrollo para el Área Metropolitana de Caracas*, el cual registra novedades importantes, aunque no las desarrolla: establece la necesidad de enmarcar la expansión de la ciudad en el contexto más amplio de la Región Central y la conveniencia de redirigir parte del crecimiento de la población hacia zonas vecinas, como los valles del Tuy y las ciudades de Guarenas y Guatire.

Con el establecimiento pleno de la democracia en 1958 se inicia la transferencia de la planificación urbana a los gobiernos locales, destacando la creación de la Oficina Municipal de Planeamiento

Urbano del Distrito Federal que trabaja *exoficio* sobre todo el valle, produciendo, en 1970, el llamado *Plan General 1970-1990*.

En 1972 se concreta la firma de un convenio de mancomunidad urbanística entre los concejos municipales del Distrito Federal y el Distrito Sucre, con lo que se dio origen a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU). En esas mismas fechas se crea la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), quedando establecida la planificación como responsabilidad sistemática del Estado, elevándola a la más alta jerarquía de gobierno, mientras que la Constitución de 1961 reconoce a la planificación urbana como un área crítica dentro de la administración local (Gómez Navas, 1983).

En esos mismos años, entre las elites intelectuales y políticas, toma impulso la tesis de que los problemas de Caracas se originaban en su tamaño excesivo[2], por lo que se propone desestimular su crecimiento y favorecer el de otros polos de la «periferia»; entre los escenarios propuestos, se planteó la idea de reubicar la capital (Negrón, 2011), con lo que se introdujeron niveles de incertidumbre en la toma de decisiones de inversión y fragmentación del poder sobre la capital.

En 1979 OMPU publica el *Plan Caracas 2000*, una puesta al día del Plan General de 1970, que identificaba como problemas críticos el «alto porcentaje de marginalidad», el «nivel inadecuado de los servicios» y la «obsolescencia y rezago institucional» del gobierno de la ciudad, a la vez que definía como «hipertrofiado» su crecimiento y proponiendo reorientar la localización de la población hacia «puntos estratégicos» de la Región Metropolitana sin «estimularla excesivamente» e iniciar un estudio de factibilidad sobre la reubicación de la capital.

Entre otros muchos estudios y diagnósticos desarrollados por la OMPU destaca el *Plan Rector del Área Metropolitana de Caracas y Litoral Vargas* de 1983, con horizonte en el año 2000, cuyas estrategias fundamentales fueron las siguientes:

- Frenar la expansión poblacional del AMC, orientando «de manera decidida y planificada» el crecimiento adicional hacia el Tuy Medio y las vecinas ciudades de Guarenas y Guatire.

[2] Al inicio del siglo lo que conocemos como Caracas, los cinco municipios del valle del río Guaire, apenas rondaba los 3 millones de habitantes y ocupaba el 17º lugar por tamaño poblacional entre las ciudades de la región.

- Mejorar la prestación de servicios en las «áreas marginales o informales» y promover su integración efectiva a la red vial urbana y a los sistemas de transporte público y redes de infraestructura.
- Evitar la aparición de nuevas «áreas marginales» enfatizando el papel urbanizador del sector público, en particular desarrollando «áreas de recepción dirigida» para los nuevos habitantes de la ciudad, que garanticen su localización dentro de la trama urbana en terrenos dotados de los servicios y equipamientos fundamentales.
- Completar la red básica del sistema Metro, desestimular el uso del auto privado, potenciar y mejorar el transporte público, completar la red vial matriz mínima de la ciudad.
- Desestimular la densificación en áreas con problemas de accesibilidad y de servicios, y asegurar la preservación de las áreas de reserva natural y las ecológicamente frágiles.
- Estimular el desarrollo de un sistema polinuclear de centralidades.
- Fortalecer la fiscalidad de los gobiernos locales y proceder a la revisión de las tarifas de los servicios públicos dentro de un sistema de subsidios cruzados.
- Reformar la administración de la ciudad, estableciendo una *administración metropolitana* para todo el ámbito funcional del área metropolitana.

Durante la década de 1980, en el ámbito nacional, se tomaron un conjunto de iniciativas dirigidas a mitigar el exagerado peso del Gobierno Central sobre los gobiernos regionales y locales, a la vez que se establecían estrategias y normas de alcance nacional para el desarrollo territorial y urbano. Entre estas merecen mencionarse la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (LOOT) de 1983, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) de 1987, la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) de 1989, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT) de 1997.

En el ámbito local la LOOU estableció la exigencia de dos tipos de planes: los de Ordenación Urbanística (POU), responsabilidad del órgano del Ejecutivo Nacional competente en la materia en consulta con el municipio correspondiente, y el de Desarrollo Urbano Local (PDUL), enmarcado en el POU pero de responsabilidad municipal

y que cada uno de los 335 municipios del país debía tener listo en un plazo de dos años.

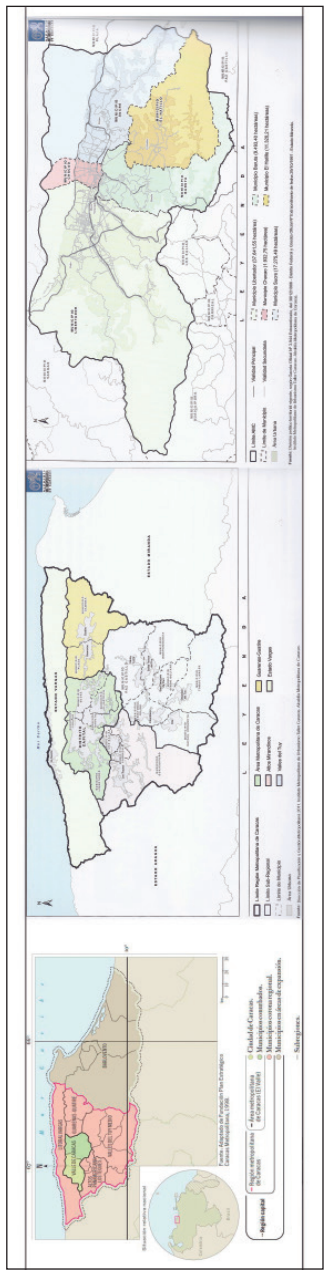
En 1984 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), gracias a cuyos estudios y gestiones se consolida el rol de los alcaldes municipales, de elección universal, directa y secreta, como cabeza de los ejecutivos locales, y se incorpora la elección de los gobernadores de Estado, hasta entonces de libre designación y remoción del Presidente de la República. Indispensable destacar el aporte del documento *Caracas: nuevos escenarios para el poder local*, de 1993, orientado al análisis de escenarios alternativos que contribuyeran a la gobernabilidad de capital.

Sin embargo, ese importante esfuerzo reformista se vio lastrado por una dilatada recesión económica que se prolongó desde 1980 hasta 2005 y resultó en un retroceso del PIB por habitante del 34,7%, que asestó un duro golpe a la inversión en infraestructura territorial y bienes urbanos.

En 1990, los primeros alcaldes electos de los Distritos Federal y Sucre eliminaron la mancomunidad urbanística consolidada en la OMPU, despojando a la ciudad de un órgano esencial para la coordinación de su expansión urbana y la gestión del Plan Rector Metropolitano promulgado en 1983 (OMPU, 1983).

El panorama se complica aún más porque en 1992 el antiguo Distrito, ahora Municipio Sucre, se fragmenta, reduciendo su tamaño y dando origen a tres nuevos municipios autónomos: Baruta, Chacao y El Hatillo. La figura 2A ilustra el ámbito regional, la 2B el subregional y la 2C el metropolitano para principios del siglo XXI.

Figura 2. Ámbitos regional, subregional y metropolitano de la ciudad de Caracas.



Fuente: Barrios, Sonia GeoVenezuela, Áreas Metropolitanas, Tomo 3, Capitulo 24, pp. 271 (Barrios, Areas Metropolitanas, 2004), PECM2020, Región Metropolitana.

En 1994, la ausencia de una instancia *ad hoc* para la capital motiva al alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal junto al presidente de la C. A. Metro de Caracas (CAMETRO), a unir esfuerzos a través de la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana (FPECM) para impulsar la coordinación multinivel y articular las demandas de la sociedad civil y los actores económicos. Para 1998 presentó un *Plan Estratégico para 2010*, que resultó una propuesta no vinculante que concluye que la ingobernabilidad es el principal problema que confronta la ciudad, argumentando que la fragmentación y diversidad de poderes, requieren considerar una reforma constitucional que establezca las bases de una nueva forma de gestión para la capital.

Para la fecha el presidente electo, H. Chávez, ofrece una nueva Constitución y en 1999, la FPECM presenta el documento *Gobernabilidad democrática de Caracas: una propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente* (Urbana Nº 29, 2001). Su base, el articulo Nº 18 de la Constitución, que ratifica la capitalidad de Caracas y plantea que, «para garantizar su desarrollo armónico e integral, es necesario promulgar una ley que establezca su "unidad político-territorial", integrando en un sistema de gobierno municipal a dos niveles los correspondientes municipios y garantizando "el carácter democrático y participativo de su gobierno", mientras que el artículo Nº 16 señala que la división político-territorial de la República debe garantizar la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa»; la Disposición Transitoria Primera establece que la mencionada ley «será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente»[3], por lo que en marzo de 2000 se aprueba la *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*[4].

Se conforma entonces, el Distrito Metropolitano de Caracas (DMC), una unidad político-territorial con personalidad jurídica y autonomía, con un ámbito jurisdiccional integrado por los municipios Libertador del Distrito Capital y Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del Estado Miranda, organizada en un sistema de gobierno municipal de dos niveles: el metropolitano, que comprende «la totalidad territorial Metropolitana de Caracas», y el municipal correspondiente al ámbito de cada uno de los cinco municipios que lo integran. El gobierno y administración del DMC corresponde

[3] Gaceta Oficial Nº 36.860 del 30/12/1999.
[4] Gaceta Oficial Nº 36.906 del 08/03/2000.

al Alcalde Metropolitano y la función legislativa corresponde al Cabildo Metropolitano, mientras que los gobiernos municipales, mantienen su autonomía, estructura y competencias asignadas (LORM, 1989).

La concurrencia de competencias entre los niveles metropolitano y local, se hace evidente trayendo como consecuencia problemas procidementales (trámites de control urbano y vinculacia en la toma de decisiones) y operativos (coordinación de ejecución de obras), que nunca fueron resueltos. Entre las competencias metropolitanas se encontraban la planificación y ordenación urbanística y ambiental, vialidad urbana y ordenación del tránsito, y servicios de transporte urbano intermunicipal pero, los servicios en red de escala metropolitana, como el transporte subterráneo, el acueducto, el servicio eléctrico y las telecomunicaciones, permanecen en manos de Empresas del Estado Nacional, sin mecanismo alguno que asegure la participación, coordinación o consulta con los órganos de gobierno metropolitanos o municipales. Surgen recursos de interpretación ante el Tribunal Supremo de Justicia, que, aunque respondidos en diciembre de 2000 (Urbana, Nº 29), poco contribuyeron a despejar el camino hacia la gobernabilidad de Caracas, siendo la prioridad del Gobierno Nacional, modificar el patrón de ocupación del territorio «evitando las migraciones hacia la franja centro norte costera y arraigando la población en la franja media y sur del país», según indica el *Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007*.

1.1 Caracas distrito metropolitano (DMC)

Con la entrada en vigencia de la nueva ley resulta electo el primer alcalde metropolitano, el periodista Alfredo Peña (2000-2004), quien creó tres secretarías para el manejo del ordenamiento físico de la ciudad: Planeamiento Urbano, Transporte Urbano y Ambiente, cuyo aporte se redujo al documento *Caracas siempre en un movimiento continuo: territorio fraccionado en busca de integración*, que para 2003 establecía lineamientos para la formulación de un plan general metropolitano, ya que, pese a lo establecido por la LOOU, el DMC no contaba con el Plan de Ordenamiento Urbano (POU) ni ninguno de los municipios que integran su respectivo Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL).

Adicionalmente se formuló el *Plan básico de prevención de desastres en el DMC* en alianza de cooperación técnica con el gobierno de Japón (JICA) que hizo evidente la vulnerabilidad de la ciudad, tanto por la calidad de los suelos como por la significativa presencia de desarrollos informales no controlados.

Para el periodo 2004-2008, con el apoyo del partido de gobierno, es electo el también periodista Juan Barreto. En 2004, redactó los *Lineamientos para la elaboración de un Plan Urbano Metropolitano (PUM)*, desechando los formulados durante la gestión anterior y caracterizado por un marcado sesgo ideológico, articulado alrededor de dos objetivos citados profusamente, pero imprecisos: (i) la construcción de la «ciudad socialista» y (ii) el desarrollo de la «nueva geometría del poder o geopolítica urbana», no llegando a concretar Plan alguno.

En 2005 el Cabildo Metropolitano crea el Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas (IMUTC)[5] como autoridad superior en la ordenación urbanística dentro de la jurisdicción del DMC, otorgándole competencias en materia de planificación y ordenación urbanística, ambiental, arquitectura civil y vivienda de interés social, planificación y ordenación de los parques y espacios abiertos de carácter metropolitano, planificación de la vialidad urbana. Entre sus atribuciones se encuentra formular y ejecutar el PUM en todas las escalas de sus competencias, en coordinación con el resto de los actores públicos y privados con competencia en materia urbanística.

Como única publicación oficial se encuentra un documento intitulado *La Caracas que estamos construyendo*, sin fecha ni ISBN, respaldada por el IMUTC y donde el alcalde Metropolitano hace la presentación oficial del PUM. Resulta difícil reconocer en ese documento un plan, ya que trata de un breve texto que acompaña a más de un centenar de páginas de esquemas y dibujos arquitectónicos aislados, con niveles variables de elaboración, casi ninguno de los cuales llegó a materializarse en programa o proyecto.

En 2006 la Alcaldía presenta el *Estudio de Movilidad en el DMC*, una encuesta de origen y destino que aportó interesantes datos acerca de la movilidad de los caraqueños, pero de escaso aporte en términos prácticos, ya que, la inversión en vialidad y transporte ha sido poco menos que inexistente.

[5] Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas, Ordenanza de creación en G.O.M. Nº 0074 del 11/10/2005, reformada según G.O.DM Nº Ext. 0057 del 29 de diciembre de 2006.

Esa gestión transfirió al Ejecutivo nacional un conjunto de importantes dependencias y servicios que legalmente le correspondían al gobierno metropolitano (policía, escuelas, hospitales y parques), debilitándola de manera significativa.

En 2008 se posiciona el candidato de la oposición democrática en el gobierno metropolitano, el abogado Antonio Ledezma, exalcalde del municipio Libertador y exgobernador del extinto Distrito Federal, quien cuenta con el respaldo de la alianza opositora, pero no el reconocimiento del Estado Nacional, quien, ante el fracaso electoral, opta por estructurar un sistema de gobierno paralelo al metropolitano, con abultado presupuesto y la responsabilidad de ejecutar proyectos de gran escala. Bloquean cualquier canal de comunicación con la alcaldía metropolitana, incluido el desconocimiento de facto de su jerarquía ante las Empresas de Servicios del Estado (agua, electricidad y transporte público).

1.2 Caracas área metropolitana (AMC)

Durante el primer año de gestión del alcalde Ledezma, la Asamblea Nacional de mayoría oficialista, dedica todo su esfuerzo a debilitar la autoridad metropolitana[6], derogando la Ley del DMC y en octubre de 2009, promulga la *Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas* (G.O. 39.276), que elimina el Consejo Metropolitano de Gobiernos y la despoja de once de sus quince competencias originales. Mantiene la coordinación en materia de «planificación urbana y urbanística, protección del ambiente y saneamiento ambiental», así como el desarrollo de programas de «asistencia técnica dirigidos a municipios» (Art. Nº 5), ratificando la vigencia del IMUTC como autoridad superior urbanística.

Ese mismo año, la *Ley sobre Organización y Régimen del Distrito Capital* y la *Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas* culminan el proceso de debilitamiento estructural de la alcaldía metropolitana. La primera recrea el antiguo Distrito Federal, con un jefe de Gobierno de libre designación y remoción por

[6] Haciendo caso omiso del artículo 32º de la Ley de 2000, el cual establece explícitamente que «Cuando la Asamblea Nacional legisle sobre materias relativas al DMC deberá consultar a las autoridades del mismo».

el presidente de la República[7], mientras que la segunda la despojó de más del 90% de sus recursos presupuestarios originales, transferidos al recién creado Gobierno del Distrito Capital, pasando entonces a depender la autoridad metropolitana de las magras transferencias que, por ley, deben hacerle este, el del Estado Miranda y los municipios integrados en su ámbito.

«A disposición exclusiva del Presidente de la República», se crea a finales del 2009 la llamada Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (OPPPE)[8], órgano paralelo a la Alcaldía Metropolitana, que responde directamente a la vicepresidencia de la república, con la responsabilidad de ejecutar grandes proyectos urbanos, y en 2014 se convierte en Comisión Presidencial (ministerio) para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, un ámbito inexistente en la legislación nacional.

Pese al adverso contexto, la nueva gestión metropolitana decide: (i) encargar al IMUTC la formulación de un Plan Estratégico para la ciudad con horizonte 2020 (PEMC2020), al cual seguiría el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Metropolitano (PEDUM2030); y (ii) abrir la participación de los gobiernos locales en la Junta Directiva IMUTC, asegurando la participación conjunta en la propuesta de actuaciones y toma de decisiones.

El 25 de julio de 2012, aniversario de la fundación de la ciudad, se hace entrega oficial del *Primer avance del Plan Estratégico Caracas Metropolitano PECM2020 (2012)*, una propuesta para la gestión metropolitana fundada en el trabajo multidisciplinario y una muy amplia consulta pública que, fue ignorada por las instituciones del Gobierno Nacional con competencias en el AMC y los gobiernos locales afines.

En 2013 el alcalde Ledezma es ratificado en el cargo, y el IMUTC avanza en su trabajo técnico, pero no fue posible cumplir con las metas propuestas ya que en febrero del 2015 se produjo el ilegal arresto del alcalde metropolitano, y aunque tan grave hecho no impidió que la Alcaldía se desviara de sus responsabilidades fundamentales el esfuerzo técnico se vio comprometido.

---

7 Se le dotó de competencias que incluso iban más allá de su ámbito jurisdiccional, como en el caso del Cuerpo de Bomberos Metropolitanos.

8 OPPPE, Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales para la Gran Caracas, G.O. 39.571 y G.O. 40.311. Ver https://politikaucab.net/2017/02/03/una-decada-perdida-para-el-diseno-de-una-caracas-metropolitana/

Con fuerte limitaciones presupuestarias, se continuó con el proceso de revisión y adecuación del Programa de Actuaciones previstas en el PECM2020, así como con la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana para la elaboración del PEDUM2030.

En 2017 una Asamblea Nacional Constituyente, convocada en condiciones de fuerte controversia y extralimitación de sus competencias[9], decretó la definitiva «supresión y liquidación» de todos los órganos del gobierno metropolitano, sin prever alternativa alguna para gestionar la ciudad.

Designó una Junta Liquidadora cuya actuación se limitó a procesos administrativos con recursos humanos y la desincorporación inmediata de la plataforma pública de acceso al Sistema de Información Urbano Metropolitano (SIUM), que administraba toda la información del Plan.

En diciembre de 2020 la Asamblea Constituyente cesó oficialmente en sus funciones sin haber introducido ningún cambio en la Constitución, y sin definir política alguna sobre el destino de la ciudad capital. A la fecha la planificación, gestión y administración de la ciudad se encuentra fragmentada en cinco gobiernos locales y dos instancias regionales.

2. El plan estratégico Caracas metropolitana 2020 (PECM2020)

2.1 El proceso de construcción

Pese a haber ocupado posiciones de privilegio entre sus pares de la región[10], Caracas desde 1990 hasta el presente, ha sido víctima de la ingobernabilidad, en un contexto nacional signado por la prolongada recesión económica, el agotamiento del modelo político vigente desde 1958 y el resurgir del centralismo. Para 2008, pese a la creación de un gobierno metropolitano y el amparo de la Constitución de 1999, la sociopolítica nacional se había agravado en un contexto tan adverso que las autoridades metropolitanas debían dirigir sus esfuerzos a consolidar alianzas estratégicas y de

[9] Es notorio que la única competencia de una Asamblea Constituyente es redactar una nueva Constitución o reformar la existente.

[10] Mercer, ranking de ciudades/IESE Cities in motion.

asistencia técnica centradas en construcción ciudad y ciudadanía, con un precario presupuesto y el acoso constante del gobierno nacional.

A lo largo del proceso, el PECM2020 se configura como una herramienta de auxilio a la planificación tradicional, apoyado en un convenio con el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estrategico Urbano (CIDEU), que incorpora conceptos de gobierno en red, fortalecimiento institucional, formación de capital humano y gobernanza como bases de la gestión de participación multiactoral en coordinación de alianzas público-privadas, sobre una unidad indivisible, reconocida por Ley.

A los fines de despertar el interés y la cooperación de los actores clave, se adoptó una política de diálogo permanente, abierto e inclusivo, a través de talleres, foros y debates para recabar información y propuestas, con técnicos especialistas (académicos y funcionarios públicos), activistas, comunidades, sindicatos, gremios profesionales, cámaras empresariales y dirigentes políticos. Un proceso legítimo y bien estructurado que no pudo vencer el rechazo sin matices de las autoridades del oficialismo (gobierno nacional, distrito capital y municipio Libertador), quienes ignoraron sistemáticamente la convocatoria (Rodríguez Vásquez, 2012).

Se adopta el pensamiento estratégico como metodología y la definición de actores, en un contexto de profunda crisis económica (Guerra, 2007) y agudos conflictos sociales y políticos (Biardeau, 2007), sin posibilidad de interrelación con las empresas de servicios del Estado ni la administración central, pero apostando a que la movilización de la población en torno a reivindicaciones fundamentales pudiera vencer las resistencias del oficialismo.

Aborda temas esenciales como la degradación de los recursos naturales, el crecimiento anárquico de los asentamientos urbanos no controlados, la ocupación de áreas de alto riesgo y la pérdida de condiciones favorables a la competitividad nacional e internacional, en ausencia de lineamientos nacionales de desarrollo sostenible y con un proceso de descentralización debilitado.

2.2 Metodología

La elaboración fue organizada en cinco fases, dinámicas, flexibles, participativas, y cuantificables, con la meta de lograr la visión compartida de futuro con propuestas de corto, mediano y largo plazo.

1. El diagnóstico, basado en la actualización de los planes elaborados por la OMPU y la FPECM2010. Centra su esfuerzo en la coordinación con la gestión local, el fortalecimiento del Sistema de Información Geográfico Metropolitano (SIG), que desarrolla una plataforma publica de acceso a la información, denominada *Caracas en un Click*. Logra el consenso de actuaciones estructurantes de movilidad y espacio público, aprobadas en Consejo de Gobiernos y promueve la convocatoria de Concursos Públicos de Ideas. La Tabla 1 detalla la composición de población proyectada para 2020 en un escenario conservador que mantiene una casi nula tasa de crecimiento interanual.

Tabla No. 1 Población y superficie del Área Metropolitana de Caracas 2020.

	ESTADO	MUNICIPIO	POBLACIÓN	%	AREA (HAS)	%
AREA METROPOLITANA DE CARACAS	DISTRITO CAPITAL	LIBERTADOR	2.157.862	64,73%	37.642	48%
	MIRANDA	BARUTA	339.142	10,17%	9.493	12%
		CHACAO	69.165	2,15%	1.933	2%
		EL HATILLO	80.463	2,41%	11.320	15%
		SUCRE	686.855	20,60%	17.276	22%
	TOTAL		2.904.376	100%	77.663	100%

Fuente: (AAMC, 2012), pp. 64-65.

El SIG logró cuantificar información por municipios, sectores y subsectores de la ciudad, considerando evolución histórica, división político administrativa, uso generalizado del suelo, áreas bajo régimen especial, sectorización funcional, población, empleo y densidad, áreas potenciales de expansión, riesgo geológico, vialidad y rutas de transporte, equipamientos urbanos y servicios de red, áreas de potencial renovación, grandes proyectos urbanos y sistema metropolitano de espacios públicos (ver figura 4).

2. Construcción de la visión compartida de ciudad, se realizó en cada uno de los cinco municipios, a través de talleres con líderes comunitarios que permitieron avanzar en un horizonte

consensuado para la ciudad de Caracas al año 2020 (Rodríguez Vásquez, 2012).

3. Elaboración de lineamientos estructurantes, como grandes ejes ordenadores del Plan, con objetivos específicos y un cronograma de acciones para alcanzar el horizonte propuesto. Luego de concertar la visión compartida de la ciudad al 2020, se establecieron seis líneas estratégicas, con un horizonte de diseño a diez años y un Programa de Actuaciones Urbanísticas, que identificaban actores, responsables y formas de financiamiento[11]:

- funcionalmente integrada y socialmente unida, preocupada por construir espacios más humanos,
- ambientalmente sostenible, pensando en las generaciones futuras,
- en movimiento, que permita llegar más lejos más rápido,
- emprendedora y productiva, donde haya oportunidades para todos, capacitación y empleo,
- gobernable, con capacidad de gestión, recursos para la inversión y seguridad jurídica y ciudadana,
- de ciudadanos, donde los valores, el respeto, la solidaridad y la tolerancia sean la norma.

4. Consolidación de un catálogo de proyectos estratégicos o Programa de Actuaciones Urbanísticas que, por la complejidad de las dinámicas urbanas y políticas de la ciudad, se fueron reformulando para dar respuesta a nuevos escenarios. Se adoptó la modalidad de Concursos Públicos de Ideas o de anteproyectos de diseño, como forma de democratizar las intervenciones urbanas entre un mayor número de actores, nacionales e internacionales. Entre ellos vale la pena citar la transformación de la antigua base aérea La Carlota en Parque Metropolitano[12]; Caracas a Pedal (Cruz Criollo, 2017); Centro Simón Díaz en Petare (Duque, 2011).
5. Gestión e Implementación, a través del IMUTC y su junta directiva de representación plural, designada por cada autoridad local y el Cabildo Metropolitano.

[11] Plan Estratégico Caracas Metropolitano 2020, capitulo 15 pp. 192-207

[12] La Carlota https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-177323/proyecto-seleccionado-en-concurso-parque-metropolitano-la-carlota-delgado-perez-leon-opus http://www.enlacearquitectura.net/obra/2012/11/concurso-parque-verde-metropolitano-la-carlota-fase-i/ https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/tag/la-carlota; https://www.arepa.info/proyectos/concurso-la-carlota-decision-de-todos-clc/#.X2X2-9Z7lQM https://entrerayas.com/2012/08/ganadores-del-concurso-la-carlota-expondran-sus-propuestas-en-un-debate-publico/

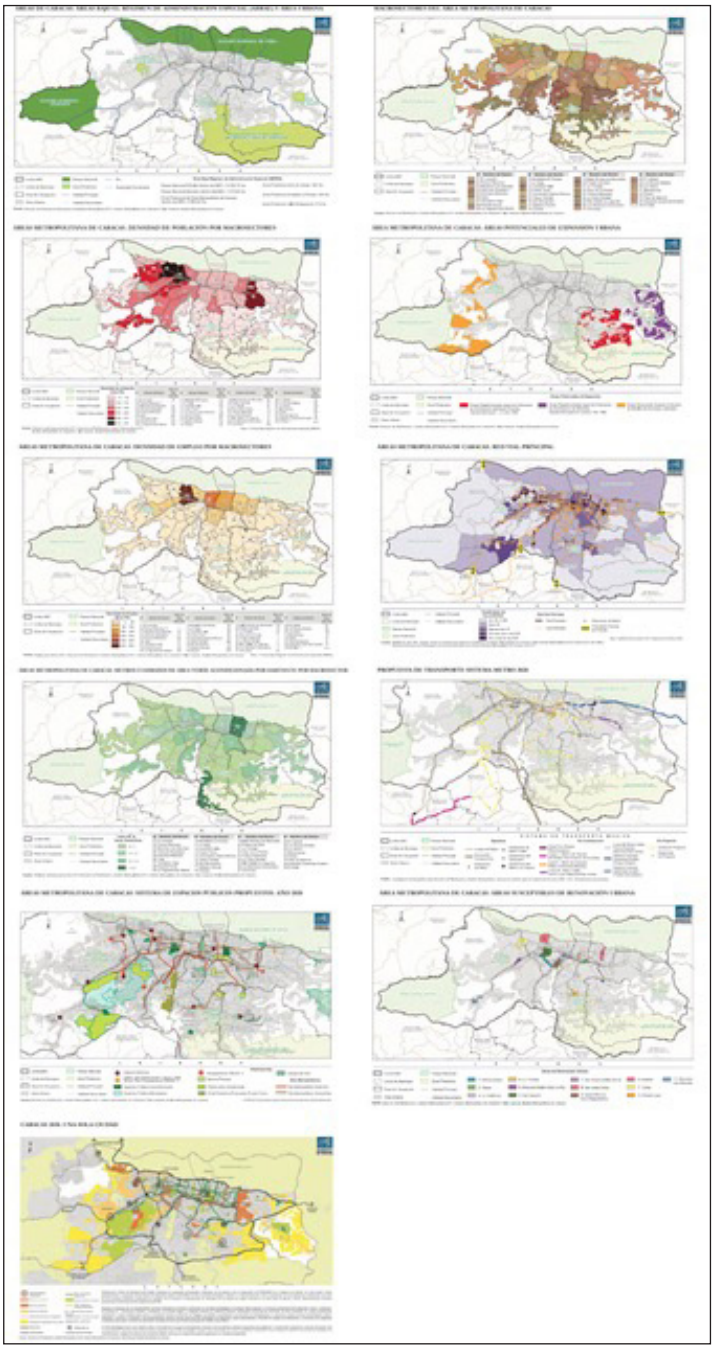
Se propuso consolidar un Consejo de Ciudad a través de la Asociación Civil Caracas Metropolitana 2020 a los fines de coadyuvar la promoción, coordinación y continuidad del proceso de planificación estratégica en las 32 parroquias de la capital,[13] pero factores como la exasperación de las tensiones políticas y la crítica escasez de recursos financieros impidieron concretarlo.

Su *Primer Avance* se entregó a la ciudadanía en julio 2012 como un instrumento de gestión indicativo, no vinculante para los gobiernos locales, ya que la normativa legal así lo establece (LOOU y LOOT). Su objetivo, armonizar el esquema funcional de la ciudad a través de proyectos estructurantes de escala metropolitana.

El Plan de Actuaciones precisa polígonos de actuación y renovación urbana, así como la proyección de expansión al 2020. El conjunto de planos que muestra la Figura 4 ilustra los límites de la poligonal de estudio usos del suelo generalizado, densidad de población y empleo, vialidad y transporte público, áreas verdes y de expansión urbana, principales áreas de renovación urbana y una propuesta de esquema funcional que debió ser detallada en planes locales y sectorial de desarrollo urbano.

[13] Una Visión compartida de la Caracas querida. Un aporte a la creación de las capacidades metropolitanas, Juan Carlos Rodríguez y Silverio González Téllez, Editorial Nuevo Mundo, Año IV No.9, 2012, pp. 261-286.

Figura 4. Caracterización de la Caracas Metropolitana 2020.



Fuente: PECM2020, julio 2012.

3. Reflexión desde la práctica

3.1 La escala metropolitana dentro del régimen legal vigente

En una ciudad paralizada por la diatriba política, el PECM2020 surge como el instrumento para fomentar la conciliación de intereses, teniendo como premisa la integración de la diversidad a través de la concertación de esfuerzos para hacer una ciudad incluyente y equitativa. Un proyecto con dimensión metropolitana y regional llamado a convertirse en marco de referencia para que los actores públicos y privados orientaran las estrategias de una visión compartida, pero la radicalización política impidió el logro de cualquiera de sus objetivos.

La posibilidad de conciliación política era el factor clave para su implementación, más allá de que, técnicamente, la definición de unidades georreferenciadas de consulta y sistematización de la información promoviera un conjunto de actuaciones detonantes de la transformación de la ciudad, validadas por actores estratégicos de relevancia indiscutible.

Su gestión (2008-17), estuvo marcada por la ingobernabilidad, recesión económica e hiperinflación. El esfuerzo técnico-urbano fue anulado por diferencias políticas que culminaron en la abrupta e inconstitucional eliminación de la Alcaldía Metropolitana en diciembre 2017[14], quedando truncada la oportunidad de entregar a la ciudad, su evaluación, reconsideración y propuesta para el 2030.

El haber calificado la publicación como *primer avance,* tuvo como objetivo transmitir dos ideas básicas e inseparables (i) que el proceso de formulación se inscribía en un contexto de extrema incertidumbre; y (ii) que el plan se debía entender como obra abierta, dispuesto a adaptarse a los cambios que pudieran ocurrir en el contexto.

La aspiración central del Plan fue consolidar alianzas con las alcaldías municipales y la ciudadanía, a los fines de convertirlo en una herramienta (política) de lucha por el derecho a la Ciudad, pero, la

[14] La Alcaldía del Área Metropolitana de Caracas es eliminada por la Asamblea Nacional Constituyente, órgano ilegítimo que no tiene competencia para adoptar ninguna decisión con validez jurídica. Su supresión altera la organización político-territorial de Venezuela, en un acto que viola la Constitución de la República (1999), los derechos políticos de las autoridades electas para ejercer los cargos de representación popular en esas organizaciones, y también los derechos de los electores que eligieron a tales autoridades con la norma jurídica suprema, que ningún órgano puede modificar https://globovision.com/article/anc-aprobo-decreto-que-suprime-y-liquida-la-alcaldia-metropolitana-y-el-distrito-alto-apure

realidad demostró que los gobiernos locales no disponían de recursos ni de la voluntad política necesaria para compartir protagonismo, impulsar la ejecución de las propuestas y financiar las actuaciones, pues al ser los objetivos del Plan contrapuestos al *proyecto socialista* del Estado Nacional, resultaba nula la posibilidad de lograr el apoyo y los recursos financieros necesarios de parte del Gobierno Nacional (Negrón, 2020).

Pese al acoso y el estrangulamiento financiero, el Plan logró adelantar algunas propuestas significativas para la transformación de la ciudad como la renovación y modernización del sistema metropolitano de transporte público superficial (Transmetrópoli), la consolidación del Sistema de Información Urbana Metropolitano (SIUM); el impulso a programas de Cultura Ciudadana, así como Concursos Públicos de Ideas de regeneración urbana para la Transformación del antiguo aeropuerto La Carlota en Parque Metropolitano, impulso a la movilidad urbana sostenible a través de Caracas a Pedal y el centro piloto de Educación, arte y cultura Simón Díaz, ubicado en una de las zonas más pobres de la ciudad, Petare, Municipio Sucre. Adicionalmente, apoyó la formulación de los Planes de Desarrollo Urbano Local (PDUL) de Chacao y El Hatillo, así como Planes Especiales de Diseño Urbano en los municipios Baruta, El Hatillo y Sucre para obras sobre el Sistema de Espacios Públicos.

4. Consideraciones finales

Los últimos 20 años de historia confirman que la existencia de un sistema de gobierno metropolitano en el texto constitucional no es suficiente para cambiar paradigmas en la gestión de la ciudad, ya que la fragmentación institucional, política y administrativa origina serios problemas de gobernabilidad y coordinación, generando innumerables conflictos que impiden desarrollar el potencial de la ciudad. Como resultado, la ingobernabilidad constituye el principal obstáculo para una administración sostenible y eficiente en el ámbito metropolitano.

Una vez que se recupere la instancia metropolitana, se requiere desarrollar instrumentos normativos con visión integral, que definan actores, roles, competencias y procedimientos de forma clara y específica. Solo así, se logrará una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y actuaciones públicas.

En términos de planificación y gestión de la ciudad, la ineficiencia es máxima cuando su análisis es abordado de forma individualista y sectorial. Los gobiernos locales, con recursos de desigual magnitud, diferente composición social y ópticas no siempre coincidentes, sin apoyo del nivel nacional ni visión integral del desarrollo, no pueden asumir la gestión de una metrópolis.

La fragmentación político territorial y la imposición de autoridades supra[15], constituyen francas agresiones en contra de la gobernabilidad metropolitana (Romero, 2017). Adicionalmente, si no hay coordinación de esfuerzos, concertación de políticas, conciliación de metas para el diseño y financiamiento, la gestión de funciones o servicios vitales para la vida urbana, que por su naturaleza son comunes a todos los municipios conurbados, resultará un tema infranqueable (Mascareño, 2014).

Siendo el urbanismo *una función pública del Estado* y la planificación *una tecnología permanente, ininterrumpida y reiterada del Estado y la sociedad, destinada a lograr su cambio estructural de conformidad con la Constitución de la República* (Ley A. N., 2001), el PECM2020 no debió concluir con la finalización de un periodo de gobierno, ya que el Estado debió garantizar la continuidad administrativa necesaria para avanzar hacia el 2030. Muy por el contrario, el Estado nacional ha desestimado los principios originarios, limitándose a un débil ejercicio prospectivo, ausencia de seguimiento y control de la ejecución de los planes, así como, centralización administrativa en materia gestión territorial, pudiendo calificarse como una práctica administrativa sumida en la indefinición y la contradicción, siendo el Estado, el principal responsable de su incumplimiento, quien ha incurrido sistemáticamente en violaciones y errores de naturaleza legal y administrativa, con graves consecuencias en el ámbito económico, social y ambiental (Bourgoin, 2011).

Al desaparecer la instancia metropolitana, toda la información producida entre 2008-2017 queda en el olvido y la gestión de la ciudad de Caracas literalmente en un vacío institucional y normativo, sin ámbito político-territorial ni gobierno que la represente.

Desde la realidad muy particular de una Venezuela destruida pero resiliente, se espera un proceso de transformación que reconozca el hecho metropolitano como base para la gobernabilidad de la

[15] https://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio_de_Estado_para_la_Transformaci%C3%B3n_Revolucionaria_de_la_Gran_Caracas

capital de la República, así como el fortalecimiento de la identidad e institucionalidad perdida. Una nueva estructura gerencial que permita diseñar en conciliación y coordinación con todos los actores implicados, un portafolio de proyectos reales y sostenibles, que faciliten la actuación concertada del Estado en todos los niveles de gobierno, el sector privado y la Sociedad Civil, asumiendo la actualización técnica y la adecuación de la administración metropolitana en términos laborales, funcionales y operativos.

Figura 5. Caracas fragmentada.

Fuente: Caracas Cenital 2004, Fundación para la Cultura Urbana, Caracas, municipio Sucre, Petare-La Urbina, Autopista Francisco Fajardo.

Referencias

Alcaldia Metropolitana de Caracas, (2012). PECM2020 Avances del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020. Caracas: Editorial Metropolitana, depósito legal If22240127112264 Zulma Bolívar, Ariana Tarhan y Marco Negrón (compiladores).Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas. Caracas, Venezuela: Alcaldía del Área Metropolitana de Caracas AAMC https://www.scribd.com/document/266921225/Avances-Del-Plan-Estrategico-Caracas-Metropolitana-2020.

Alcaldia Metropolitana, J. B. (2004). Pensar Caracas. Modos de Intervención en la transformación urbana. Caracas, Venezuela: https://issuu.com/juanbarretoc/docs/pensar_caracas_-_conversatorio__200.

Almandoz, A., ed. (2012), Caracas, de la metrópoli súbita a la meca roja. Quito, OLACCHI.

Arellano Moreno, Antonio (1972), Caracas, su evolución y su régimen legal, 2ª edición, Madrid, Edime.

Banko, C. (2008). De la descentralización a la Nueva Geometría del Poder. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales Vol. 14 No 2, http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000200009.

Barrios, S. (2001). Áreas metropolitanas: ¿qué ha cambiado?: La experiencia de la Caracas Metropolitana. EURE (Santiago), 27(80). https://scielo.conicyt.cl/, 59-86. Obtenido de Scielo Chile: https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008000004

Barrios, S. (2004). Áreas Metropolitanas. En C. F. Pero Cunill Grau, GeoVenezuela Colección ISBN 978-980-379-165-0 (págs. 256-296 Capitulo 24, Tomo 3, Cuarta parte: Medio humano, establecimientos y actividades). Caracas: Fundación Empresas Polar https://bibliofep.fundacionempresaspolar.org/publicaciones/colecciones/geovenezuela/. Obtenido de www.bibliofep.fundaciónempresaspolar.org:

Biardeau, J. (2007). El proceso de transición hacia el nuevo socialismo del siglo XXI: un debate que apenas comienza. Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 13, No 2 (mayo-http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/faces/problemas_sociales_contemporaneos/CESOC/MAYO_AGOSTO_2_2007__SOCIALISMO_DEL_SIGLO_XXI.pdf), 145-179.

Bolivar, Z. Urdaneta C. Tavera C. (2017). Trienal de Investigación FAU 2017 Memorias ciudad y sociedad_cs_09. Consideraciones en torno a la competencia de coordinación y planificación urbana y urbanística del Área metropolitana de Caracas (págs. http://trienal.fau.ucv.ve/2017/publicacion/articulos/CS/extenso/TIFAU2017_Extenso_CS-09_ZBolivar.pdf). Caracas: FAU UCV.

Bolivar, Z. (2017). XII Congreso UIM. Gobernanza y Metropolitanidad: El Caso del Área Metropolitana de Caracas. Caldas, Colombia: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Brewer C., A. (1983). La Urbanización en Venezuela y la ausencia de Derecho Urbanístico. En I. d. Venezuela. Caracas.

Brewer, A. (2009). Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, A. (2011), «La descentralización política. Un modelo de Estado». En Otamendi y Straka, eds., Venezuela: República democrática. Barquisimeto, Grupo Jirahara.

Cabrices, R. O. (2011). Un plan para la ciudad sin remedio. DEBATES IESA, Volumen XVI, número 2, http://virtual.iesa.edu.ve/servicios/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/abr-jun-2011-XVI-2-10-reportaje2.pdf.

Caraballo, C. (S/F). Los últimos días de aquella de los techos rojos o los «planes» antes del «Plan». En Vallmitjana et al., El Plan Rotival. La Caracas que no fue. Caracas: Centro de Información y Documentación de la FAU/UCV.

Criollo C, Dávila Y. (2017). TRIENAL FAU UCV Ciudad y Sociedad_Cs-18. Caracas a Pedal: Aportes Para un Cambio en la Movilidad Urbana Caraqueña (págs. http://trienal.fau.ucv.ve/2017/publicacion/articulos/CS/extenso/TIFAU2017_Extenso_CS-18_YDavila.pdf). Caracas: FAU UCV.

Delfino, M. d. (2001). La gobernabilidad de Caracas Capital y el Distrito Metropolitano. URBANA Vol 6, No29 IU FAU UCV, 25-34.

Duque, K. (2011). Plataforma Arquitectura. Obtenido de ArchDaily: https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-89329/primer-lugar-de-concurso-para-la-integracion-urbana-del-centro-simon-diaz-arepa-arquitectura

Garrido R., J. (1988). Ordenación Urbanística, Estudio, texto, glosario e índice temático del articulado de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística,. Caracas: Editorial Arte.

González Tellez, S. (1996). El oficio del urbanista según Victor Fossi. Relatos de la práctica urbanística. Editorial Equinoccio USB.

Guerra, J. (2007). El socialismo del siglo XXI en Venezuela: viabilidad y alternativa. Caracas: ILDIS Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Izaguirre, M. (1983). La Planificación de Venezuela, compilación sistemática de legislación (1958-83) CORDIPLAN. Caracas: Oficina Central de Coordination y Planificación.

Martens, R. (2018). La ordenación del territorio en Venezuela y su impacto en las comunidades indígenas. Boletín Antropológico, Vol. 36, núm. 96 Universidad de los Andes, Venezuela, https://www.redalyc.org/jatsRepo/712/71257885002/html/index.html#redalyc_71257885002_ref32.

Martín, J. (1991). Rotival desde 1939 a 1959: de la ciudad como negocio a la planificación como pretexto. En V. e. al, El Plan Rotival: la Caracas que no fue 1939-1989. Caracas: Instituto de Urbanismo FAU/UCV.

Martín, J. (2004). Diálogos Reconstruidos para una historia de la Caracas moderna. Caracas: UCV, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.

Martín, J. (2007). Al norte y al este del El Paraíso Urbanismo y Formación Disciplinar en la Universidad Central de Venezuela hasta 1975. Urbana, 12(40).

Mascareño, C. (2014). La Gobernabilidad del Área Metropolitana de Caracas. Caracas: Alcaldía Metropolitana, Actualización PECM2020, IMUTC.

Negrón, M. (1995). «El crecimiento metropolitano vergonzante: la expansión en la segunda mitad del siglo XX». En G. Imbesi, & E. Vila, Caracas: memoria para el futuro. Roma, Italia: Gangemi.

Negrón, M. (2001). Ciudad y Modernidad: el rol del Sistema de Ciudades en la modernización de Venezuela 1936-2000. Caracas: Ediciones Instituto de Urbanismo, Comisión de Estudios de Postgrado FAU UCV.

Negrón, Marco (2011), «La democracia y el miedo a la ciudad. Cuarenta años de contradicciones urbanas y territoriales en Venezuela». En Otamendi y Straka, eds., Venezuela: República democrática. Barquisimeto, Grupo Jirahara.

Negrón, M. (2021). Ciudad y Política. Una reflexión en torno a la experiencia del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020. Trópico Absoluto. Crítica Pensamiento Ideas, https://tropicoabsoluto.com/2021/01/25/ciudad-y-politica-una-reflexion-en-torno-a-la-experiencia-del-plan-estrategico-caracas-metropolitana-2020/.

OMPU. (1981). Plan General Urbano Caracas 2000. Oficial. Caracas, Venezuela: OMPU Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano.

Otamendi Osorio, F. y Tomás Straka, eds. (2011), Venezuela: República democrática. Barquisimeto, Grupo Jirahara.

Rodríguez A., D. A. (2015). La ingobernabilidad frena la planificación urbana de Caracas. DEBATES IESA Volumen XX, número 4, octubre-diciembre, http://virtual.iesa.edu.ve/servicios/wordpress/wp-content/upñoads/2016/04/2015-4-rodriguezandara.pdf.

Rodríguez Vásquez, J. C. (2012). Una visión compartida de la Caracas querida. Un aporte a la creación de capacidades metropolitanas, Revista Mundo Nuevo Año IV, No. 9, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas, pp. 261-286.

Romero C, B. (2018). Venezuela: el ocaso de una democracia. Scielo ISSN 0185-1918, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182018000200285.

Romero M, C. (2017). Una década perdida para el diseño de una Caracas metropolitana. Politika UCAB revista del CEPyG, https://politikaucab.net/2017/02/03/una-decada-perdida-para-el-diseno-de-una-caracas-metropolitana/.

Tomás, M. (2016). Tendencias metropolitanas en el mundo. Observatorio Metropolis. Barcelona: Metropolis Asociación mundial de las grandes metrópolis.

Urdaneta, G. (2009). Marco Jurídico del Urbanismo en Venezuela. Caracas: FUNEDA.

Vallmitjana, M. (1993). Caracas: nuevos escenarios para el poder local. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.

Vallmitjana, M. (2001). Repensando el gobierno local participativo de Caracas Metropolitana. Revista URBANA, 29, 13-24.

Vallmitjana, M., & Morales, A. y. (1990). Estudio de Caracas. Evolución del patrón urbano desde la fundación de la ciudad hasta el período petrolero 1567/1936. Caracas: Instituto de Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Central de Venezuela.

Marco normativo de referencia

Constitución De La República Bolivariana De Venezuela (CRBV), aprobada en diciembre 1999, publicada el 24/03/2000, G.O. N.5.908 extraordinario del 19/02/2009, enmienda No 1 del 15/02/2009.

Convenio de Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia. Gaceta Municipal del Distrito Federal No. 13.671 del 9 de marzo de 1972. OMPU base Legal.

Decreto de Supresión Alcaldía Metropolitana. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.308 del 27 de diciembre de 2017, de la Asamblea Nacional Constituyente que decreta la supresión de la Alcaldía y el Cabildo Metropolitano.

Ley Especial del Régimen Municipal a dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, G.O. No 39.276 del 01/09/2009. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.

Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (LERDMC), Gaceta Oficial N° 36.906 de fecha 08/03/2000.

Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, Gaceta Oficial N° 39.156 del 13/04/2009.

Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por El Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, Gaceta Oficial N° 39.170 del 04/05/2009.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Gaceta Oficial N° 3.238 Extraordinario de fecha 11 de agosto de 1983.

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), Gaceta Oficial Nº 33.868 de fecha 16 de diciembre de 1987.

Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial No. 5.554. 2001 Caracas, Venezuela: Asamblea Nacional.

Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), Gaceta Oficial N° 4.109 de fecha 15/06/1989. Artículos 13, 24 y 36.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), Gaceta Oficial N° 38.421 extraordinaria de fecha 21/04/2006, reforma parcial, Gaceta Oficial N° 6.015 de fecha 28/12/2010, articulo 19 y 56.

Ordenanza sobre la Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas, Gaceta Municipal del Distrito Federal No. 13.804 del 19 de agosto de 1972.

Ordenanza de Creación del Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas (IMUTC), Gaceta Oficial Municipal N° 0074 de fecha 11/10/2005, reformada según Gaceta Oficial Municipal Extraordinario N° 0057 del 29 de diciembre de 2006.

La escala metropolitana, ¿pariente pobre de la planificación portuguesa? El caso del Área Metropolitana de Lisboa

Miguel Padeiro
Universidad de Coimbra
Centro de Estudios de Geografía
y Planificación Territorial (CEGOT)

1. Introducción

Situada en el extremo occidental de la Península Ibérica, el Área Metropolitana de Lisboa (AML) se extiende a ambos márgenes del río Tajo, en un total de unos 3 mil km^2. Abarca un grupo de 18 municipios donde viven 2,8 millones de habitantes (26% del total nacional), de los cuales 508 mil se encuentran en la capital portuguesa. Marcada por la naturaleza reciente de la planificación regional y confrontada precozmente con el crecimiento demográfico mal preparado, el AML todavía tiene un plan de desarrollo a escala metropolitana elaborado hace casi 20 años, y que había tardado 15 años en prepararse. Este artículo proporciona una reflexión sobre el sistema de planificación del AML y el contenido del plan

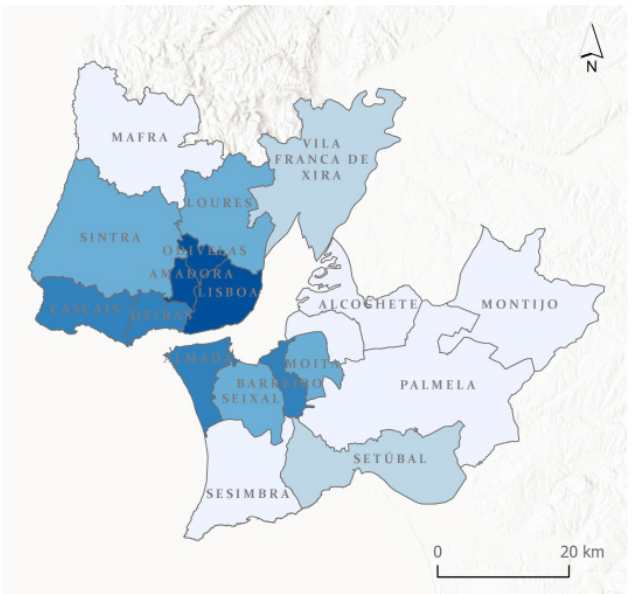
de desarrollo regional aprobado en 2002. Sobre todo, aborda las dificultades a las que se enfrenta la planificación metropolitana, en gran medida relacionada con una cultura territorial deficiente, una dimensión predominantemente discursiva y poco vinculante, y una relativa ausencia de la escala metropolitana en la acción en el territorio, frente a una dicotomía Estado central/municipios.

2. Dinámica espacial y territorial del Área Metropolitana de Lisboa

2.1 Un espacio complejo

La configuración geográfica del espacio ocupado por la metrópoli de Lisboa es una fuerte determinante de su crecimiento. Primero, el río Tajo representa una ruptura entre las dos orillas. La ciudad de Lisboa en realidad se extiende en la orilla norte de un estuario de gran ancho (más de 10 km en la parte vestibular, 2 km más al oeste). Durante mucho tiempo, hasta la inauguración del Puente 25 de abril en la década de 1960, el río constituía una barrera infranqueable para el transporte terrestre entre la Gran Lisboa, al norte, y la península de Setúbal, al sur. Este hecho es el origen de una importante diferenciación entre los márgenes norte y sur en términos de ocupación del suelo: en 1960, la Península de Setúbal representaba menos del 20% del total del AML (menos de 300 mil habitantes). La inauguración, en 1998, del Puente Vasco da Gama localizado al este de Lisboa, abrió nuevas perspectivas para el desarrollo urbano y un nuevo frente de expansión. En segundo lugar, y debido a su posición y al relieve existente, el AML está expuesta a un conjunto de peligros potenciales: alta sismicidad, inundaciones rápidas, erosión costera, pendientes pronunciadas e inestabilidad de pendientes (Carvalho, Cabral, Gonçalves, Torres, & Mendes-Victor, 2006; Zêzere, Ramos Pereira, & Morgado, 2007). La urbanización de las últimas décadas ha ocupado cada vez más áreas de mayor exposición.

Figura 1. Densidades poblacionales del AML.



Municipios	Pob. (2011)
Alcochete	17569
Almada	174030
Amadora	175136
Barreiro	78764
Cascais	206479
Lisboa	547733
Loures	205054
Mafra	76685
Moita	66029
Montijo	51222
Odivelas	144549
Oeiras	172120
Palmela	62831
Seixal	158269
Sesimbra	49500
Setúbal	121185
Sintra	377835
Vila Franca de Xira	136886

Fuente: INE, Censos 2011.

La configuración urbana del AML y su fuerte fragmentación espacial son principalmente consecuencia del crecimiento demográfico ocurrido entre los años 50' y 60' y la relativa falta de preparación de las autoridades y del sistema de planificación. La aglomeración de Lisboa, entonces la única del país que mostraba un saldo migratorio positivo, experimentó una tasa de crecimiento demográfico particularmente sostenido: pasó de 1,3 a 2,5 millones de habitantes en treinta años (1950-1981), luego a 2,8 millones de habitantes en 2011. Particularmente llamativo en la orilla norte del Tajo, este desarrollo es el resultado de importantes oleadas de inmigración, inicialmente producto del éxodo rural de los años 1950-1960, luego, después de la Revolución de los Claveles (1974), el regreso de casi un millón de portugueses asentados en las antiguas colonias, en particular en Angola, Cabo Verde y Mozambique. Durante las últimas tres décadas, la afluencia masiva de ciudadanos de estas mismas antiguas colonias, de Brasil y más recientemente de Europa del Este, ha complementado este crecimiento demográfico (Figura 1).

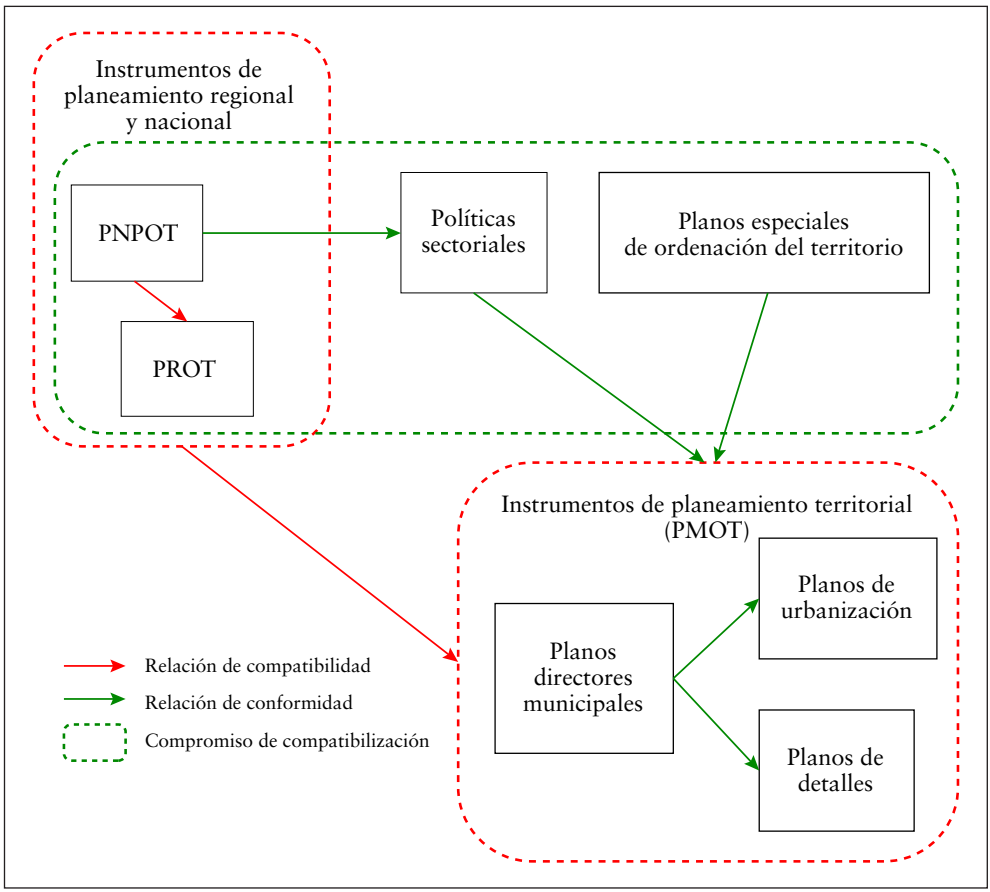
Este crecimiento poblacional y urbano en ese momento no estaba controlado por el sistema de planificación. El Plan Director de

la Región de Lisboa (PDRL), elaborado en 1964, propuso sin duda una reorganización del crecimiento urbano y el alivio de la presión en el área central del AML. Sin embargo, el plan nunca fue aprobado, aunque la creación del Gabinete del PDRL permitió establecer un diálogo permanente entre los municipios y el Estado central para asegurar una cierta coherencia a nivel metropolitano. Ante la ausencia de reglas claras y una estrategia de monitoreo, el Estado no pudo hacer frente a un crecimiento desordenado, en un contexto donde la mayoría de los frentes de urbanización nacía de la iniciativa privada de los terratenientes, empresas inmobiliarias o particulares.

2.2 Un sistema de planificación reciente, pero un plan antiguo

Por tanto, el sistema de planificación en Portugal es relativamente reciente. Se formó principalmente a partir del plan municipal, con la inclusión del poder democrático local en la Constitución de 1976, posterior a la Revolución de los Claveles de 1974. Aunque existió, en el caso de la capital portuguesa, un primer Plan General de Urbanización de la Ciudad de Lisboa (concluido en 1967 pero aprobado solo en 1977, ya fuera de sintonía con la dinámica en marcha), es en este sentido que surge la figura del Plan Director Municipal en 1982 (PDM), un instrumento de gestión regulatoria a ser aprobado por los municipios bajo la supervisión de las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR). Debido a su carácter optativo e inexperiencia en materia de planificación (Pereira & da Silva, 2008), pocos municipios adoptarán estos planes, quedando la gestión territorial como una cuestión de gestión de casos.

Figura 2. Sistema de planificación territorial portugués (simplificado-adaptado de Caldeira, 2008).



Finalmente fue en la década de 1990 cuando, en términos prácticos, surgió realmente el PDM. Esta emergencia procedió en gran medida de la integración europea. La preparación de un PDM pasó entonces a ser obligatoria, de modo que entre 1992 y 1999 todos los municipios del AML adoptaron su PDM. Sin embargo, la ausencia de un plan regional coherente y la prisa por financiar los municipios resultó esencialmente en la yuxtaposición de planes municipales a menudo desconectados, con clases de uso de la tierra que varían ampliamente entre los municipios. En particular, la considerable superficie atribuida por los planes municipales al suelo urbanizable y la ausencia de un principio de programación general (Pereira & da Silva, 2008), llevaron no solo a una fuerte descalificación de las

áreas urbanizadas existentes, sino también a la intensificación de la periferia y la urbanización, espacialmente fragmentada, según oportunidades e iniciativas privadas.

La consagración de un sistema de planificación más integral solo se lograría a fines de la década de 1990, primero en 1998 con la Ley Fundamental de la Política de Ordenación del Territorio y Urbanismo, luego en 1999 con el Marco Legal de los Instrumentos de Gestión Territorial (RJIGT). Estos dos documentos sentaron las bases de la planificación en Portugal, con la creación de varias figuras en un sistema en su esencia jerárquica y que busca articular las distintas escalas de acción y gestión territorial: el Programa Nacional de Política de Ordenación del Territorio (PNPOT) a escala nivel nacional (al que se suman planes sectoriales y planes especiales de ordenamiento territorial), Planes Regionales de Ordenación del Territorio (PROT) a nivel regional, Planes de Ordenación Territorial Intermunicipal, manteniendo el PDM existente a escala de los municipios (Figura 2). En este contexto, el PROT se impuso al PDM y requirió su reformulación para adecuar.

2.3 La escala metropolitana

Aunque la importancia casi exclusiva de la escala municipal –y de la tutela central– fue enfatizada anteriormente en la planificación portuguesa, la escala metropolitana no fue totalmente eliminada de procesos y reflexiones. Sin embargo, su incorporación a la cultura de planificación y sus logros estuvieron muy por debajo de otros países. Hasta la adopción del referido marco legal de 1998 y 1999, que daría lugar al PROT-AML, la escala metropolitana surgió varias veces como una posibilidad, pero en ninguna de ellas fue posible imponerse contra otras lógicas.

En 1967, el Plan de Desarrollo de la Región de Lisboa (PDRL), con contenido programático, llevado a cabo para un horizonte de 20 años, determinó con alta precisión las principales líneas de urbanización futura en el territorio del AML. La intención era orientar las nuevas urbanizaciones hacia límites espaciales claros, lo que permitiría al mismo tiempo descongestionar la ciudad de Lisboa y no caracterizar erróneamente las áreas agrícolas y naturales periféricas. Se basó, en particular, en una extensa red ferroviaria y sobre todo en la carretera. El PDRL definió un conjunto de grandes infraestructuras

y equipamientos públicos, así como vías de circulación que sobrepasaban los límites de la capital. Contemplaban un conjunto de vías radiales y circulares, y sobre todo conectaban las dos márgenes del río Tajo. Si bien el PDRL no se materializó en ese momento, los logros obtenidos tras la adhesión a la CEE correspondieron en muchos casos a proyectos previstos en el PDRL. El PDRL, como se dijo, no se aprobaría formalmente e incidiría, mucho más allá del cambio de paradigmas, en la infraestructura de un territorio con fuerte predominio vial.

Posteriormente, ya en la década de 1980, la consagración de la figura del PROT en la legislación nacional fue un momento para impulsar una escala metropolitana aún incipiente. Sin embargo, quince pasarían hasta la aprobación de PROT-AML.

3. El PROT-AML de 2002

3.1 Contexto institucional

El Plan Regional de Ordenación del Territorio del Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML) fue aprobado mediante Resolución del Consejo de Ministros en 2002. En la práctica, el plan fue desarrollado por el AML durante el período 1998-2001 (CCDR-LVT, 2017), basado en gran parte en estudios sectoriales existentes, y se puede considerar que en 1992 se desarrollaron las reflexiones. Una primera propuesta de plan se completó en 1992, pero la tardía incorporación del municipio de Azambuja (que solo duraría hasta 2004) en el Área Metropolitana de Lisboa, llevó a su revisión. Sin embargo, a lo largo de la década de los noventa existieron numerosas divergencias relacionadas, por un lado, con incompatibilidades entre el modelo territorial defendido a través del PROT y los PDM ya existentes, y por otro, con la existencia de opciones del gobierno central que chocaban con los lineamientos del PROT, como la ubicación del segundo cruce del Tajo (hoy Puente Vasco da Gama) (Abrantes, 2014; Soares, 2003; Padeiro, 2015). El trabajo se reanudaría más tarde con una nueva propuesta en 1995-1996, que tampoco prosiguió. Finalmente, sería siguiendo la Ley Fundamental y el Régimen Legal de Instrumentos de Gestión Territorial (RJIGT), ya mencionado, que CCDR-LVT actualizaría los estudios existentes y prepararía la propuesta PROT-AML.

El documento forma parte de la jerarquía de los instrumentos de planificación y constituye el principal instrumento estratégico regional fundamental que delinea las pautas para la ordenación del territorio para el Área Metropolitana de Lisboa. Su elaboración tuvo el marco de varios otros documentos, a saber, las Grandes Opciones del Plan (un instrumento de la política económica nacional), el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES), con las especificaciones del Plan Estratégico de la Región de Lisboa y Valle del Tejo, y un conjunto de planes sectoriales, a saber, el Plan Nacional de Política Ambiental, el Plan Nacional de Carreteras, el Programa Especial de Realojamiento y los programas de construcción de equipamiento regional y nacional. Si bien el PROT-AML tenía la misión, según el marco legal vigente, de desarrollar a nivel regional las opciones contenidas en el Programa Nacional de Política de Ordenamiento Territorial (PNPOT), este último aún no existía a la fecha de aprobación.

3.2 Modelo territorial y contenido temático

3.2.1 Ámbito territorial y contenido temático

El ámbito territorial del PROT fue definido en base a la existencia AML formal, agrupando así el conjunto de 19 municipios del AML, incluyendo los municipios de Odivelas (creado ya después de la aprobación del documento en 1998) y Azambuja, en el norte, que se desvincularía en 2004 del AML. El área de estudio elegida en el contexto de la preparación del plan fue, sin embargo, ampliada debido al desarrollo de la región de Lisboa hacia el oeste (a Torres Vedras), al norte (a Santarém) y al sur (al Alentejo): varios municipios se integraron en el estudio (Benavente, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Sobral de Monte Agraço y Torres Vedras), aunque las referencias a estos territorios no eran vinculantes.

El documento presenta un conjunto de piezas que se dividen entre la Propuesta de Plan (que incluye las Opciones Estratégicas, que explican los objetivos y lineamientos a largo plazo, los Lineamientos y el Esquema del Modelo Territorial que, como parte gráfica central del documento, concreta las orientaciones mediante la aplicación de Opciones Estratégicas) y el Informe (que incluye los Estudios de Caracterización y Diagnóstico y el Programa de Ejecución).

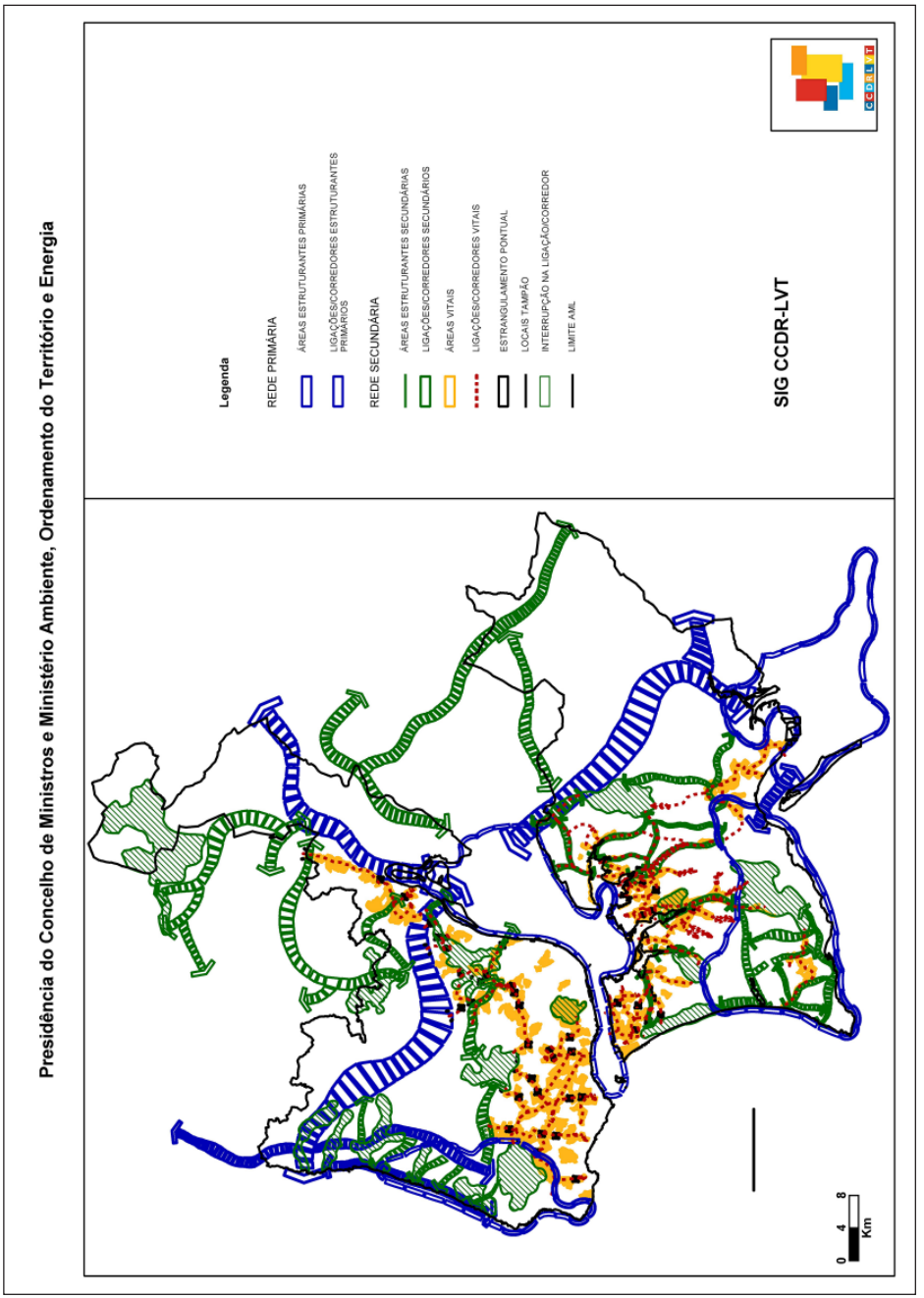
La propuesta de plan se detalla en la siguiente sección. En cuanto al Informe, incluye un Programa de Ejecución y Marco de Medios (ejecución de medidas, implantación de infraestructuras y equipos, programación temporal y estimación de los medios necesarios para su implantación e identificación de fuentes de financiación), un conjunto de Justificación Técnica («descripción y justificación del plan de solución, que incluye la valoración, cuantitativa y cualitativa, de los problemas y soluciones propuestas, y la caracterización y diagnóstico prospectivo de la situación existente»), y un conjunto de Estudios Sectoriales (Figura 3), que abordan aspectos relacionados con accesibilidad, logística, saneamiento ambiental, sistema ecológico metropolitano, equipamiento colectivo, patrones de ocupación del suelo, exclusión social y fragmentación territorial y otros aspectos que pueden no estar debidamente representados en el Esquema Modelo Territorial.

3.2.2 Contenido material

La implementación del PROT-AML en campo se basó, en principio, en la estricta aplicación, por parte de las entidades públicas (administración central y local), de las reglas rectoras, las cuales estaban representadas en la parte gráfica del modelo territorial (Figura 4). Los Lineamientos que presenta el documento reflejan la realización de las Opciones Estratégicas y el Esquema Modelo Territorial, vinculando a todas las entidades de la administración central y local y obligando a los Instrumentos de Gestión Territorial a nivel municipal a conformarse al PROT, ya sea en la elaboración o revisión de los Planes Especiales, Intermunicipales y Municipales de Ordenación del Territorio (incluido el PDM), así como todos los Programas «de cualquier naturaleza en las distintas áreas y dominios que abarca». Sobre los mismos estándares anteriores se da la compatibilidad entre el PROT y los planes sectoriales preexistentes.

Elaboradas en la transición entre las décadas de 1990 y 2000, estas reglas vinculantes se establecieron, por un lado, en 10 conjuntos de reglas sectoriales que todos los instrumentos deben respetar: Ordenamiento Territorial y Urbanismo; Estructura Metropolitana de Mejora y Protección Ambiental; Costa; Transporte y Logística; Instalaciones sociales y culturales; Cohesión social; Actividades económicas; Saneamiento ambiental; Infraestructuras Energéticas; Protección civil. Por otro lado, la normativa distingue las 17 unidades territoriales, para cada una de las cuales se han definido entre uno y ocho principios generales (Tabla 1).

Figura 3. Detalle de la Red Ecológica del PROT-AML de 2002 (CCDR-LVT, 2002).



Fuente: CCDR-LVT, 2002.

Tabla 1. Ejemplos de normas sectoriales y territoriales en el PROT-AML.

Tipo de normas	Sector/território	Normas
Normas sectoriales	1.2.1 Planificación territorial y planificación urbana	1.2.1.8. La intervención pública en el mercado inmobiliario también es fundamental para satisfacer segmentos del mercado a los que el sector privado no ha respondido, es decir, en áreas de descalificación sociourbana.
Normas territoriales	1.3.2. Litoral Atlântico Norte	1.3.12.1. Asegurar el mantenimiento de la agricultura como factor de calificación del paisaje y equilibrio de ecosistemas y ocupación del suelo. 1.3.12.2. Conservar y estabilizar el paisaje asociado a las pendientes de los arroyos, cumpliendo con los estándares de calidad paisajística. 1.3.12.3. Controla y ajusta las presiones urbanas.
Las normas sectoriales se aplican a todo el AML. Las normas territoriales solo se aplican a las subunidades territoriales definidas en PROT-AML.		

Fuente: CCDR-LVT, 2002.

El Esquema del Modelo Territorial determina el sistema urbano y determina la «vocación, especialización e importancia de cada centro o polo, de las unidades territoriales metropolitanas, de las áreas que merecen ser destacadas dentro de cada unidad territorial, de las redes de infraestructuras y equipamientos regionales y de la red urbana». El Esquema define: (i) unidades territoriales («espacios con características homogéneas o específicas, para ser objeto de una intervención integrada»); (ii) la Estructura Metropolitana de Protección y Valorización Ambiental («estructura ecológica metropolitana compuesta por espacios naturales y protegidos, espacios verdes agrícolas, forestales, agroforestales y urbanos con dimensión e importancia regional, y corredores ecológicos y áreas vitales») ; (iii) los ejes de Transporte y Logística («redes fundamentales de accesibilidad, con explicación de las prioridades de ejecución y lineamientos para la implementación de las áreas logísticas en los diferentes niveles»).

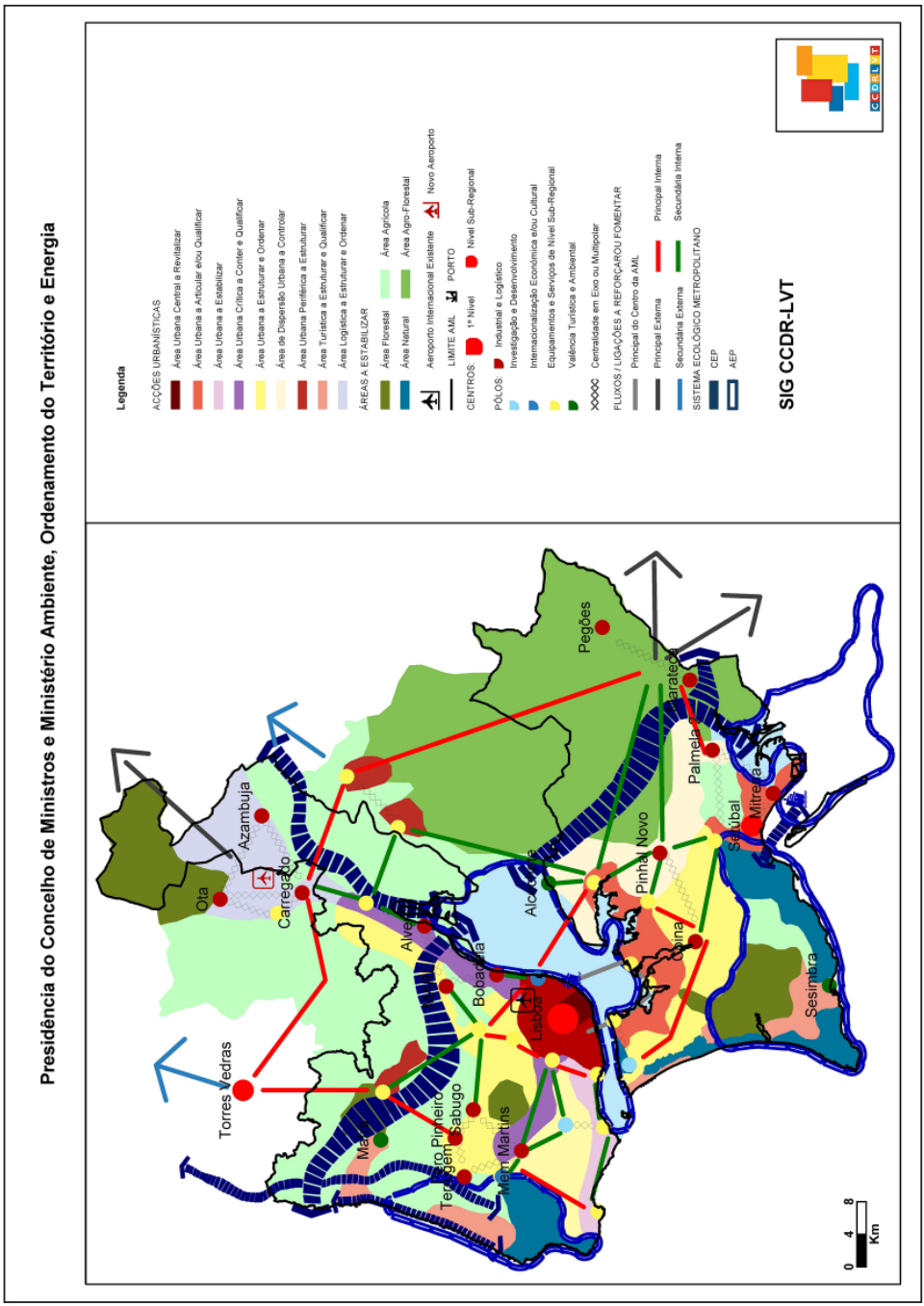
Si las reglas PROT-AML son en general vinculantes, no se puede afirmar formalmente que algunas son más flexibles que otras, sin embargo, es innegable que su formulación y la escala de aplicación (ya sea por principios generales aplicables a todos los municipios, a través de unidades territoriales relativamente grandes –en promedio 177 km^2 por unidad– o incluso un mapeo relativamente inexacto, lejos de los estándares del PDRL de 1964) dejan un margen de interpretación que no es en absoluto despreciable. El plan también establece el programa de logros para su ejecución mediante la identificación de acciones e inversiones en los diferentes sectores. En este sentido, el plan se restringe principalmente a un listado de grandes infraestructuras y más equipamiento estructurante (ejemplos), pero deja de lado (al mercado) la realización de nuevas áreas urbanas, áreas residenciales y unidades productivas, lo que se traduce, en el caso portugués, en la incipiente acción pública en estas materias.

3.2.3 Prioridades y modelo territorial

El PROT-AML destacó las principales dinámicas territoriales del AML: la degradación y pérdida de vitalidad de las áreas centrales, la suburbanización y persistencia de áreas urbanas de génesis ilegal (AUGI) en general descalificadas, la fragmentación urbana de los espacios periféricos, la existencia de extensas parches de áreas industriales en necesidad de reconversión y la propagación de parches urbanos a espacios naturales y los riesgos asociados con la degradación de ecosistemas. A partir de estos hallazgos se establecieron las prioridades de acción y planificación territorial.

En respuesta, el PROT ha establecido prioridades para la competitividad económica internacional y el desarrollo local-regional, la sostenibilidad ambiental y la cohesión socio-territorial. El modelo territorial apunta a «reenfocar el área metropolitana y hacer policéntrica la región» (CCDR-LVT, 2002). Básicamente, se trataba de contener la expansión del área metropolitana de Lisboa, particularmente en las zonas costeras y en áreas de mayor valor ambiental, haciendo más diversos y polivalentes los distintos centros secundarios de ALD, lo que ayudaría a captar y dirigir demanda, urbanización periférica, recalificar áreas urbanas degradadas o socialmente deprimidas. El modelo, que reconoce la posición central de la ciudad de Lisboa, proporciona, no obstante, las condiciones para la dinamización de otras centralidades secundarias en un marco de policentrismo deseado (Gonçalves, 2017).

Figura 4. Esquema Modelo Territorial PROT-AML 2002.



Fuente: CCDR, 2002.

4. Vicisitudes de la planificación metropolitana

En los casi veinte años transcurridos desde la aprobación del PROT-AML, la planificación metropolitana ha experimentado algunos avances y considerables dificultades que tienen su origen tanto en el contexto macroeconómico como en las debilidades del sistema institucional. Desde entonces se han desarrollado mecanismos de gobernanza, aunque las dinámicas colectivas suelen ser efímeras (Carmo, 2014; Marques, 2008). Portugal partió de lejos, en un contexto de democracia inmadura (Alves, Sacadura y Vaz, 1993) y la gran inexperiencia de los instrumentos de planificación (Catita, 2009), enfrentó una crisis financiera con implicaciones particularmente duras para la inversión en infraestructura y para la gestión territorial. Estas tendencias se reflejan en tres grandes categorías de desafíos: el desafío de la escala metropolitana, el desafío de la cultura de la planificación territorial, el desafío de pasar del discurso a la acción.

4.1 La escala metropolitana, ¿pariente pobre de la planificación en Portugal?

La organización administrativa del país está marcada por una cierta bipolarización de poderes. Por un lado, un centralismo importante y muy arraigado en las decisiones que no solo inhibe iniciativas de ámbito intermunicipal, sino que también genera una gran sensibilidad hacia contextos macroeconómicos o políticos adversos. Las deficiencias legislativas se traducen, por ejemplo, en la no aplicación de determinadas medidas. Así, la ausencia de un decreto de ejecución impidió la implementación del impuesto de transporte municipal, equivalente al Pago de Transporte e instituido por una ley aprobada en 1983. Si bien es cierto que la ordenación territorial tiende a desaparecer prioridades cuando el contexto es la contracción del gasto público (Caspersen et al., 2006), el retiro del Estado, la desaparición del financiamiento público para varios proyectos considerados estructurantes (línea de alta velocidad, nuevo aeropuerto, por ejemplo), las restricciones financieras que afectan al transporte público y que van acompañadas de importantes reducciones en el rendimiento (reducción de frecuencias, limitación de trenes, reducción de la velocidad comercial), de hecho contribuyen a disminuir

la capacidad del sistema de transporte para enlazar funcionalmente los territorios urbanos del AML.

Por otro lado, si el éxito del poder local democrático, instituido en 1976, tuvo efectos positivos en la toma de decisiones municipales y en la elaboración del PDM de primera generación (década de 1990), la planificación sufre en realidad de múltiples localismos. En el primer caso, la ausencia de un sistema de equiparación financiera a escala metropolitana y la primacía de los impuestos prediales con base en la población residente favorece una tendencia expansiva de los PDM (Almeida et al., 2013), a través de una oferta crecimiento de suelo catalogado como urbanizable (Ribeiro, 2009), que aumenta con el tiempo a pesar de la cada vez más urgente orden de controlar la expansión del parche urbano (Arq Pais, 2004, Carranca, Castro, 2011). Por ejemplo, el perímetro urbanizable de Vila Franca de Xira (noreste de Lisboa) aumentó un 18% de un PDM a otro (1993 y 2009) (Carranca, Castro, 2011). Uno de los principales obstáculos para PROT-AML fue, sin duda, su cronología: aprobado poco después de que los municipios del AML adoptaran los PDM, PROT difícilmente podía imponer sus directrices sobre decisiones locales ya tomadas. Los PDM se basaron esencialmente en modelos urbanos extensivos, incompatibles con la contención de la expansión urbana preconizada en PROT AML. Por lo tanto, la adaptación requerida del PDM al PROT llevaría muchos años, y varios PDM aún están bajo revisión.

En medio de las dos escalas prioritarias del sistema urbanístico portugués, los técnicos intentan hacer sobrevivir a la escala metropolitana en un contexto de disminución de la legitimidad del poder metropolitano, sin olvidar que no hay representación electa. El carácter reciente del PROT frente a otros instrumentos, su fragilidad y falta de transposición a los instrumentos de planificación municipal, y el déficit de coordinación entre los principales actores institucionales, públicos y privados (Carmo 2014). Se han subrayado avances, y se ha insistido, por ejemplo, en la idea de que el nuevo Marco Legal de Instrumentos de Gestión Territorial de 2015 abrió perspectivas con la posibilidad de elaborar planes directores intermunicipales, prescindiendo en este caso de la elaboración de planes municipales (Abrantes, 2016). Sin embargo, su carácter optativo y el peso de la actuación municipal en materia de ordenación del territorio no prevé un desarrollo más positivo en este sentido.

4.2 Entre la cultura técnico-administrativa y las nuevas palabras de moda neoliberales

Al no ser un rasgo específico de la escala metropolitana, y en un contexto de relativa debilidad (aunque con evidentes avances en los últimos años) de la participación ciudadana (Ache, Hill, Höweler y Peters, 2006), la cultura de la planificación territorial sigue siendo débil, varada entre una cultura técnico-administrativa guiada por su carácter burocrático, jerárquico y normativo, y una marcada tendencia al repliegue del sector público en la producción urbana a la par que la aceptación de las grandes palabras de moda del urbanismo emprendedor y del marketing urbano.

En el primer caso, la debilidad de la cultura territorial –y de la planificación territorial– ha sido enfatizada muchas veces (Ferrão, 2010, Gaspar, 2007). Se traduce en un relativo borrado del urbanismo frente al gesto arquitectónico, por un lado, frente al proyecto de ingeniería por el otro (Alves, Sacadura y Vaz, 1993), lo que se traduce en proyectos con un discurso metropolitano, pero con una ambición real más bien local, así como una postura menos anclada en una estrategia de planificación que en respuestas racionales a problemas concretos y específicos. Como afirma Ferrão (2011): la política de ordenación del territorio es «débil en relación con su misión, dada la desproporción que existe entre la ambición de los objetivos perseguidos y las condiciones efectivas para alcanzarlos; y débil en relación a los efectos no deseados resultantes de otras políticas, dada la vulnerabilidad en relación a los impactos negativos a la luz de los objetivos y principios de la ordenación del territorio». A estas debilidades se suma la fuerte segmentación profesional existente en la administración central y local y la débil coordinación intersectorial. Más que una cultura de la planificación como «plan-proceso», escribe Pereira (2009), en Portugal se consolidó una cultura del plan, como un «plan-producto».

En el segundo caso, el creciente lugar que se le da a la contratación privada en las operaciones urbanísticas, en parte debido al desarrollo de la ideología neoliberal, los poderes públicos están adoptando cada vez más los métodos de asociación público-privada y transfiriéndose a actores privados la conducción de proyectos urbanísticos cuya dimensión lucrativa margina el imperativo social (Alves, 2012) y la lógica del interés colectivo (Galvão, 2008), como

lo demuestra el Parque de las Naciones, sede de la Exposición Universal de 1998, establecido como una nueva polaridad de prestigio y como una nueva centralidad económica. Al mismo tiempo, mientras los PDM siguen siendo los únicos documentos urbanísticos reales gravables a terceros y su revisión se extiende a lo largo de varios años a un ritmo tan lento que corren el riesgo de deslegitimación, las orientaciones estratégicas ignoran la austeridad y se establecen como si nada, al igual que las orientaciones de todas las metrópolis europeas (sostenibilidad, competitividad, cohesión social). La capacidad de controlar las temporalidades, la resistencia a las condiciones económicas (Pereira, 2009), son sin embargo dos modalidades esenciales de un proceso de planificación exitoso.

4.3 Dimensión discursiva y dificultades en la evaluación

Los documentos de orientación o urbanismo adoptan con mayor frecuencia una dimensión esencialmente intencional y discursiva, con una muy baja capacidad de ejecución y evaluación (Catita, 2009). Si bien el PROT-AML es vinculante para la administración central y local, su aplicación se ha topado con la ausencia no solo de una evaluación sistemática y cuantificada de sus logros, sino también de mecanismos sancionadores. De hecho, la figura de PROT aparece en Portugal como meramente indicativa e intencional, a pesar de su alcance legal.

Es cierto que el carácter excesivamente «subjetivo y generalista de la normativa» (CCDR-LVT, 2017) no apoya a favor de una interpretación unívoca de sus objetivos locales y permite una gran libertad a los municipios que, en definitiva, intervienen en el territorio en ausencia de inversiones estatales. Sin embargo, el marco legal requería que los CCDR prepararan Informes sobre el Estado de la Ordenación del Territorio (REOT) regionales cada dos años. El propio PROT-AML contaba con un conjunto de indicadores, más sobre la evolución del territorio que sobre el seguimiento de los logros y efectos territoriales del plan, para evaluar el cumplimiento de los objetivos: indicadores de sostenibilidad (no se detalla el contenido exacto de estos indicadores), indicadores control de usos del suelo y usos de las áreas de construcción, indicadores de calidad (de edificaciones, espacio público, accesibilidad y equipamiento), indicadores de desempeño (materiales y financieros). La propia PROT-AML previó

la creación de un Observatorio del Territorio Metropolitano para promover «la evaluación de patrones de uso del suelo y fenómenos emergentes, y el seguimiento de áreas piloto identificadas por los problemas e intervenciones asociadas a él» (CCDR- LVT, 2002). El observatorio no existe.

Dicho monitoreo no existía formalmente (CCDR-LVT, 2017; Leandro, 2016). En la práctica, hubo un momento de evaluación (CCDR-LVT, 2017). Fue en el ámbito del proceso de revisión del PROT, en 2008 (RCM nº 92/2008, de 5 de junio), que diversos diagnósticos sectoriales (evaluación ambiental; diagnóstico estratégico; demografía; sistema urbano, vivienda y equipamiento; economía; agricultura y bosques ; turismo y ocio; cultura; energía; patrones de uso del suelo y estructura regional para la protección y mejora del medio ambiente; conservación de la naturaleza y la biodiversidad; suministro de agua y saneamiento de aguas residuales y desechos sólidos; riesgos y protección civil; sistema de transporte) fueron elaborados, lo que permitió lanzar una evaluación, aunque muy incompleta, sobre los logros y alcances del PROT. Este cambio de plan estaba justificado en su momento por las inversiones estructurales previstas en el ámbito de las infraestructuras de transporte y por la formalización del NSRF 2007-2013 y el PNPOT 2007. Aunque sometido a discusión pública en 2010 y 2011, la nueva versión del PROT no sería adoptado.

5. Conclusión

Si la agenda urbana a menudo ha estado condicionada por la coyuntura económica y política, muchas veces resultando en la paralización de procesos, también es evidente que existen una serie de déficits, entre ellos el déficit de cultura cívica y territorial, la escasa participación de la ciudadanía en decisiones en el marco de un fuerte centralismo y complejidad del urbanismo (Carmo, 2014). Estos elementos explican, por un lado, la dicotomía –más que la compatibilidad– que existe entre instrumentos de ámbito regional o metropolitano e instrumentos locales. El vínculo entre los PDM y las orientaciones supra-nivel ha sido reconociblemente débil e incluso contradictorio en algunos casos (Pereira y Nunes da Silva, 2008). No hay forma de monitorear, corregir y/o penalizar las desviaciones. Los PDM se crearon en la década de 1990, mientras que

los instrumentos intermedios y superiores que se suponía que debían replicar localmente se crearon años después. Los PDM se adaptaron ligeramente a partir de 2007 para incorporar las orientaciones PNPOT y PROT-AML, pero en la mayoría de los casos la adaptación se limitó a cambios en las densidades permitidas, sin reducción de áreas existentes que podrían desarrollarse (DSOT 2014).

Si bien PROT-AML, en gran medida ya desactualizado, sigue vigente, la clasificación del uso del suelo se decide exclusivamente a nivel municipal. Además, el poder municipal se ve reforzado por la posibilidad de proponer la degradación de áreas protegidas a nivel nacional o la modificación de servidumbres, al diseñar un nuevo PDM. La legislación relacionada con la gestión del uso de la tierra ha tendido a permitir excepciones para los PDM, y estas excepciones se han utilizado de manera muy pragmática: a menudo hay aplazamientos parciales de los PDM para legitimar los cambios, por lo que generalmente se consideran no transgresores. Se han decidido muchos aplazamientos parciales en las últimas dos décadas, generalmente para dar paso a proyectos de interés nacional o para favorecer el desarrollo económico local. La planificación del territorio metropolitano requerirá, en el futuro, una mayor implicación ciudadana, una mayor pedagogía en cuanto a la relevancia de la escala metropolitana y, probablemente también, una legitimación más efectiva, sin la cual se corre el riesgo de futuros instrumentos de planificación, queden como de uso poco concreto.

Agradecimientos

Este estudio contó con el apoyo del Centro de Estudios en Geografía y Ordenación del Territorio (CEGOT), financiado con fondos nacionales a través de la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FCT) bajo la referencia UIDB / 04084/2020.

Referencias

Abrantes, P. (2016). Ordenamento e Planeamento do território. Atlas Digital da área Metropolitana de Lisboa: Textos de enquadramento analítico.

Ache, P., Hill, A., Höweler, M., & Peters, S. (2006). Governance of territorial and urban policies.

Almeida, J., Condessa, B., Pinto, P. & Ferreira, J. A. (2013). Municipal Urbanization Tax and land-use management-The case of Tomar, Portugal. Land Use Policy, 31, 336-346.

Alves, F. B., Sacadura, F. C. & Vaz L. C. (1993). Planos e planeadores: PDM e Administração Municipal. Lisbon, 5 July 1993: Portuguese Society of Urbanists.

Alves, T. (2012). Requalificar cidades: do betão aos conteúdos. Tomando sempre novas qualidades. In: Jacinto, R. ed. A cidade e os novos desafios urbanos. Guarda, Lisboa: Centro de Estudos Ibéricos, Âncora Editora.

Arq Pais (2004). IP7-Eixo viário Norte-Sul. Viaduto do eixo viário Norte/Sul sobre a Av. Padre Cruz. Estudo de impacte ambiental - Resumo não técnico, Lisboa, MOPTH, IEP.

Caldeira, J. (2008). As Grandes Opções da LBPOTU e a Agenda necessária à constituição e consolidação do Sistema de Gestão Territorial. Gonçalves, F., Bento, JF e Pinheiro, ZG, Os, 10, 1998-2008.

Carmo, F. (2014). Planos Regionais de Ordenamento do Território e governança territorial: do discurso às evidências da prática. GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território5, 41-65.

Carranca, M. A. & Castro, N. (2011). Dinâmica dos perímetros urbanos nos PDM revistos após a publicação do PNPOT - Fase 1: Análise, Lisboa, DGOTDU.

Carvalho, J., Cabral, J., Gonçalves, R., Torres, L., & Mendes-Victor, L. (2006). Geophysical methods applied to fault characterization and earthquake potential assessment in the Lower Tagus Valley, Portugal. Tectonophysics, 4183-4, 277-297.

Caspersen, O. H., Konijnendijk, C. C. & Olafsson, A. S. (2006). Green space planning and land use: an assessment of urban regional and green structure planning in Greater Copenhagen. Danish Journal of Geography, 106, 7-20.

Catita, A. (2009). A situação actual do sistema de planeamento e gestão territorial: uma nova era, novas responsabilidades. Inforgeo, 2009, 9-15.

Cavaco, C. S. (2007). Os espaçamentos ilegítimos ou a condição suburbana do vazio. Seminário de Estudos Urbanos. Lisboa: ISCTE.

CCDR-LVT. (2002). PROT-AML: Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa. In: CCDR-LVT Lisboa.

CCDR-LVT. (2017). Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo. Lisboa.

Domingues, Á. (2006). Cidade e democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal, Edição Argumentum, Lisboa. Retrieved from

Dos Santos, S. C. S. (2011). Espaços urbanos expectantes como oportunidades para a requalificação: entre a cidade e o rio envolvente da Cordoaria. Mestrado em Arquitectura, Universidade Técnica de Lisboa.

Ferrão, J. (2011). O ordenamento do território como política pública: Fundação Calouste Gulbenkian.
Ferrão, J. (2010). Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. Prospectiva e Planeamento, 17-2010, 1-11.
Galvão, S. (2008). Repensar o planeamento local: que soluções para a rigidez das normas dos planos municipais? Actas do Encontro Anual 2008 Ad Urbem. Lisboa: Ad Urbem, DGOTDU, FCT.
Gaspar, J. (2007). Notas em torno do processo de elaboração do PNPOT. Sociedade e Território, 74-86.
Gonçalves, C. (2017). Modelos de Desenvolvimento Regional e Sistemas Urbanos: Portugal, visão integrada. REDES: Revista do Desenvolvimento Regional, 221, 280-303.
Leandro, D. d. C. H. S. (2016). Contributos para a elaboração de um REOT à escala regional: Aplicação à região de Lisboa e Vale do Tejo.
Marques, T. S. (2008). Planos regionais de ordenamento do território: um balanço preliminar.
Padeiro, M. (2015). Os factores determinantes da edificação recente na AML 1991-2011. Finisterra, L99, 5-29.
Pereira, M. (2009). Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a coesão territorial. Paper presented at the Actas 15º Congresso da APDR, Cabo Verde.
Pereira, M. (2009). Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente dos territórios. Prospectiva e Planeamento, 16, 77-102.
Pereira, M., & da Silva, F. N. (2008). Modelos de ordenamento em confronto na área metropolitana de Lisboa: cidade alargada ou recentragem metropolitana? Cadernos Metrópole.20.
Portas, N., Domingues, Á. & Cabral, J. (2011). Políticas urbanas II: transformações, regulação e projectos, Lisboa, FCG.
Portas, N., Domingues, Á., & Cabral, J. (2011). Políticas Urbanas II: Transformações, regulações e projectos.
Ribeiro, J. F. (2009). Cenários de desenvolvimento para a Área Metropolitana de Lisboa no horizonte 2020, Lisboa, CCDR-LVT.
Rodrigues, M. (2009). A forma urbana em Portugal continental: aplicação de índices quantitativos na caracterização morfológica das cidades. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa.
Silva Nunes, J. P. (2011). Florestas de cimento armado: os grandes conjuntos residenciais e a constituição da metrópole de Lisboa 1955-2005, Lisboa, FCG.
Soares, L. J. B. (2002). A realidade incontornável da dispersão. Sociedade e Território, 123-129.

Soares, L. J. B. (2003). Ordenamento e planeamento do território no contexto metropolitano. In: Tenedório, J. A. ed. Atlas da Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.

Zêzere, J. L., Ramos Pereira, A., & Morgado, P. (2007). Perigos naturais em Portugal e ordenamento do território: e depois do PNPOT? Geophilia-O sentir e os sentidos da Geografia, 529-542.

El fenómeno metropolitano y su ordenación en la Comunitat Valenciana: diversidad de iniciativas y enfoques para un inacabado plan metropolitano de Valencia[1]

Joaquín Farinós Dasí
Departamento de Geografía de la Universitat de València
Presidente de Fundicot y Director de la
Cátedra de Cultura Territorial Valenciana

Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas
Doctorando del IIDL
Investigador responsable e investigador del GDLS-Grupo
de Investigación consolidado. IIDL-Universitat de València

[1] Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación «Gobernanza efectiva del territorio: Actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio Comprehensiva en España» (GOBEFTER-II), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, con referencia CSO2016-78169-R.

1. A modo de introducción

El territorio es un producto social en el que interactúan elementos materiales e inmateriales (Brighenti, 2010), donde se producen relaciones de los sistemas antrópicos entre sí, y entre estos y los sistemas ambientales. Con este nuevo enfoque socio-ecológico (servicios ecosistémicos, Constanza et al. 2014) es posible explicar cómo se van configurando las estructuras sociales de cada localidad y sus posibilidades de innovación social. Esta última es el eje central en torno al cual reconsiderar los modelos de desarrollo económico regional (Gallego y Pitxer, 2018), territorial y sostenible que mejore el bienestar ciudadano. Las áreas metropolitanas (AAMM) son el espacio predilecto para que esta innovación social se produzca.

Y es aquí donde entra en juego la planificación territorial, necesariamente de carácter integral, para dar cabida tanto a las cuestiones sociales (gracias a un estilo estratégico y colaborativo, vid. Farinós, 2017) como ambientales (Farinós, Peiró y Quintanilla, 2017). Ello la convierte en el ámbito predilecto para el ejercicio de la gobernanza territorial. La gobernanza representa una alternativa evolucionada respecto de las formas de gobierno clásicas, tendente a la descentralización y la generación de nuevos centros o niveles de poder y autoridad (Arellano et al. 2014).

De entre ellos, los espacios metropolitanos resultan una de sus máximas expresiones, al concentrar la mayor parte de la población, actividades, riqueza y la toma de decisiones. Sin embargo, no disponen, por el momento, de un nivel de empoderamiento, responsabilidades y recursos, suficiente (Hildenbrand, 2017; González, 2018). Espacios de poder, conflicto y necesidad, las AAMM se consideran el lugar predilecto para poder aunar ciudad y territorio (la ciudad-región), a partir de reconducir las relaciones urbano-rurales. Unos espacios, los metropolitanos, que necesitan de una adecuada planificación a fin de: reducir conflictos e impactos negativos de dinámicas territoriales descontroladas, favorecer estrategias de desarrollo territorial inteligente aprovechando su propio potencial y recursos disponibles, y todo ello mediante la necesaria coherencia de las actuaciones (función de coordinación) mediante nuevas prácticas de gobernanza metropolitana.

Con estas premisas, el presente capítulo aborda el fenómeno metropolitano de la ciudad de Valencia, en el contexto valenciano

y español, y sus intentos de ordenación. Sirven de base algunos trabajos previos que hemos venido desarrollando (Farinós, Peiró y Gomis, 2018; Farinós, Peiró y Zornoza, 2019).

2. El fenómeno metropolitano en el contexto valenciano

2.1. Área Metropolitana de Valencia: un espacio funcional claramente consolidado, pero diversamente tratado como espacio de ordenación

Como en otras regiones españolas, el territorio valenciano pasó de ser una economía marcadamente agrícola (tradicionalmente orientada a los mercados: el local, el nacional y los internacionales; que hasta principios del siglo XX sirvió de base para la industrialización y la configuración de su sistema de ciudades) a otra más industrial y, finalmente, terciaria. Esta transformación económica, y los movimientos migratorios asociados, provocó el crecimiento de la ciudad y de los municipios próximos, sobre todo los de la Huerta Sur y Oeste, donde se localizaban preferentemente las nuevas industrias (Calatayud, 2011). También la década de los años 1960 se originaba el fenómeno turístico, con una especialización de *sol y playa*, que encontrará su máximo desarrollo gracias a las sinergias con los sectores inmobiliarios y de la construcción. Lo hará al amparo de leyes como la 197/1963, de 28 de diciembre, sobre «Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional», que sobreimponía el interés turístico a lo establecido por los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) surgidos al amparo de la primera Ley del Suelo (LS) de 1956.

La macrocefalia de la ciudad de Valencia dentro del sistema urbano regional, a pesar de un mayor carácter policéntrico del espacio provincial alicantino, es evidente. A finales de la década de los años 1990 se observa un nuevo patrón menos concentrado gracias al turismo, la producción y transformación agrícola y su comercialización, lo que motiva la aparición de nuevos ejes urbanos de desarrollo (Lois y Piñeira, 2017). La capital valenciana cuenta con una corona metropolitana de municipios con clara relación funcional pero escasa coordinación y colaboración con la metrópoli, a la que miran con recelo.

En los años 1980 se evidenciaba la presencia de un sector industrial en expansión, con una creciente diversificación y especialización, que demandaba el sellado de más suelo para su implantación (Pérez, 1981). Ello se vio acompañado de una demanda de suelo para zonas residenciales de baja densidad. Desde los municipios se potenció el desarrollo de zonas comerciales y residenciales periféricas (ubicadas en el espacio metropolitano), favoreciendo con ello un modelo de ciudad dispersa, cambiando las pautas de consumo y de movilidad, de relación con el medio, abandonando espacios comunes y de cohesión social y favoreciendo la lógica de consumo más individual (Ponce, 2014).

Este proceso se intensifica a partir de la Ley del Suelo de 1998, momento en el que cobra protagonismo un modelo de desarrollo basado en la especulación del suelo, la producción inmobiliaria y la generación y apropiación de plusvalías como principal motor de desarrollo económico (Madrid y Valencia fueron líderes). Ello se fundamentó en una liberalización de tanto suelo como fuera posible (bajo la lógica del «todo urbanizable») y la realización de grandes proyectos estratégicos que actuaran como detonantes para la revalorización del precio del suelo que aumentara su atractivo. Algo que, sin embargo, no llegará a suceder tras el estallido de la burbuja inmobiliaria de 2007, y que motivará gran parte del endeudamiento público, la quiebra de las haciendas locales y regionales, así como la de un gran número de entidades financieras que habían apostado por este tipo de inversiones (la mayoría).

Los impactos fueron tanto económicos (provocando una grave crisis económico-financiera a nivel regional, nacional e internacional) como territoriales. En primer lugar, la desmesurada e injustificada cantidad de suelo clasificado como urbanizable, todavía vigente (Farinós, Peiró y Zornoza, 2019); en segundo, como consecuencia, una especial presión sobre los espacios abiertos y los naturales protegidos del entorno metropolitano.

De entre los espacios abiertos destaca la Huerta que, por sus valores históricos, ambientales y patrimoniales, se reivindica como un espacio estratégico fundamental para el entorno metropolitano (Mata, 2017). L'Horta es una de las seis huertas mediterráneas históricas que aún hoy permanecen (Melo, 2017). Su funcionalidad y relación con la ciudad y el entorno metropolitano, estuvo a punto de perderse por completo tras el referido proceso de industrialización

y transformación urbana (Sanchis et al. 2017). Ha visto sustituido su valor como espacio de producción y comercialización agrícola por otro más residual: servir de reservorio de suelo para el crecimiento de la ciudad y soportar los grandes proyectos (Farinós et al. 2017). Todo ello ha conducido a una progresiva y sustancial artificialización de este espacio (vid. Figura 1). Si en 1970 se había perdido un 22% de la superficie regada, en 2003, cuatro años antes del estallido de la burbuja inmobiliaria, este porcentaje ascendía ya al 87% (Sanchis, 2004).

Figura 1. Evolución del modelo de asentamientos en la ciudad de Valencia y la primera corona metropolitana (espacio de l'Horta de Valencia).

Fuente: PAT de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia.

De entre los espacios naturales protegidos hay que destacar dos: el Parque Natural de la Albufera de Valencia y el Parque Natural del Turia. Espacios cuya degradación ha sido progresiva, con crecientes costes para su mantenimiento y mejora. La salvaguarda del primero ya fue reivindicada por diversos grupos de la sociedad civil organizada desde la década de los años 1970. Ello condujo a su declaración como espacio protegido en 1986 (el PN del Turia lo será ya en 2007), con unos postulados más próximos a la conservación que a la mera protección (blindaje) de este espacio. Conservar implica ser capaz de proponer estrategias de desarrollo territorial sostenible y una reconsideración del modelo productivo. Esto se pretende conseguir a partir de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), el instrumento específico para la

delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio.

2.2. Dimensión geopolítica de lo metropolitano e intentos de consolidación político-administrativa

A lo largo del siglo XX, la importancia de lo metropolitano ha estado presente en el contexto español. Se fueron sucediendo enfoques mediante los que concebir y gestionar los espacios metropolitanos, incluyendo el valenciano (Selva, 2013). A un primer enfoque de carácter funcionalista, que entendía la ciudad como el elemento que organizaba el territorio al actuar como centro de servicios autónomo, le siguió uno organicista. En él, cada territorio tenía una vocación y una función para un objetivo «nacional» común (según la visión del falangismo de la época). Es entonces cuando la visión supramunicipal/comarcal resulta predominante, frente al municipio, que no presenta las suficientes economías de escala. Fue el banco de pruebas para el urbanismo de posguerra, que daría lugar a la LS 1956. Sin embargo, este enfoque supralocal y coordinado pronto se vio sustituido por el nuevo enfoque estructuralista que impondría el Plan de Estabilización y los planteamientos tecnocráticos del gobierno del Opus, que asentarán las bases del desarrollismo. Los ojos estaban puestos en el crecimiento económico y en la generación de las infraestructuras necesarias para ello. A partir de esos momentos el planteamiento integral y supramunicipal de la planificación territorial perderá su protagonismo en favor de un urbanismo municipal y con un enfoque sectorial, que permanecerá hasta hoy.

La dictadura franquista (1939-1975) impuso un modelo de administración claramente centralista y sectorial. Ya no serían las corporaciones locales sino la Dirección General de Urbanismo a nivel estatal la responsable de decidir en última instancia la forma que debía tomar el crecimiento de las ciudades. En especial las grandes, que desde finales del siglo XIX empezaban a crecer y expandirse; ya no solo fuera de sus murallas (con las típicas obras de ensanche del siglo XIX) sino más allá de los propios límites municipales, lo que no en pocos casos, como en Madrid o Bilbao, iba a significar la absorción de algunos de sus municipios colindantes, que ahora pasarán a ser distritos de la ciudad principal. En el caso de la ciudad de Valencia, las obras del ensanche tendrían lugar en el año

1865 y el enfoque supramunicipal (inicialmente asociado a la idea de comarca, después como área metropolitana) en 1959, cuando la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda adopta los criterios del profesor Kingsley Davis, de la Universidad de California (Berkeley), para la definición del hecho metropolitano (Sánchez, 1996).

A partir de la década de 1940, eran evidentes cuatro realidades metropolitanas en el contexto español: Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia. Fueron el banco de pruebas que culminaría con la aprobación de la citada LS 1956. En ella se planteaba un sistema de planificación en cascada a tres niveles: estatal, provincial y local. Tuvieron poco desarrollo otros planes que no fueran locales; a pesar del importante efecto que tuvieron algunas pocas experiencias como el plan provincial de Guipúzcoa (1942) o el de Barcelona, inicialmente concebido como provincial (para lo que se creó en 1945 la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona), pero que en 1953 acabó siendo el «Plan de ordenación de Barcelona y su zona de influencia» (de carácter metropolitano).

De aquella misma época es la creación de la corporación administrativa *Gran Valencia* (1947-1986), ente comarcal conformado por tres órganos independientes: un Consejo General (encabezado por el Gobernador Civil) y una Comisión Ejecutiva (cuya presidencia recaía en el alcalde de Valencia), ambos de naturaleza política, y una Oficina Técnica conformada por arquitectos y topógrafos. En el caso de la ciudad de Valencia, un segundo instrumento que considerar de este periodo es el Plan General de Ordenación de Valencia y su Cintura (de 1966). Puede considerarse de carácter metropolitano en tanto abarca un total de 30 términos municipales de su entorno. Sin embargo, a diferencia del anterior, su lectura no es tanto territorial como urbanística: coordinar los planeamientos urbanísticos de los municipios (lo que hoy, con la actual LOTUP de 2014 se persigue con la nueva figura de los Planes Generales Estructurantes Mancomunados, de los que sin embargo no hay ningún ejemplo).

Suprimida la corporación administrativa *Gran Valencia*, en 1986 se creaba el Consell Metropolità de l'Horta. Su función era desarrollar las normas de coordinación metropolitanas. Según Burriel (2009) «una ocasión perdida porque su planteamiento se autolimitaba a la coordinación de las políticas sectoriales con los planes urbanísticos municipales, renunciando a establecer un modelo territorial para

el conjunto del espacio metropolitano». En 1995 se convertía en el Área Metropolitana de l'Horta. Fue finalmente suprimido en 1999.

En el caso valenciano, tras la desaparición del Consell Metropolità de l'Horta únicamente existen dos áreas metropolitanas monofuncionales: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI, formada por 51 municipios) y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (ENTRE, integrada por 45 municipios). Las áreas metropolitanas son instrumentos jurídicos de cooperación cuya creación corresponde a la Comunidad Autónoma. Son más habituales los consorcios, de carácter igualmente sectorial pero de naturaleza voluntaria, resultado de acuerdos entre los distintos niveles de la administración y las entidades públicas y privadas. Han demostrado ser muy eficaces, lo que ayuda a cuestionar la necesidad de un nuevo nivel de poder metropolitano.

La Constitución Española de 1978, que dio paso al actual Estado de las Autonomías, significó el reconocimiento de la Ordenación del Territorio (OT) como una política con entidad propia y diferenciada del urbanismo, que sería de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (CCAA) (art. 148.1 CE). Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados por desligarse del urbanismo, con mayor tradición, la política de OT va a ser en muchos aspectos heredera de los principios y técnicas de aquel (Vaquer, 2018, p. 109).

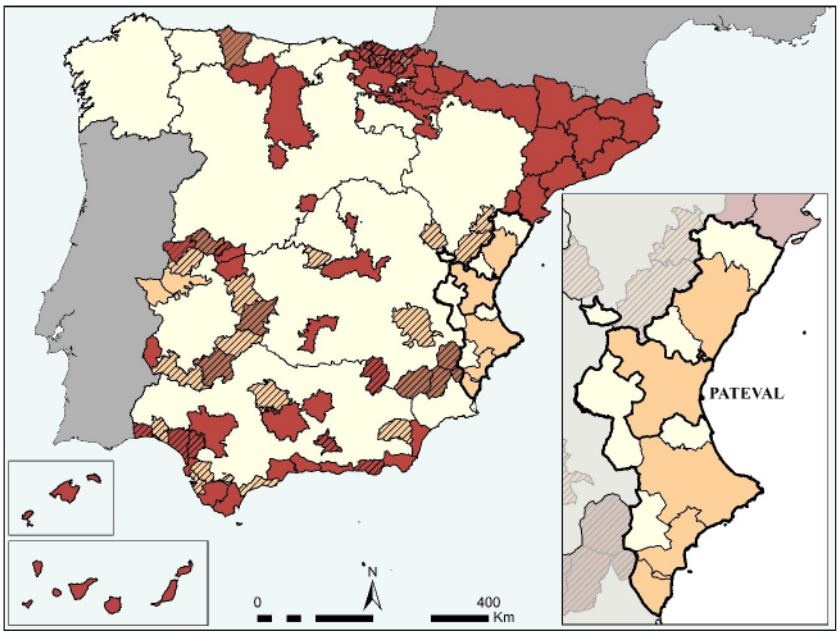
Es de esta forma que se irán configurando las bases conceptuales y procedimentales de una OT que se ha ido consolidando con una visión poco generosa, alejada del Regional/Spatial Planning, como una política de planificación supramunicipal de usos del suelo (Cruz, 2018). Un enfoque en el que parece haber quedado anclada, aunque en algunos casos y momentos se han llegado a advertir matices más estratégicos e integrales (una «Strategic Comprehensive Spatial Planning») gracias al influjo europeo (Peiró, Elorrieta y Farinós, 2020).

En este nuevo sistema autonómico y de la OT, la cuestión metropolitana ha sido hasta hace poco la gran olvidada. No existe un concepto armado de «plan metropolitano», ni desde la perspectiva jurídica ni metodológica, para dar respuesta a los retos a los que estos espacios se enfrentan (de Miguel, 2008; Precedo, 2004). Esto se ha traducido en una notable variedad a la hora de abordar el fenómeno metropolitano, tanto desde la OT (Farinós, Peiró y Gomis, 2018) como desde la planificación estratégica (Farinós, Boira et al. 2015).

Desde el punto de vista de los planes de OT subregionales de carácter metropolitano, se observan dos opciones diferenciadas a la hora de dotar a las AAMM de un instrumento de ordenación (véase la figura 2):

- Desarrollar un plan específico de ámbito subregional ajustado el entorno metropolitano propiamente dicho (como en la Comunitat Valenciana).
- Incluir el área metropolitana en un instrumento de planificación más amplio no coincidente con su perímetro (a los que en ocasiones llega a desbordar, caso de las AAMM de Madrid y Sevilla).

Figura 2. Instrumentos de planificación territorial asociados a la OT, su estado de tramitación y vigencia, y su relación con los espacios metropolitanos.



Fuente: adaptación a partir de Farinós –coord.– (2020).

Por lo que respecta a los Planes Territoriales Estratégicos (PTE), tampoco se centran tanto en las AAMM como en localidades (ciudades o municipios) y a nivel provincial. Dos niveles que cuentan con sus respectivos gobiernos (ayuntamientos y diputaciones) que

pueden involucrarse e incluso llegar a liderar el plan. Un poder institucionalizado del que sin embargo carecen las AAMM, lo que nos lleva a la cuestión no resuelta de la gobernanza metropolitana. Un análisis de estos PTE evidencia que sus objetivos se acercan mucho a los de la OT (vid. Farinós et al. 2005, 2015). Lo que les diferencia es su mayor flexibilidad y menor dependencia de la normativa y los procedimientos regulados a los que se enfrenta la OT tradicional.

3. Los planes de ordenación de los espacios metropolitanos valencianos: instrumentos sin aprobación definitiva tras más de tres décadas de recorrido

3.1. Marco legal y precedentes

La Comunitat Valenciana cuenta con la competencia de OT desde la aprobación de su primer Estatuto de Autonomía en 1982. Sin embargo, la primera ley de OT (Ley de la Generalitat Valenciana 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio –LOT–) no se aprobaría hasta 1989. Le seguirán la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTTP), y la actual Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP), que une por primera vez la OT y el urbanismo valenciano en un mismo texto, y que ha sufrido importantes modificaciones desde entonces (Farinós y Bas, 2020). Aunque han transcurrido casi cuatro décadas desde entonces, todavía se carece hoy en día de unos instrumentos de planificación de ámbito metropolitano definitivamente aprobados.

En el primer periodo de la LOT de 1989, la cuestión metropolitana tuvo una escasa presencia y materialización. Tras el documento «Estrategias de Vertebración Territorial» (Documento II del Avance del nunca aprobado Plan de desarrollo urbanístico de la Comunitat Valenciana, 1995), en el que se hacía referencia a las «áreas urbanas integradas» y, en un nivel inferior, a las «áreas de influencia urbana», en 2002 el nuevo gobierno regional presentaba una propuesta de modelo territorial llamada «Hipótesis del modelo territorial de la Comunidad Valenciana». En ella se contemplaban los denominados «Proyectos de Dinamización», entre los que se encontraban los denominados «Proyectos Metropolitanos». Los proyectos sustituyen

al Plan como instrumento de transformación territorial hasta que, por las negativas consecuencias que ello ha tenido (Romero et al. 2015), se producirá un cambio de gobierno y una reconsideración de la política de OT valenciana a partir de 2015.

En 2004 se aprobaba la LOTPP, la segunda norma en materia de OT. Pionera a nivel nacional en materia de paisaje, establecía un compromiso (no cumplido) de elaborar un plan metropolitano del entorno de la ciudad de Valencia. De igual manera se plantearon figuras de planeamiento para los entornos metropolitanos de Castellón y Alicante-Elche, que quedarían sin mayor desarrollo. El de Valencia se acabará vinculando al espacio de l'Horta de Valencia, dando lugar a un intento, frustrado, de Plan de Acción Territorial de Protección de l'Horta de València (PATPHV). El plan se justificaba como una respuesta a la desaparición de l'Horta, adquiriendo así un enfoque de planificación reactivo (según la terminología de Ackoff, 1981). La realidad acabará siendo muy distinta, dejando que las dinámicas desarrollistas continuaran sin mayor problema. Se dejaba en manos de los agentes urbanizadores privados los nuevos desarrollos urbanísticos, excluyendo deliberadamente a la sociedad civil afectada, incluso a los propietarios del suelo, lo que generó graves conflictos que llevarían a modificar la Ley.[2] Finalmente, en el año 2014 se produjo la aprobación de la LOTUP, vigente en la actualidad.

En el marco de la nueva LOTUP, actualmente se encuentran en tramitación los tres PAT de ámbito metropolitano: el Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (PATEVAL) (resolución de inicio de agosto de 2016), el Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Castellón –área funcional pero no metropolitana– (resolución de inicio de octubre de 2016) y el Plan de Acción Territorial de las Áreas Metropolitanas de Alicante y Elche –obsérvese el

[2] La participación de actores diversos para la elaboración del plan se ha manifestado perversa y no siempre resulta equitativa. Una participación más consultiva que colaborativa y con poco empoderamiento ciudadano en la toma de decisiones, más allá de suministrar *input* a los tomadores de decisiones. Una participación marcadamente burocratizada que hace de la judicialización de los conflictos la vía prioritaria para su resolución. Por ello la necesidad de un enfoque fronético (Farinós y Vera, 2016) que preste atención a las relaciones de poder y a la valoración de beneficiados y perjudicados de la planificación. Al igual que plantea Flyvbjerg (1998) para el caso de la ciudad de Aalborg (Dinamarca), en el caso valenciano también se evidencian las influencias de los intereses privados en el desarrollo de la planificación. Algunos más lejanos en el tiempo, como en el caso del plan eólico, otros como el reciente (nuevo) bloqueo a la aprobación del Plan de Acción Territorial Sectorial de Comercio de la Comunidad Valenciana (PATSECOVA) por parte de la mayor cadena de supermercados regional.

plural– (resolución de inicio de diciembre de 2016). Por el momento solo el de Castellón ha llegado a cumplir la fase de aprobación inicial. Los tres responden al modelo de plan de OT típico que responde al esquema:

- Definición de finalidades y objetivos (decisión de formulación). El órgano promotor es la Dirección General de OT del Gobierno Valenciano.
- Análisis y diagnóstico sobre los que basar la memoria descriptiva o justificativa (se realiza por una consultoría externa habitualmente, bajo la supervisión de la administración regional).
- Identificación, evaluación y selección de las alternativas (memoria de ordenación/fijación de las líneas de acción del plan). Con la aprobación definitiva del Plan (mediante Decreto del Gobierno Valenciano) y su publicación en los Diarios Oficiales autonómico y español terminaría la fase de tramitación.
- Implementación de las decisiones y su posterior tarea de seguimiento y evaluación (la experiencia demuestra que salvo la ex-ante, por obligación de realizar la Evaluación Ambiental Estratégica, no se practica en los plazos estipulados).

3.2. Formulación e inicio de tramitación del Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (PATEVAL)

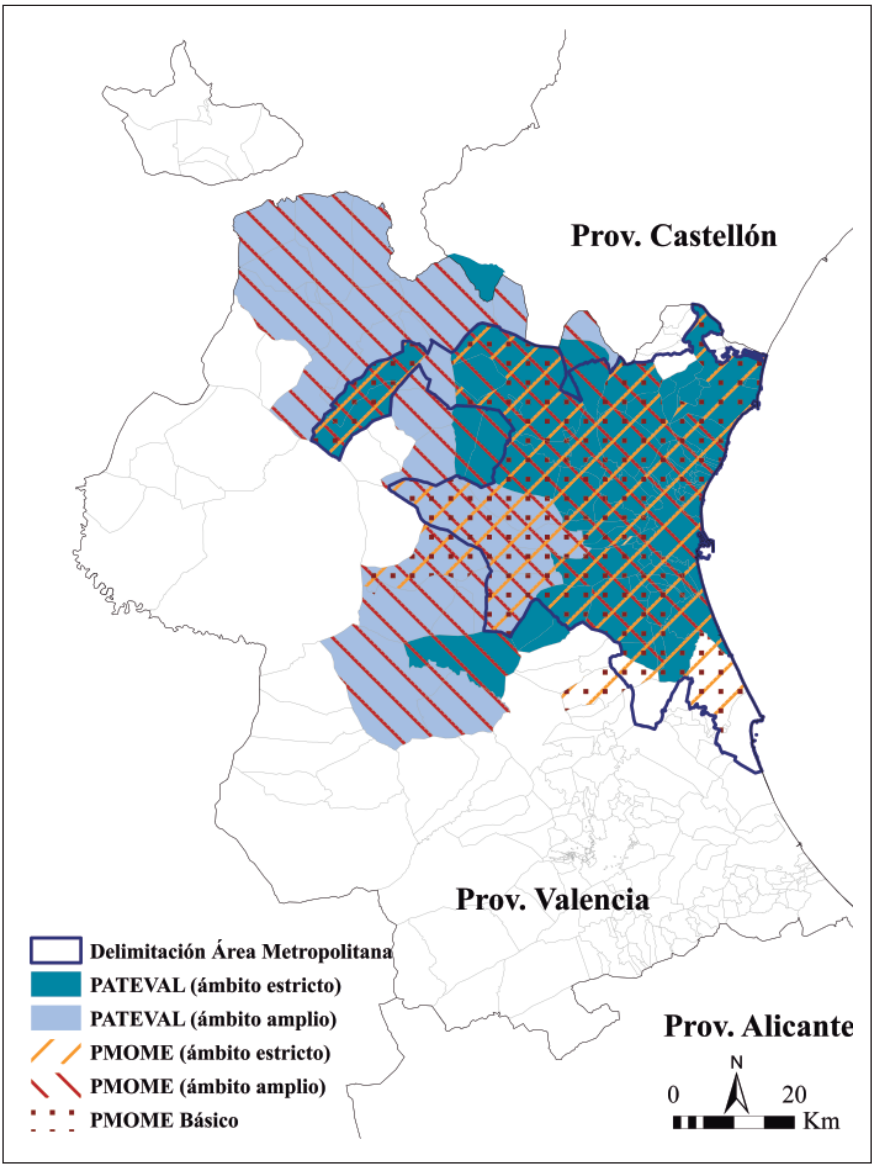
Al amparo de la nueva LOTUP se producen dos hitos relacionados con la planificación del espacio metropolitano de la ciudad de Valencia: el Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (PATEVAL) y el PAT de la Huerta. Respecto del segundo, la revisión y sustitución del antiguo intento PATPHV, ahora Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia (PATODH), finalmente será aprobado en 2018. Por el momento representa el único plan de OT que aborda (parcialmente y de forma sectorial) el espacio metropolitano de la ciudad de Valencia (Figuras 3.1 y 3.2). Su principal novedad, respecto de su predecesor, es el reconocimiento de que la prosperidad de un espacio como l'Horta requiere combinar unas medidas de protección (por ejemplo, mediante la clasificación de suelo no urbanizable que evite transformaciones indeseadas) con otras de revitalización económica. De hecho, la Ley de la Huerta de 2018 contempla tres instrumentos con este fin: el

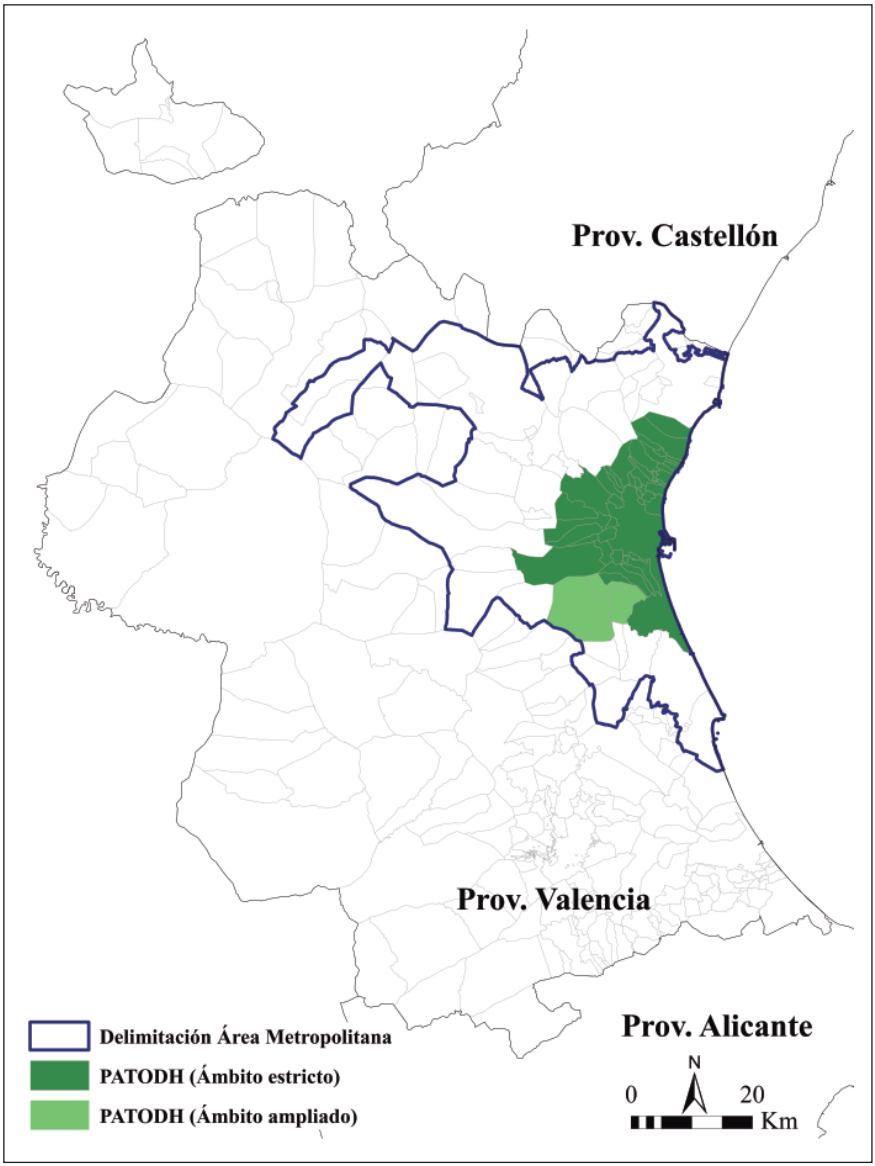
citado PATODH; el Consejo de la Huerta de Valencia (entidad –consorcio con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para obrar– cuyo objetivo es garantizar la pervivencia y promover la dinamización de las actividades agrarias en la Huerta de Valencia, fomentando una agricultura más respetuosa con el medio ambiente y permitir usos y actividades complementarios y compatibles con las actividades agrarias, para mejorar la sostenibilidad económica, social y ambiental del territorio); y el Plan de Desarrollo Agrario de la Huerta de Valencia (cuya finalidad es la mejora de las rentas de agricultores y empresas agrarias, garantizando la rentabilidad económica de las explotaciones y la supervivencia de la huerta) (Farinós, Peiró, Lloret y Vilchez, 2017).

Con un desarrollo paralelo al PATODH, pues ambos comienzan su tramitación en el año 2016, se plantea finalmente un plan metropolitano para la ciudad de Valencia, el PATEVAL, actualmente en el trámite de evaluación ambiental estratégica.[3]

[3] http://politicaterritorial.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/plan-de-accion-territorial-metropolitano-de-valencia-pateval-

Figuras 3.1 y 3.2: PATEVAL y planes sectoriales de movilidad (derecha) y PATODH (izquierda).





Fuente: elaboración propia.

El área metropolitana de Valencia, ha pasado de sus 15 términos municipales iniciales a los 90 en la actualidad.[4] Presenta un patrón radiocéntrico, siguiendo las carreteras A-3 (dirección oeste hacia Madrid) y la A-7 (dirección N-S del litoral mediterráneo). Concentra actualmente la tercera parte de población y actividad económica del conjunto del territorio valenciano.

Su enfoque es de PAT de carácter sectorial, no integral; se excluye la movilidad, a imagen y semejanza de lo que se hizo con el Plan Territorial Parcial del Área Metropolitana de Barcelona. En esta materia se propusieron otros tres planes metropolitanos (el Plan de Movilidad Metropolitano de Alicante-Elche, el de Castellón y el de Valencia, que cuenta además con el Plan Básico de Movilidad del Área Metropolitana de Valencia, aprobado por resolución del 29 de noviembre de 2018 por el director general de Obras Públicas, Transporte y Movilidad). A ellos se les une el «Programa estratégico para la mejora de la movilidad, infraestructuras y el transporte de la Comunitat Valenciana» (UNEIX), cuyo anuncio se produjo en febrero de 2018 y la presentación del documento estratégico en julio del mismo año.

En el caso del AM de Valencia cabe añadir los ya citados PATODH (aprobado en 2018) y los dos PORN: del Parque Natural de la Albufera y el del Parque Natural del Turia. A ellos se suma el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL) (2018). Como se observa, una proliferación de planes de diversa naturaleza pero de similar objetivo y concurrentes sobre la misma área geográfica, con la consiguiente dificultad para poder darles coherencia y lograr la necesaria coordinación entre ellos. El hecho de ser coetáneos, y de cerrar primero los de movilidad respecto de los metropolitanos, puede considerarse como una condición favorable para ello, pese al riesgo de adaptar lo territorial a lo sectorial, como viene sucediendo.

Según el texto de la resolución de inicio del PATEVAL (de 1 de julio de 2016, [2016/5709]), se trata de un plan que «viene a paliar la falta de coordinación del planeamiento general estructural de los

[4] Comprende municipios del entorno de la ciudad de Valencia con dos ámbitos: el primero, el metropolitano (primera y segunda corona metropolitana de Valencia, delimitados por la A-7 y la CV-50); el segundo, el área funcional, que incluye además las comarcas de los Serranos y la Hoya de Buñol (vid. Figura 3.1). Fechado en 2015, el PATEVAL reconoce que dota de cobertura a una superficie de 3.897 km^2 y cuenta con una población de 1.774.550 habitantes.

municipios del entorno de Valencia». Una premisa interesante que, sin embargo, no le permite escapar, como otros planes previos, de algunas características postdemocráticas (Swyngedouw, 2007): la defensa del mercado como la principal institución de organización de la sociedad, renunciando al enfoque redistributivo (de recursos y poderes), con un uso del medioambiente y su protección como herramienta justificativa de las acciones económicas enmascaradas en la protección ambiental; «el capitalismo de las partes interesadas» de Klaus Schwab (vid. Swyngedouw, 2011).

Un modelo espacial que no altera en lo sustancial ni la forma de gobernar ni de gestionar en este caso el espacio metropolitano, en consonancia con la LOTUP, cuya definición del concepto de territorio resulta muy ilustrativa: «…el territorio, como activo no deslocalizable, ha cobrado un elevado protagonismo al ser factor clave de competitividad a través de la puesta en valor de sus componentes de excelencia para captar inversiones, talentos y generar renta y empleo… es prioritario facilitar la implantación racional de actividades económicas en el territorio que sean plenamente compatibles con la conservación y mejora de sus valores ambientales, culturales y paisajísticos». Y añade «…para esto, los agentes económicos y sociales necesitan seguridad, claridad, estabilidad y simplificación de los procedimientos, así como certidumbre en los plazos de desarrollo de las actuaciones».

El PATEVAL presenta cinco alternativas en las que se recogen y conjugan las acciones y propuestas sobre los tres elementos territoriales en los que centra su atención el plan: las infraestructuras, los sistemas de asentamientos y la infraestructura verde (sistema de espacios abiertos o elementos ambientales). Son las siguientes: 0: de ausencia de planificación metropolitana; 1: de crecimiento concéntrico; 2: de crecimiento axial en torno a grandes corredores de comunicación; 3: de crecimiento disperso en el territorio; 4: de crecimiento nodal, modelo de red de ciudades compactas. Ninguna de ellas cuestiona las dinámicas territoriales de crecimiento y ocupación del entorno, que trata de organizar en el espacio. El documento se encuentra en fase de revisión previa a su aprobación inicial; por tanto, todavía lejos de su posible aprobación definitiva.

4. A modo de reflexión final

Las áreas metropolitanas representan un fenómeno territorial concreto, con problemáticas específicas y respuestas que reclaman concreción. La delimitación de estos espacios urbanos que configuran una nueva realidad de urbe y su relación con el territorio se ha realizado a partir de la movilidad residencia/trabajo. Pero existen otras tendencias y dinámicas que se generan en los espacios metropolitanos que alcanzan territorios más lejanos con los que llegan a establecerse otras relaciones funcionales, que pueden ser más ocasionales. Este cambio de enfoque traslada del concepto de área al de región metropolitana, donde se producen nuevas relaciones rur-urbanas. La necesidad de gobernar estos espacios y su funcionamiento interno se refleja en el desarrollo de instrumentos de planificación territorial (tanto estratégicos como normativos).

El elemento fundamental que determina el éxito o fracaso de las experiencias metropolitanas y su configuración son los factores políticos. El nivel metropolitano tiene dificultades para constituirse en sujeto político fundamentalmente porque los actores tradicionales de los territorios se han opuesto. Los gobiernos regionales pueden percibir la puesta en marcha de gobiernos metropolitanos fuertes como fuente de conflicto al poder actuar como contrapesos políticos a su poder. Desde el otro lado, suele haber recelos tanto de las ciudades grandes que temen perder peso al diluirse en la entidad metropolitana, como de los municipios pequeños, que temen verse asimilados por la metrópoli. A ello se añade el escaso interés de la sociedad civil en la construcción política de lo metropolitano; sobre todo si sus problemas y la prestación de servicios y equipamientos que reclaman se resuelven desde los niveles de gobierno ya existentes con el actual reparto de competencias y fórmulas que ya funcionan (caso de los consorcios). Solo cuando las AAMM llegan a coincidir con los niveles político-administrativos preexistentes (regional, provincial o ente insular), los avances en lo metropolitano son más fáciles.

Si los cambios de modelo de organización territorial y la redefinición de niveles e instituciones para su gestión siguen enfrentándose a limitaciones y frenos legales y políticos, una vía sobre la que poder avanzar en materia metropolitana son los instrumentos de planificación territorial de estos espacios; en una reconsideración, a nuestro juicio necesaria en estos momentos, de las relaciones entre ciudad y

territorio, entre lo urbano, lo rural y la matriz territorial. Conceptos como el de Infraestructura Verde (vid. Díez, 2019), pueden resultar especialmente útiles.

En la Comunitat Valenciana se viene intentando transitar por este camino desde hace varias décadas, en un proceso todavía inacabado. Superposición de instrumentos de tipo sectorial sobre espacios más o menos coincidentes, de geometrías variables, parecen haber provocado cierta sobredosis de planificación. Pero con insuficiente gestión y evaluación continua para procurar la necesaria coherencia, resiliencia y continuidad en el tiempo, frente a los cambios de ciclo político y la aparición de nuevos intereses y grandes proyectos estratégicos que amenazan o descomponen lo avanzado. Sirva citar, a modo de ejemplo, los debates más recientes sobre la ampliación del puerto de Valencia entre la Autoridad Portuaria, el Ayuntamiento de la ciudad, los sectores económicos, la academia y los grupos organizados de la sociedad civil. O la polémica alrededor del proyecto Casal Arena España de Valencia, entre sus promotores y las administraciones públicas, o sobre el mismo Plan de Acción Territorial Sectorial de Comercio de la Comunidad Valenciana (PATSECOVA); como antes sobre el PATIVEL, por rescatar y proteger suelo que había sido clasificado como urbanizable.

Mucho queda por avanzar, tanto a nivel de cada instrumento, para poder asegurar la finalización de la tramitación y su posterior implementación (con las consiguientes y necesarias observación territorial y evaluación continua), pero sobre todo a la hora de poder conseguir una coherencia entre los distintos instrumentos en marcha; en un texto refundido de carácter integral o, más probablemente, mediante un importante ejercicio de coordinación entre las administraciones responsables de los mismos. En los espacios metropolitanos esto representa un reto todavía mayor, por la intensidad y conflictividad de usos, pero el premio es mayor, tanto en términos de productividad como de sostenibilidad social y ambiental.

Referencias

Ackoff, R. (1981): «*Creating the corporate future*», Nueva York, John Wiley.

Arellano, D.; Sánchez, J. y Retana, B. (2014): «¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la Gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional», *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117-137.

Brighenti, A. M. (2010): «Lines, barred lines. Movement, territory and the law», *International Journal of Law in Context*, 6 (3), 217-227.

Burriel, E. (2009): «La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)», *Scripta Nova*, XIII, 306. http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-306.htm

Calatayud, S. (2011): «Desarrollo agrario e industrialización: crecimiento y crisis de la economía valenciana del siglo XX», *Historia contemporánea*, 42, 105-148.

Costanza, R.; de Groot, R.; Sutton, P.; van der Ploeg, S.; Anderson, S. J.; Kubiszewski, I.; Farber, S. y Kerry Turner, R. (2014): «Changes in the global value of ecosystem services», *Global Environmental Change,* 26, 152-158.

Cruz, J. (2018): «La ordenación del territorio en España en busca de su identidad. Estudio comparado del modelo territorial», Farinós, J. (coord.). *Cómo hacer del territorio cuestión de Estado/Achieving Territory Becomes Matter of State Importance/Come faire du Territoire une question politique d'État*. Valencia: Tirant Lo Blanch 927-958.

de Miguel González, R. (2008): «Planificación territorial, Gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas», *Boletín de la AGE*, 48, 355-374.

Díez, N. (2019): «Infraestructura verde y paisaje. Retos y fronteras en su aplicación en la ordenación territorial», en Farinós, J. y Peiró, E. (eds.). *Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunitat Valenciana*. Valencia, PUV, 221-267.

Gallego, J. R. y Pitxer, J. V. (2018): «Reinterpretando el desarrollo territorial: una nueva visión desde la economía» en Farinós, J. (coord.). *Cómo hacer del territorio cuestión de Estado / Achieving Territory Becomes Matter of State Importance/Come faire du Territoire une question politique d'État*. Valencia: Tirant Lo Blanch 189-231.

Farinós, J. (2017): «La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana. ¿Gobernanza territorial sin territorio?», en A. Serrano (coord.) Serrano, A. (coord.); Farinós, J. y Serrano, A. (eds.). *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo de cambio*. Valencia, Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, 213-245.

Farinós, J. y Bas, J.J. (2020): «Políticas de Territorio y Medio Ambiente», en Martín, J.; Garrido, V. y Roig, R. (eds.) *Política y gobierno en la Comunitat Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanch Ciencia Política, 465-486.

Farinós, J.; Boira, J. V.; Palomo, V. y Del Río, D. (2015): «Planificación territorial estratégica supramunicipal en España; una actualización regional y tipologías resultantes», en De la Riva, J.; Ibarra, P.; Montorio, R. y Rodrigues, M. (eds.). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza-AGE, 89-98. Disponible en: http://congresoage.unizar.es/eBook/trabajos/010_Farinos%20Dasi.pdf

Farinós, J.; Olcina, J.; Rico, A.; Rodríguez, C.; del Romero, L.; Espejo, C. y Vera, F. (2005): «Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal», *Boletín AGE,* 36, 117-149.

Farinós, J.; Peiró, E. y Quintanilla, P. (2017): «Espacios protegidos y su gestión: los PORN y su rol en la ordenación del territorio en España; una actualización», XXV Congreso de la AGE.

Farinós, J.; Peiró, E.; Lloret, P. y Vílchez, A. (2017): «L'Horta, agricultura y ciudad: historia y presente. Valencia capital mundial de la alimentación en 2017», *Ería*, 3, 287-305.

Farinós, J.; Peiró, E. y Gomis, A. (2018): «Planificación y gestión territorial de los espacios metropolitanos. Evolución y análisis de la situación en España», en Baron, N. y Romero, J. (eds.) *Cultura Territorial e Innovación Social*. Valencia, IIDL/PUV, Colección «Estudios y Documentos», 26, 157-191.

Farinós, J.; Peiró, E. y Zornoza, C. (2019): «Análisis del suelo y del planeamiento urbano y territorial en la Comunitat Valenciana en el periodo 2006-2017», en Farinós, J. y Peiró, E. (eds.). *Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunitat Valenciana*. Valencia, PUV, 221-267.

Farinós, J. y Vera, O. (2016): «Planificación territorial fronética y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política)», *Finisterra*, 101, 45-69.

Flyvbjerg, B. (1998): «Bringing power to planning research: one researcher's praxis story», *Journal of Planning Education and Research*, 21(4), 353-366.

González-Medina, M. (2018): «El poder de las ciudades globales un análisis comparado de cuatro ciudades iberoamericanas», *Anuario de Derecho Municipal*, 12,195-218.

Hildenbrand, A. (2017): *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*. Valencia: IIDL, Colección «Desarrollo Territorial», 18.

Lois, R. y Piñeira, Mª. J. (2017): «El modelo territorial y urbano resultante. Un sistema urbano metropolitano y policéntrico más formal que funcional activo», en Farinós, J. y Olcina, J. (eds. y coords.). *Geografía Regional de España Espacio y comunidades. Bases para una regionalización renovada del territorio español*. Valencia: Tirant Lo Blanch-PUV, Serie Humanidades, 2017, 429-507.

Mata, R. (2017): «Agricultura periurbana y estrategias agroalimentarias en las ciudades y áreas metropolitanas españolas. Viejos problemas, nuevos proyectos», en Baron, N. y Romero, J. (eds.). *Cultura Territorial e Innovación Social*. Valencia, IIDL/PUV, Colección «Estudios y Documentos», 26, 369-389.

Melo, C. (2017): «City and country relationships in the metropolitan area of Valencia. Teritorial policies for l'horta landscape», en Baron, N. y Romero, J. (eds.). *Cultura Territorial e Innovación Social*. Valencia, IIDL/PUV, Colección «Estudios y Documentos», 26, 391-407.

Peiró, E.; Elorrieta, B. y Farinós, J. (2020): «Opciones para un nuevo estilo de ordenación del territorio integrada en España a partir de los instrumentos de la política de cohesión europea», en Farinós, J. (coord..). *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición. Una interpretación desde la geografía*. En edición.

Pérez, P. (1981): «La dinámica histórica del área metropolitana de Valencia (a manera de conclusiones)», *Cuadernos de geografía*, 28, 91-122.

Ponce, G. (2014): «El comercio en las estrategias de vertebración territorial de la Comunitat Valenciana», *Estudios Geográficos,* 276, 347-372.

Precedo, A. (2004): *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Madrid, Síntesis.

Romero, J.; Brandis, D. y Melo, C. (2015): «El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia», *Boletín de la AGE,* 69, 369-386.

Sánchez, Mª. Y. (1996): «Interpretación del hecho metropolitano en Zaragoza», *GEOGRAPHICALIA*, 33.

Sanchis, C. (2017): «Les terres de l'Horta de València. Crònica de la recent reducción superficial del regadiu històric», *Afers*, 47, 111-128.

Sanchis, C.; Cerrada, P. y Ortiz, D. (2017): «Huerta y ciudad en València. Reconexión de un sistema agrourbano» en Baron, N. y Romero, J. (eds.). *Cultura Territorial e Innovación Social*. Valencia, IIDL/PUV, Colección «Estudios y Documentos», 26, 477-494.

Selva, J. R. (2013): «29+1. La ordenación urbanística metropolitana de Gran Valencia (1947-1986)», en Caracciolo, R., Elinbaum, P., Horrach, B. y Debat. M. (eds.). *La metrópolis iberoamericana en sus propios términos. Opciones al crecimiento infinito y a la crisis institucional*. V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo.

Swyngedouw, E. (2007): *The post-political city*. Netherland Architecture Institute publishers, Amsterdam.

Swyngedouw, E. (2011): «¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada», *Urban,* 1, 41-66.

Vaquer, C. (2018): *Derecho del Territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Planificación Territorial en el Área Metropolitana de Oporto

Paulo Pinho • *Vítor Oliveira*
CITTA-Centro de Investigação do Território,
Transportes e Ambiente
Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

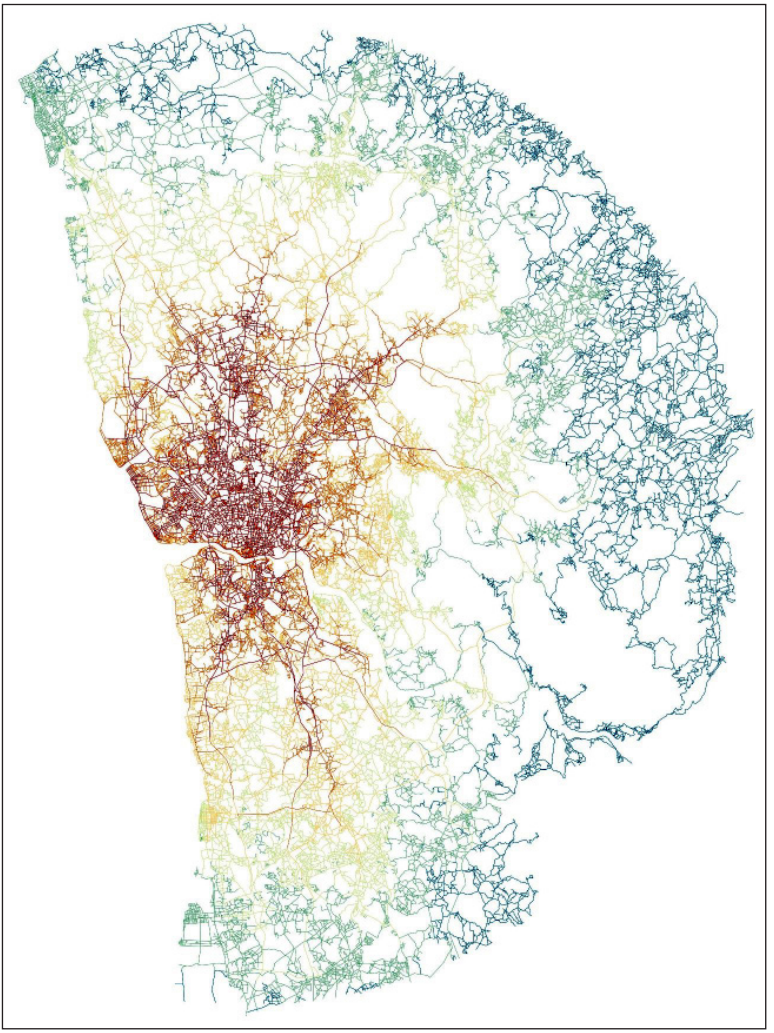
1. Contexto. Especificidades y dinámicas territoriales

El Área Metropolitana de Oporto (AMP) es una entidad territorial compleja cuya aproximación se puede hacer desde diferentes geografías y unidades administrativas: la actual y «oficial» AMP que incluye 17 municipios, la antigua AMP formada por 9 municipios, el Gran Oporto que incluye Oporto y los cinco municipios inmediatamente adyacentes y, finalmente, la ciudad/municipio de Oporto. Cada una de estas escalas corresponde a dinámicas territoriales específicas y a protagonismos emergentes en diferentes momentos históricos. Esta diversidad histórica y geográfica se basa en un conjunto de «capas» o estratos perfectamente individualizables que ahora detallaremos.

Partiendo del núcleo histórico medieval y físicamente amurallado, a partir del cual se estructuró externamente un reducido conjunto

de calles que conectaban Oporto con las principales ciudades de la región circundante (Oliveira, 2013), llegamos a una compleja estructura creada esencialmente a partir de los años 60' y 70', donde nuevas formas y flujos de personas y mercancías se superponen a las estructuras tradicionales, en un verdadero e intrincado sistema multiurbano (Serra e Pinho, 2013). Figura 1.

Figura 1. Accesibilidad espacial de Porto y envolvente metropolitana.



Fuente: Serra e Pinho, 2013.

Actualmente, este sistema incluye una centralidad más robusta formada no solo por la ciudad de Oporto, sino también por las ciudades colindantes de Vila Nova de Gaia al sur y Matosinhos al norte, en un denso continuo urbano en el borde costero, pero también por todo un conjunto de ciudades de tamaño medio que rodean este núcleo central y que confieren, en la actualidad, una auténtica organización policéntrica a todo este territorio (Pinho, 2009).

También hay que señalar que lo que informalmente denominamos Gran Oporto, constituye la unidad geográfica correspondiente a la cuenca de empleo polarizada por el mencionado núcleo central, dentro de la cual se produce la inmensa mayoría de los desplazamientos casa-trabajo y casa-escuela. En otras palabras, el llamado Gran Oporto, con cerca de un millón de habitantes, constituye el espacio natural de conmutación metropolitana, es decir, el espacio privilegiado para la planificación y gestión de los grandes sistemas de transporte metropolitano, en particular el sistema de trenes de cercanías y el sistema de metro.

Centrándonos ahora en la división administrativa formal, la actual AMP está compuesta por los siguientes municipios: Arouca, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Paredes, Porto, Póvoa de Varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, Valongo, Vila do Conde y Vila Nova de Gaia. Todos estos municipios están contenidos en la región norte, constituyendo una unidad intermunicipal NUTS III. El AMP tiene una superficie aproximada de 2.040 km², que corresponde aproximadamente al 9,6% de la región norte y al 2,2% del territorio nacional.

Según el último censo de 2011 (los principales datos presentados en esta sección se refieren a este censo y son proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística/INE), el PGA tenía una población residente de alrededor de 1,75 millones de habitantes, lo que corresponde a casi la mitad de la población residente de la región norte y el 16,7% de la población residente de Portugal. El tamaño medio de una familia en la ZMP es de 2,8 personas (valor que ha ido disminuyendo en las últimas décadas), siendo igual a la media de la región norte y ligeramente superior a la media de Portugal.

Si hasta 2011 la población de la AMP siempre ha ido creciendo, aunque de forma desacelerada, es decir, con incrementos cada vez menores, las últimas previsiones del INE, apuntan por primera vez

a un ligero descenso con valores estimados para 2018 de 1,72 millones de habitantes. En una reciente proyección de la población por el método de las cohortes supervivientes (Pinho, 2020), se confirma esta tendencia de disminución de la población.

En efecto, considerando un saldo migratorio nulo, escenario que, por el momento, parece bastante plausible, dado el estancamiento, cuando no la recesión, de los mercados de trabajo, tanto dentro como fuera del PGA, y a nivel nacional e internacional, llegamos a una estimación de 1,67 millones de habitantes en 2031, es decir, una pérdida de 80 mil personas en 20 años. Cabe destacar que en el mismo ejercicio (Pinho, 2020), el escenario optimista, con un saldo migratorio positivo en línea con la media de los mejores años pasados, no pasó de 1,74 millones de habitantes, por lo que no recuperó totalmente la población de 2011. El escenario pesimista, con un saldo migratorio negativo, en línea con la media de los peores años pasados, apuntaba a un importante descenso de la población metropolitana, situándose en 1,54 millones de habitantes. Confrontando estos valores con las previsiones publicadas anualmente por el INE, parece más plausible el escenario intermedio de pérdida moderada de población en el AMP, al menos durante los próximos años. Es importante subrayar que, en general, el Sistema de Planificación en Portugal no ha sido capaz de acomodar estas nuevas tendencias de disminución de la población, que desafían los modelos actuales invariablemente basados en supuestos de crecimiento (Sousa y Pinho, 2015).

La relación entre la población que reside en el núcleo central, la ciudad de Oporto, y la población que reside en el área metropolitana adquiere una proporción inusual, siendo solo de 1 a 7. Sin embargo, cuando consideramos el «verdadero» núcleo urbano central de la ZMP, constituido por las ciudades de Oporto, Gaia y Matosinhos, la proporción aumenta a 1 a 4, todavía relativamente baja para los estándares medios observados en el espacio europeo, para áreas metropolitanas con características y dimensiones similares.

En efecto, en 2011, Vila Nova de Gaia tenía una población residente superior a la de Oporto, seguida de Matosinhos, Gondomar, Santa Maria da Feira y Maia, todas ellas con una población superior a los 100.000 habitantes (Tabla 1). En cuanto a la densidad de población, los números más altos, con densidades marcadamente urbanas, se encuentran en Oporto, Matosinhos y São João da Madeira (municipio situado fuera del núcleo urbano central, y con la

menor superficie del conjunto de 17 municipios del PGA). Por el contrario, algunos municipios periféricos, con características predominantemente rurales, presentan densidades propias de los territorios de baja densidad que caracterizan a gran parte del interior del país.

Tabla 1. Amp: polación, área y densidad de población.

Municipio	Población	Área (km2)	Densidad
Arouca	22.359	329,1	67,8
Espinho	31.786	21,1	1502,0
Gondomar	168.027	131,9	1276,1
Maia	135.306	83,0	1634,3
Matosinhos	175.478	62,4	2815,4
Oliveira de Azeméis	68.611	161,1	426,0
Paredes	86.854	156,8	555,0
Porto	237.591	41,4	5686,9
Póvoa de Varzim	63.408	82,2	772,4
Santa Maria da Feira	139.312	215,9	647,2
Santo Tirso	71.530	136,6	523,7
São João da Madeira	21.713	7,9	2736,5
Trofa	38.999	72,0	541,8
Vale de Cambra	22.864	147,3	155,0
Valongo	93.858	75,1	1254,4
Vila do Conde	79.533	149,0	535,0
Vila Nova de Gaia	302.295	168,5	1798,5
Área Metropolitana do Porto	1.759.524	2.040,0	861,9

Fuente: INE, 2011

Nota: en la columna de densidad, los municipios con densidad superior a la media se representan en gris oscuro y los municipios por debajo de la media, en gris claro.

A principios de la década pasada, había 419 mil viviendas familiares clásicas y 826 mil viviendas familiares clásicas en la ZM, lo que corresponde a unas 2 viviendas por edificio, un número claramente reducido que pone de manifiesto el peso de las viviendas unifamiliares y multifamiliares de pequeña escala en este vasto territorio. Aun

así, esta media es superior a la de la región Norte y a la de Portugal (1,5 y 1,7, respectivamente). El mayor número medio de viviendas por edificio se encuentra en los municipios de Oporto y São João da Madeira, ambos con cerca de 3 (lo que corresponde a la mitad de la media registrada en la capital del país, Lisboa). Los municipios con mayor número de edificios residenciales son Vila Nova de Gaia (65.000 edificios con una media de 2,2 viviendas por edificio), y Oporto y Santa Maria da Feira (con unos 44.000 edificios cada uno).

Si comparamos el número total de viviendas en el AMO antes mencionado (826.000) con el número total de núcleos familiares, formal o informalmente constituidos, que asciende a 625.000, nos encontramos con un ratio de 1,27, que denota una oferta aparentemente elevada y desajustada a la demanda. Hay que señalar que este desajuste es más aparente que real, ya que hay que tener en cuenta las segundas residencias y las viviendas desocupadas, algunas en el mercado y otras que ni siquiera entran en él por decisión de los propietarios. En otras palabras, el hecho de que el OMA tenga más viviendas que unidades familiares no significa que no haya algunas carencias de vivienda en el área metropolitana, especialmente desajustes entre las características de las viviendas y las necesidades de las familias.

En cuanto a los sectores de actividad económica presentes en la ZMP, en su conjunto, una primera mirada a los grandes grupos, atendiendo a la producción y al empleo, revela un relativo equilibrio entre sectores, siendo los servicios los que presentan los valores más altos y, dentro de estos, una fuerte presencia del sector público y, en el lado opuesto, el sector de *la agricultura, producción animal, caza, silvicultura y pesca* el que concentra las cifras más bajas. En términos de poder adquisitivo *per cápita* la APM tenía en 2011 un valor de 96,0 (lo que supone un casi estancamiento si se compara con las dos décadas anteriores), y su núcleo central, la ciudad de Oporto, un valor de 161,7 (este valor es inferior al de Lisboa, con 216,9). Además de Oporto, solo São João da Madeira, Matosinhos y Maia tenían, en 2011 y 2019, valores superiores a 100 (el valor medio nacional).

Finalmente, en 2011, con el estallido de la crisis financiera, la APM tenía una tasa de paro del 14,5% (lo que representaba el valor más alto de los últimos 50 años). En los años siguientes la tasa descendió sustancialmente, alcanzando valores entre el 6 y el 7%,

volviendo a subir a partir del primer trimestre de 2020 debido a la pandemia de COVID-19.

2. Breves consideraciones críticas sobre el sistema de planificación territorial en Portugal

Tras un primer encuadre de las principales dinámicas del AMP, es importante introducir, necesariamente de forma breve, el sistema nacional de planificación. Aunque la elaboración de planes municipales en Portugal se remonta a finales del siglo XIX, con su apogeo a mediados del siglo XX (Lobo, 1995), y la elaboración de planes regionales, también se inició a mediados del siglo XX, el sistema de gestión territorial que solo cubre todo el territorio nacional en los años noventa.

De este periodo destaca la elaboración de la Ley Básica de Política Territorial y Urbanismo (LBPOTU) y el Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial (RJIGT), con el fin de armonizar la legislación existente, algo dispersa en diversos instrumentos de gestión territorial. La LBPOTU define el sistema de gestión territorial en distintos ámbitos y con diferentes instrumentos: nacional (incluyendo el Programa Nacional de Política de Ordenación del Territorio-PNPOT, los Programas Sectoriales y los Programas Especiales), regional (correspondiente a los Programas Regionales de Ordenación del Territorio-PROT), intermunicipal (incluyendo el Programa Intermunicipal y los Planes Territoriales) y municipal (correspondiente a los Planes Directores Municipales-PDM, los Planes de Urbanización-PU, y los Planes de Detalle-PP) (Matias, 2018).

Una mirada a este sistema jerárquico, que opera esencialmente en cascada desde el nivel nacional al local, permite ver que el esfuerzo de mayor coherencia entre las distintas figuras de planificación, desarrollado en las dos últimas décadas, no fue acompañado de un esfuerzo similar de simplificación procedimental y sustantiva. Por otro lado, una aparente «complejización» de los contenidos, excesivamente legalista, parece revelar cierta fragilidad sustantiva y la necesidad de que el sistema incorpore mayores aportes de lo que podemos llamar «doctrina de la planificación» (Pinho, 2020).

De hecho, un sistema dependiente del plan, en el que la gestión urbana se limita a la estricta aplicación de los planes formalmente aprobados, genera una planificación territorial pasiva y reactiva,

que también puede verse a la luz de un paradigma de cumplimiento, en contraposición a un paradigma de rendimiento (véase Oliveira y Pinho, 2011). Es cierto que todo el territorio nacional está cubierto por planes, a saber, los Planes Directores Municipales, debidamente aprobados y formalizados, cuyas normas y mandatos son generalmente respetados. Este es un aspecto positivo, pero no es suficiente. En el análisis de las solicitudes de licencia presentadas por promotores e inversores, se hace hincapié en lo que no se puede hacer (a la luz del plan y/o de la normativa urbanística vigente), mientras que a menudo se omite lo que se debe hacer en una postura más exigente, dinámica y proactiva, en busca de la inversión adecuada para el lugar adecuado, y no limitarse a gestionar lo que aparece de forma errática y por iniciativa privada, según los ciclos económicos.

3. La ordenación del territorio en la AMP. Aspectos institucionales, instrumentales y de procedimiento

Esta sección se centra en la planificación del espacio en el AMP. La primera y crucial observación es que no existe un plan metropolitano o intermunicipal. En este sentido, la planificación de este vasto territorio de 2.040 km² y 1,7 millones de habitantes sigue basándose en las escalas superiores –nacional y regional– y en la escala inferior –municipal–, y a este nivel es posible detectar una serie de incoherencias y desconexiones entre los distintos Planes Directores Municipales (PDM) elaborados por los diferentes municipios (Pinho, 2009).

Teniendo en cuenta esta realidad, esta sección se divide en tres partes: el sistema de gobernanza del AMP, las representaciones y visiones para el territorio propuestas por el Programa Nacional de Política de Ordenación del Territorio (PNPOT) y por el Plan Regional de Ordenación del Territorio del Norte (PROT-N), y también las inversiones y proyectos para el AMP.

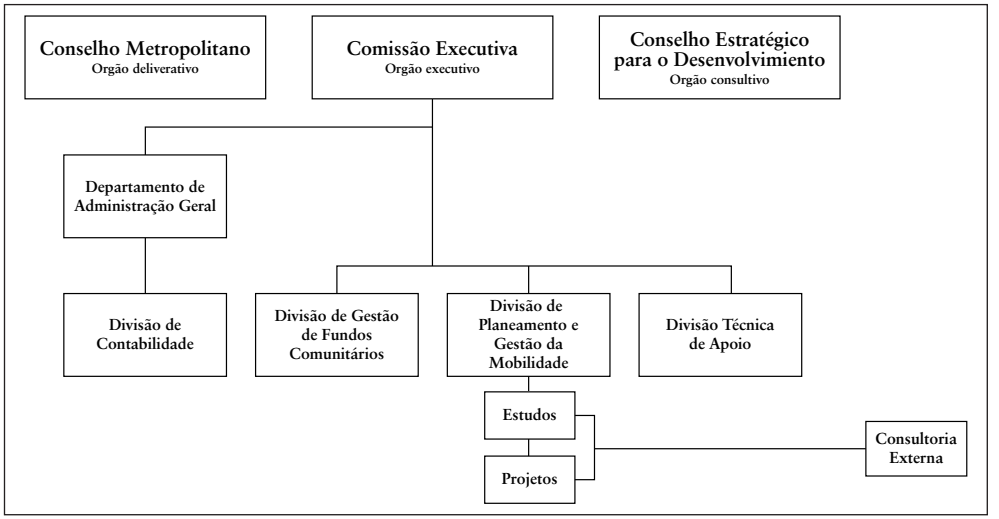
3.1 Sistema de gobernanza

En 2013 se publicó la Ley 75/2013, que establece el estatuto de las entidades intermunicipales, y el régimen jurídico de la transferencia de competencias del Estado a estas entidades. Según esta

ley, las áreas metropolitanas debían asumir un conjunto de funciones fundamentales: i. participar en la elaboración de los planes y programas de inversión pública; ii. planificar la actuación de los entes públicos de carácter metropolitano y articular las inversiones supramunicipales; iii. participar en la gestión de los programas de desarrollo regional; iv. participar en la definición de las redes de servicios y equipamientos metropolitanos; v. participar en los entes públicos de ámbito metropolitano en diferentes ámbitos; y, finalmente, vi. asegurar la articulación entre los municipios y los servicios de la administración central en diferentes ámbitos.

En cuanto a su organización, la AMP se compone de tres órganos (Figura 2): i. el Consejo Metropolitano, órgano deliberativo compuesto por los 17 alcaldes (de los que se elige al presidente y a los dos vicepresidentes); ii. la Comisión Ejecutiva, órgano ejecutivo del que emanan cuatro divisiones, una de las cuales se dedica a la planificación y gestión de la movilidad; y iii. el Consejo Estratégico de Desarrollo, órgano consultivo compuesto por un conjunto de representantes con relevancia metropolitana.

Figura 2. AMP: Organigrama de funcionamento.



Fuente. elaboración propia.

¿De qué medios dispone esta organización? Un vistazo al presupuesto de la APM para 2020 revela una asignación de casi 43 millones de euros. En cuanto a los ingresos, este importe corresponde

esencialmente a las «transferencias corrientes» (procedentes de la administración central, con 19 millones de euros, y de la administración local, con 10 millones de euros) y a los servicios prestados (transporte de personas y mercancías, con 13 millones). En términos de gasto, la adquisición de servicios (y en particular el transporte) es claramente dominante. Más adelante se analizarán las inversiones y proyectos futuros (2020-2030) para la AMP, donde vuelve a destacar este sector del transporte.

Una mirada al pasado reciente permite identificar el Metro do Porto como el principal proyecto realizado en el territorio metropolitano. Cubriendo siete municipios de AMP (Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Vila do Conde y Vila Nova de Gaia), el metro cuenta actualmente con 70 km de línea y 80 estaciones (véase Pinho y Vilares, 2009 y Metro do Porto SA, 2020). Como ejemplo de estudios promovidos por la AMP, a nivel de planificación y movilidad, cabe destacar el «Programa Metropolitano de Cualificación Urbana de Circunvalação» (Fernandes, 2015) y el «Plan de Acción y Movilidad Urbana Sostenible del Área Metropolitana de Oporto» (Teles, 2016).

3.2 Visiones y representaciones

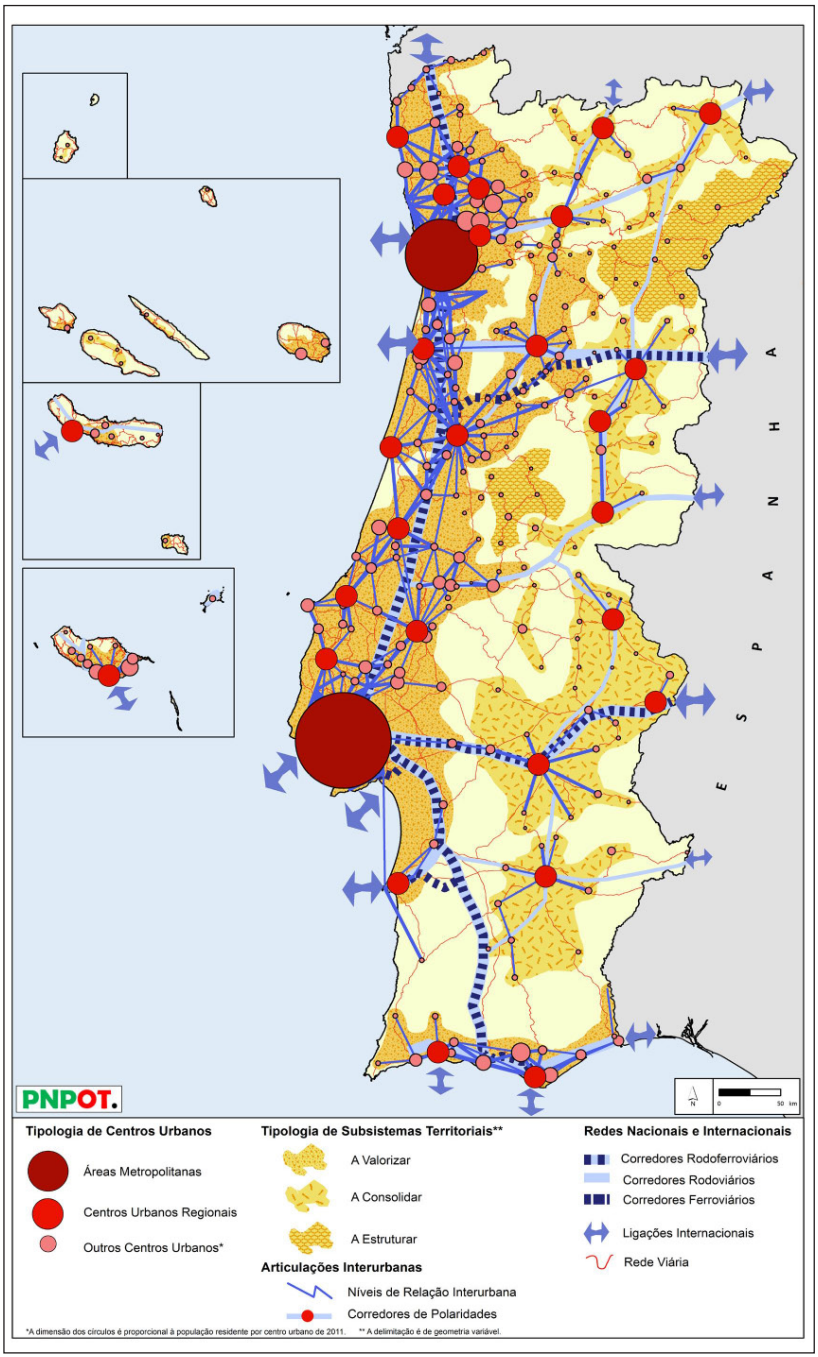
El Programa Nacional de Política de Ordenación del Territorio (PNPOT) es un instrumento de desarrollo territorial de carácter estratégico. El programa establece las principales opciones de ordenación del territorio nacional, constituyendo una referencia para la elaboración de los demás instrumentos de gestión territorial y como elemento de cooperación para la organización territorial de la Unión Europea. La primera versión de este programa se publicó en 2007, habiendo sido evaluada siete años después, y revisada y publicada en una nueva versión en 2019 .

El PNPOT está estructurado en tres documentos. El primer documento presenta un diagnóstico exhaustivo del territorio nacional. El segundo propone una estrategia y un modelo territorial. La definición de esta estrategia implica el reconocimiento de un conjunto de cambios críticos y tendencias territoriales, y la identificación de una serie de principios y retos. El modelo territorial propuesto se basa en cinco sistemas (natural, social, económico, de conectividad y urbano) e identifica áreas especialmente vulnerables a cambios críticos. El

sistema urbano propuesto por el PNPOT promueve el fortalecimiento del policentrismo como modelo territorial, y se organiza en torno a tres elementos: los centros urbanos, en los que destaca el AMP (junto con el AML) como ancla de la estructura urbana nacional y elemento esencial para los procesos de internacionalización; los subsistemas territoriales; y los corredores de polaridad (Figura 3).

Por último, el tercer documento define una agenda para el territorio y un programa de acción (cuya realización corresponde a los distintos niveles de gobierno, incluida la AMP) que incluye directrices para los instrumentos de gestión territorial. Cabe destacar que la PNPOT fomenta la cooperación intermunicipal, bien a través de programas y planes intermunicipales, bien a través de la asociación de diferentes municipios para la elaboración de planes municipales.

Figura 3. PNPOT: Sistema urbano del modelo territorial.



Fuente: PNPOT, 2019

Desde un punto de vista conceptual, el modelo territorial es quizás la parte más importante del PNPOT. Un modelo territorial complejo emerge sobre un Portugal retratado como un espacio ciertamente polisémico, de contrastes norte/sur, costa/interior, Atlántico/Mediterráneo, natural/cultural, urbano/rural, macrocefálico/bipolar, alta/baja densidad. Un análisis cuidadoso de la representación gráfica de síntesis y de las propuestas y medidas contenidas en el PNPOT, permite destacar el cruce y la superposición de dos visiones estratégicas y complementarias del territorio nacional:

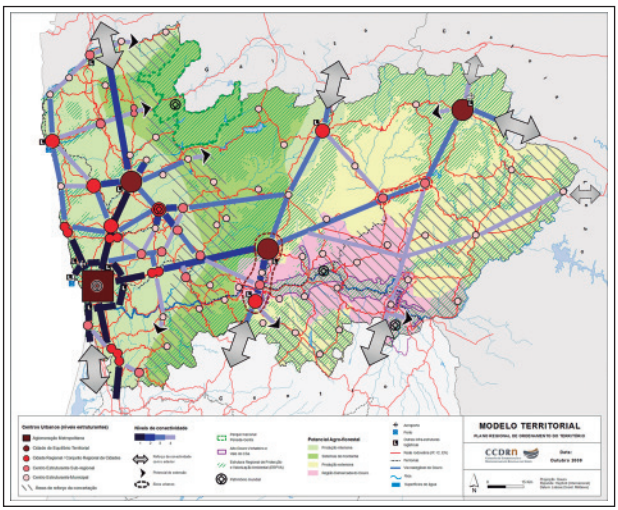
- el del Portugal policéntrico, concebido sobre las interacciones en red entre las mayores ciudades medianas portuguesas, en la mayoría de los casos coincidentes con las antiguas capitales de distrito; y
- Portugal metropolitano, anclado en las dos grandes áreas metropolitanas costeras, Lisboa y Oporto, que actúan simultáneamente como motores de desarrollo para el resto del territorio nacional, y como los principales puertos que conectan Portugal con el mundo exterior, ya sea por aire o por mar.

El Plan Regional de Ordenación del Territorio del Norte (PROT-N) es, al igual que el PNPOT, un instrumento estratégico de desarrollo territorial. El plan desarrolla los principios, objetivos y directrices del PNPOT y define el marco de planificación de la región, constituyendo un elemento fundamental en el sistema de planificación nacional.

Sin embargo, es importante destacar tres aspectos. En primer lugar, la elaboración técnica del PROT-N finalizó en 2009, dos años después de la aprobación de la primera versión del PNPOT, por lo que la relación entre las escalas nacional y regional se realiza con un documento que actualmente ya no está vigente. En segundo lugar, el PROT-N no fue aprobado formalmente. En tercer lugar, la entrada en vigor del PROT-N conllevaría la necesidad de modificar los PDM (y otros planes de menor escala) de los 17 municipios que conforman el AMP, así como de los 69 municipios restantes que conforman la región norte, lo que puede ser una de las razones de los largos tiempos de elaboración y aprobación de los planes regionales (para un balance del periodo de elaboración de los PROT tras la aprobación del PNPOT, véase Marques, 2009).

El PROT-N presenta una visión para la región norte; propone un conjunto de ejes estratégicos y un modelo territorial basado en tres sistemas –estructuración funcional, biofísica y patrimonio, y recursos productivos–, define un conjunto de normas orientadoras con incidencia en estos tres sistemas y presenta un sistema de seguimiento. La visión y el modelo del PROT-N refuerzan la estrategia del PNPOT, basada en un sistema urbano policéntrico en el que destacan el AMP (con relevancia nacional e internacional, a partir de su relación inmediata con Galicia), pero también Braga (con importancia clave en el Minho) y Vila Real y Bragança (elementos fundamentales en Trás-os-Montes y Alto Douro), complementando otros centros urbanos a través de redes de geometría variable (Figura 4).

Figura 4. PROT-N: sistema urbano del modelo territorial.



Fuente: PROT-N, 2009

3.3 Proyectos de inversión previstos para la década 2020-2030

En este punto seguiremos de cerca el Programa Nacional de Inversiones, el llamado PNI2030, cuya elaboración se inició bajo el gobierno anterior (2015-19) y se trasladó al actual (2019-23), y también, el más reciente Programa de Recuperación y Resiliencia (PRR) que, de forma similar al programa anterior, señala las grandes inversiones estratégicas del país para la próxima década. Hay que

tener en cuenta que el PNI2030 fue concebido y desarrollado en el periodo pre-COVID, mientras que el PRL ya refleja los retos que esta pandemia trajo a la sociedad portuguesa.

Otra diferencia entre estos dos programas nacionales es que el primero se centra en grandes inversiones en infraestructuras por valor de más de 75 millones de euros, seleccionando cuatro grandes áreas de inversión: Transporte y Movilidad, Medio Ambiente, Energía y Regadío.

Por el contrario, el PRL no solo absorbe una gran parte de las inversiones previstas en el PNI2030, sino que también abarca importantes inversiones en todos los demás sectores de las políticas públicas, con énfasis, debido a la pandemia, en el área de la Salud, pero también en la Educación y la Ciencia, los diversos sectores económicos de la Industria, el Comercio y los Servicios, la Agricultura y la Silvicultura, la Administración Pública, etc. Es importante subrayar que el PRL está en consonancia con los dos grandes temas de las políticas actuales de la UE, a saber, la atención al medio ambiente y, en particular, a la descarbonización de la economía como respuesta al cambio climático, y la atención a la tecnología digital que, al igual que el medio ambiente, es extremadamente amplia y atraviesa prácticamente todos los sectores de las políticas públicas.

Cabe señalar que el PRR y su desarrollo fueron el resultado, respectivamente, de una decisión y una solicitud de la Comisión Europea, que se hizo extensiva a todos los Estados miembros de la UE, con el fin de preparar un plan estratégico nacional capaz de apoyar y justificar la distribución de financiación especial, en parte no reembolsable, para apoyar las economías nacionales, debido al fuerte impacto económico y social asociado al COVID.

Naturalmente, en el ámbito de este capítulo, que se centra en la intervención a escala metropolitana, lo que destaca de estos dos grandes programas nacionales son las inversiones previstas para el Área Metropolitana de Oporto, ya que muchas de ellas, por no decir casi todas, tuvieron su origen en las propuestas que los organismos regionales y metropolitanos hicieron al gobierno central. Nos referimos al papel de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional y, sobre todo, al del Consejo Metropolitano de Oporto. De hecho, el ejercicio de planificación que precedió a la elaboración de esos programas nacionales de inversión incluyó una participación efectiva «de abajo arriba» que conviene destacar aquí, a pesar de la

ausencia de una verdadera autoridad metropolitana independiente con autonomía política y no solo administrativa.

Del PNI2030 destacamos las inversiones en el ámbito de la movilidad y el transporte, concretamente i) en nuevos sistemas de transporte colectivo en su propio emplazamiento (metrobús), ii) en el aumento de la capacidad ferroviaria en el área metropolitana y iii) en la consolidación y ampliación de la red de Metro do Porto. Se trata de una clara apuesta por el transporte público bajo en carbono que contrasta con las grandes inversiones en infraestructuras viarias que caracterizaron los años 80' y 90' del siglo pasado, y que acabaron fomentando el uso del transporte individual en coche en el área metropolitana.

En total, las inversiones previstas superan los mil millones de euros. Se trata de verdaderas inversiones de carácter metropolitano, que siguen a lo que fue, como ya hemos mencionado, el mayor compromiso y logro efectivo del Consejo Metropolitano de Oporto –la construcción del metro ligero de superficie del Consejo Metropolitano de Oporto– logrado en la primera década de este siglo, y en un espacio de tiempo relativamente corto que cabe destacar. De hecho, la primera y más importante fase de inversión de este proyecto hasta la fecha, tuvo lugar entre 2000 y 2006, e incluyó un valor de inversión global de dos mil millones de euros, y correspondió a la construcción y puesta en funcionamiento (por fases) de cinco líneas, con una longitud total de unos 60 km (Pinho y Vilares, 2009).

El PNI2030 también contempla importantes inversiones en el Puerto de Leixões, el puerto marítimo por excelencia que da servicio al área metropolitana de Oporto y uno de los principales puertos de Portugal, y de forma más general en el área de medio ambiente, concretamente en el círculo de aguas urbanas, la gestión de residuos y las obras de defensa y protección del litoral. Cabe señalar que uno de los problemas actuales en AM Porto, y un poco en todo el país, es la necesidad de hacer frente al elevado coste de mantenimiento y rehabilitación de las infraestructuras de agua y saneamiento, sobre todo en las zonas urbanas (el llamado círculo urbano del agua) debido a la obsolescencia natural de estas infraestructuras con, en muchos casos, varias décadas de servicio.

El RRP comparte con el PNI2030 el mismo horizonte temporal, pero tiene, como ya se ha dicho, un carácter diferente. En este documento estratégico a largo plazo de las políticas públicas nacionales,

no encontramos valores de inversión debidamente discriminados, sino sectores prioritarios y territorios objetivo de actuación. En el momento de redactar este capítulo (principios de octubre de 2020), el PRM aún no estaba totalmente estabilizado, conociéndose su versión de julio de 2020, y el informe de consulta pública, concluido recientemente (septiembre de 2020).

Aún así, y en lo que respecta al AM Oporto, cabe destacar la atención que el PRL presta a los proyectos mencionados anteriormente y ya incluidos en el PNI2030, así como a la conexión de alta velocidad entre las áreas metropolitanas de Oporto y Lisboa y a la conexión estratégica Oporto-Vigo. De hecho, ambos programas –el PNI2030 y el PRR– comparten la visión estratégica del desarrollo territorial contenida en el Programa Nacional de Políticas de Ordenación del Territorio (PNPOT), al que nos hemos referido anteriormente, donde se observa una cierta tensión, deliberadamente no resuelta o postergada, entre una visión genuinamente policéntrica del país y la visión más dominante del Portugal metropolitano.

4. Interacciones entre gobernanza, visión y acción

4.1 Visión y gobernanza

Como hemos mencionado, la falta de un plan de escala metropolitana se refleja en la ausencia de una visión verdaderamente integrada de este espacio que permita, por un lado, potenciar y acomodar los retos que el PROT-N y, sobre todo, el actual PNPOT, plantean en su inserción en el espacio regional y nacional y, por otro lado, desglosar, compatibilizar y aglutinar las distintas estrategias municipales dentro del espacio intrametropolitano.

En realidad, y debido a nuestro fuerte municipalismo (que no es necesariamente una mala característica del sistema administrativo portugués), un análisis detallado de los PDM de los municipios del AMP revela mucho más estrategias territoriales de competencia entre municipios, en concreto para atraer población, empleo cualificado e inversiones en grandes equipamientos y servicios de interés general, que auténticas estrategias de cooperación que promuevan la exploración y el consenso de complementariedades y sinergias.

En términos de gobernanza, la figura asociativa del Consejo Metropolitano poco puede hacer por esta realidad. Por si fuera poco,

en las grandes decisiones estratégicas, puede ser fácilmente rehén del difícil juego de equilibrios geopolíticos del propio Presidente del Consejo, elegido entre sus pares, especialmente cuando procede de un municipio con mayor peso político (más ciudadanos con derecho a voto) y, simultáneamente, centralidad (geográfica) metropolitana. Es una situación paradójica, en la que la persecución del interés global metropolitano puede hacerse a costa del (legítimo) interés municipal que dicho presidente de la Junta también representa y, además, en esa calidad con mayor legitimidad política por ser el resultado de la elección directa municipal.

Evidentemente, la existencia de un Consejo Metropolitano es preferible a su pura y simple ausencia, pero aún está muy lejos de las virtudes de un verdadero ente autárquico políticamente autónomo, que permita mirar por igual a todos los municipios que integran el espacio metropolitano, poniendo en evidencia cuáles son los intereses municipales (legítimos ciertamente) y cuáles son los verdaderos intereses de escala metropolitana (no menos legítimos, hay que decirlo, pero aún no efectivamente legitimados, como los anteriores).

Cabe señalar que nuestra posición solo puede entenderse en el marco político-administrativo actual, en el que el nivel regional se concreta en forma de órgano descentralizado de la administración central, a pesar de la existencia de un Consejo Regional que integra a los Presidentes de todos los municipios cubiertos y también a representantes de otras instituciones de relevancia regional. En otras palabras, defendemos que entre el nivel municipal y el nacional solo haya otro nivel político-administrativo –sea metropolitano o regional– y no una proliferación de niveles y organismos que sería profundamente contraproducente, sobre todo en un país tan pequeño en términos geográficos y poblacionales como Portugal.

4.2. Acción vs. Visión

Confrontando ahora la acción con la visión, considerando en el ámbito de la primera las grandes inversiones previstas para la próxima década enmarcadas en los grandes programas nacionales para la década –el PNI2030 y el PRR antes mencionados–, no es de extrañar que la congruencia sea más razonable, sino satisfactoria, sobre todo en la perspectiva de una mirada externa sobre la AMP. En efecto, la lectura suprametropolitana de las visiones contenidas

en el PROT-N y en el PNPOT se refieren, como ya hemos dicho, al fortalecimiento de los mecanismos de inserción y dirección estratégica del espacio metropolitano en el contexto de la Región norte y del país. Sin embargo, analizando los diversos proyectos de inversión previstos para la década 2020-2030, la inmensa mayoría tienen este carácter de proyección de la metrópoli sobre su *hinterland* natural.

Por el contrario, en la mayoría de los casos, las inversiones que deberían estructurar el espacio interno metropolitano tienen poca expresión, con la excepción del ámbito de los transportes públicos, en particular el Metro, con una historia de éxito ya consolidada, y las propuestas de un nuevo sistema de Metrobús (BRT) que, en su momento, se decidió que fuera gestionado también por la empresa Metro do Porto SA, de carácter metropolitano, y no por empresas municipales.

Siempre en este marco de la visión intrametropolitana, no podemos dejar de llamar la atención sobre la geografía actual de la AMP, que ha ido ampliando sucesivamente su territorio, a expensas de la integración voluntaria de nuevos municipios, y a petición de estos. La configuración actual, que incluye municipios fuertemente urbanos, los más céntricos, y fuertemente rurales, los más periféricos, se aleja claramente de la noción de metrópoli, como espacio de intensos desplazamientos diarios, correspondiente a una gran cuenca de empleo. Creemos que tal opción debilita el conjunto sin fortalecer las partes, especialmente las más periféricas que, al tener vida propia, acaban por no beneficiarse de los grandes proyectos metropolitanos, ni estar debidamente representadas en las visiones metropolitanas dominantes.

4.3 Gobernanza vs. Acción

En el punto 4.1 destacamos las debilidades, desde el punto de vista político, de la solución asociativa tras la solución del Consejo Metropolitano. La confrontación en este punto entre la gobernanza y la acción nos permite añadir otra debilidad, esta de carácter técnico, al sistema de gobernanza metropolitana. No basta con la capacidad de entendimiento político entre el gobierno central y el Consejo Metropolitano en la identificación y selección de los grandes proyectos de inversión estructural para la década. También es necesario mostrar la capacidad técnica para materializarlos. Nos referimos a todos los

trabajos técnicos de diseño general y preparación de los pliegos de condiciones, antes de la apertura de los concursos públicos, durante la ejecución de los contratos, durante la recepción de las obras y, posteriormente, durante la fase de gestión de su explotación y, finalmente, al término de su clausura.

Con una dotación muy limitada de recursos técnicos, el Consejo Metropolitano se ve obligado a subcontratar gran parte de este trabajo técnico en una lógica de externalización muy de moda, cuyos resultados prácticos están lejos de corresponder a lo deseado. En la práctica, las obras suelen durar mucho más de lo estrictamente necesario, bajando los niveles de ejecución de los programas de financiación, y sin aparentes ganancias de calidad. En periodos como el actual, en el que la pandemia asociada al COVID-19 exige respuestas rápidas del sector público, ya que la economía es muy dependiente de las sucesivas inyecciones de inversión, sobre todo pública, ya que la inversión privada tiende a retraerse, cayendo a niveles mínimos de intensidad, la importancia de esta capacidad técnica pasa a primer plano, y normalmente por razones equivocadas.

A menudo se observa que las grandes inversiones, programadas financieramente, carecen de lo que podemos llamar madurez técnica, es decir, de una base de proyecto robusta y suficientemente detallada, que permita avanzar rápidamente hacia su licitación y su ejecución. Ahora bien, si años y años de desinversión en la capacidad técnica de los organismos del Estado dieron lugar a las debilidades actuales, en el caso del organismo metropolitano podemos decir que ni siquiera es necesario invocar el pasado para explicar la situación actual porque, incluso en el pasado, la capacidad técnica del Consejo Metropolitano no existía y nunca fue suficientemente valorada.

5. Conclusiones

El caso del Área Metropolitana do Porto que acabamos de presentar ilustra claramente la importancia de contar con organismos fuertes, con independencia, capacidad técnica y autonomía política. En un escenario de muy débil desarrollo demográfico, incluso se prevé una contracción demográfica a corto y medio plazo, y de fuerte recesión económica a escala mundial provocada por la pandemia, una gobernanza metropolitana debidamente legitimada y apoyada en un cuerpo técnico sólido y diversificado, porque las acciones a las que

debe responder también lo están, son requisitos que nos parecen imprescindibles para garantizar el éxito de la intervención metropolitana.

Hay que señalar, sin embargo, que aún con varias debilidades, anteriormente enumeradas, de las que la actual geografía del espacio metropolitano debe merecer especial atención, hay que reconocer que, a lo largo de las dos últimas décadas, los sucesivos Ejecutivos han sido capaces de liderar un conjunto relevante de proyectos y actuaciones de carácter metropolitano. En este sentido, y con todas las limitaciones que hemos tratado de exponer a lo largo de este capítulo, la intervención a escala metropolitana acaba teniendo, en el caso del PGA, un balance claramente positivo, sobre todo si tenemos en cuenta el equilibrio entre los escasos recursos disponibles y los resultados obtenidos.

Referencias

Fernandes, M. C. (coord.) (2015). *Programa metropolitano para a qualificação urbana da Circunvalação*, AMP, Porto.

Lobo, M. S. (1995) *Duas décadas de planos de urbanização em Portugal: 1934-1954*. FAUP, Porto.

Marques, T. S. (2009). «Planos regionais de ordenamento do território: um balanço preliminar», em Gonçalves, F., Bento, J. F. e Pinheiro, Z. G. (eds.) *Os dez anos da Lei de Bases da Politica de Ordenamento do Território e Urbanismo*. Ad Urbem, Lisboa.

Matias, I. (2018). «O sistema de planeamento nacional», em Oliveira, V. (ed.) *Planeamento urbano: investigação, ensino e prática profissional*. Edições Afrontamento, Porto.

Oliveira, V. (2013). *A evolução das formas urbanas de Lisboa e Porto nos séculos XIX e XX*, Edições UP, Porto.

Oliveira V, Pinho P (2010). «Evaluation in urban planning: advances and prospects», *Journal of Planning Literature* 24, 343-361.

Pinho. P. (coord.) (2009). *Atlas da Grande Área Metropolitana do Porto*. FEUP / JMP, Porto.

Pinho, P. e Vilares, M. (2009). *A avaliação das grandes obras públicas – o caso do metro do Porto*. FEUP Edições, Porto.

Pinho, P. (coord.) (2019). *SPLACH-Spatial Planning for Change*, FCT Research Project, CITTA-DINAMIA-GOVCOPP, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (citta.fe.up.pt).

Pinho, P. (coord) (2020). *Avaliação da procura potencial de eixos para consolidação do sistema de metro ligeiro e desenvolvimento de um sistema de metro bus na Área Metropolitana do Porto,* Metro do Porto SA, Porto.

Serra, M. e Pinho, P. (2013). «Tackling the structure of very large spatial systems-space syntax and the analysis of metropolitan form», *Journal of Space Syntax* 4, 179-196.

Sousa, S. e Pinho, P. (2015). «Planning for shrinkage: paradox or paradigm», *European Planning Studies* 23, 12-32.

Teles, P. (coord.) (2016). *Plano de a*ção e *mobilidade urbana sustentável da Área Metropolitana do Porto*, AMP, Porto.

Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro.

Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio.

Lei n.º 48/98 de 11 de agosto.

Lei n.º 10/2003 de 13 de maio.

Lei n.º 58/2007 de 4 de setembro.

Lei n.º 31/2014 de 30 de maio.

Lei n.º 99/2019 de 5 de setembro.

Plano Regional de Ordenamento do Território da Região do Norte-CCDR-N.

El área metropolitana de Rosario y las directrices de ordenación territorial

Pablo Elinbaum
Investigador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas
y Técnicas (CEUR-CONICET)

1. Especificidades y dinámicas de urbanización extendida en el Área Metropolitana de Rosario

El Área Metropolitana de Rosario (en adelante AMR) se desarrolla sobre un paisaje suavemente ondulado, típico de la Región Pampeana, entre los 22 y 25 m sobre el nivel del mar. Este territorio está atravesado de este a oeste por el río Paraná, el río Carcarañá (que desemboca en el río Coronda) y los arroyos San Lorenzo, Ludueña, Saladillo, Frías, Seco, Pavón, Constitución, Del Medio y del Sauce, todos tributarios del río Paraná. Esta condición natural se condice con la denominación jurisdiccional original del área como «Pago de Los Arroyos», adoptada en 1720, correspondiendo al territorio que se extendía desde el Carcarañá al Ramallo. La combinación de esta favorable característica hidrográfica, con la particularidad de que los suelos que la componen son los más ricos y productivos del

país, ha promovido el desarrollo y el asentamiento humano en esta parte de la Región Pampeana.

Con centro en la ciudad de Rosario, el AMR concentra hoy a más de 1.370.000 habitantes lo cual representa el 42,95% de la población de la provincia de Santa Fe y el 3,3% del total del país, abarcando un área de 589 km^2. Solo el 18% de ese suelo (24.000 hectáreas) está ocupado por los núcleos urbanos y suburbanos. El 82% restante (aproximadamente 112.000 hectáreas) corresponde al suelo rústico, valor que evidencia el peso que adquiere la ruralidad en la conformación del área. Además de la llanura pampeana, este territorio se apoya, desde sus inicios, en una serie de elementos estructurantes que han incidido en el desarrollo de cada uno de los núcleos urbanos y en la consolidación del proceso de metropolización. Estos son los cursos de agua y puertos[1], la extensa red ferroviaria y vial, así como las grandes implantaciones industriales.

En cuanto al perfil económico y productivo, cabe señalar que el AMR es una de las principales zonas agrícola-ganaderas del país. No obstante, concentra una gran diversidad de usos productivos y una importante red de comercios y servicios vinculados a la exportación agroindustrial. Entre las actividades del AMR que generan mayor valor agregado, cabe señalar aquellas relacionadas a la industria alimenticia, la metalmecánica y la química. En segundo orden de relevancia, se encuentra el sector metalmecánico presente con diversos grados de complejidad, tanto en la fabricación de metales comunes como en la incorporación del rubro automotriz.

El sistema urbano del AMR está conformado por un conjunto dinámico y heterogéneo de 29 localidades ubicadas al sur de la provincia de Santa Fe[2], atadas por su interdependencia funcional, y pertenecientes a un mismo proceso de conformación territorial, en el que podemos identificar un conjunto de problemas concurrentes, tales como el déficit de vivienda que asciende a más de 50.000 unidades, el impacto de la fumigación con agroquímicos en las zonas residenciales linderas a las rurales, la congestión de las vías del transporte

[1] Dentro del AMR se contabilizan 39 instalaciones portuarias, públicas y privadas, con diferentes actividades: 19 se dedican a actividades exclusivamente cerealeras (46,15%) y las restantes (53,85%) se destinan a otros usos (petroquímicas, fertilizantes, servicios portuarios, astilleros, etc.).

[2] El AMR está conformada por los municipios de Acebal, Álvarez, Alvear, Andino, Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Coronel Domínguez, Fighiera, Funes, General Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Pérez, Piñero, Pueblo Esther, Ricardone, Rosario, San Lorenzo, Soldini, Villa Gobernador y Zavalla.

rodado de carga, solo por mencionar los más acuciantes. Dicho proceso ha sido abordado en distintas instancias, reconociendo la dinámica particular que le imprime la ciudad central, pero, también, el rol que juegan en su consolidación el conjunto de localidades que la rodean, conformando una estructura tentacular que se extienden desde la vera del río Paraná hasta más allá de la autovía AO12 y, en sentido norte-sur, como un cordón lineal recostado sobre la costa.

La expansión territorial del AMR se ha desarrollado en los últimos años, fundamentalmente, a partir del éxodo de Rosarinos que cada vez más tienden a radicarse en las localidades aledañas para acceder a terrenos más baratos y a una forma de vida más descomprimida. La manifestación territorial de este proceso se evidencia en la proliferación de loteos desarrollados sin tener en cuenta las condiciones hídricas del área ni la construcción de infraestructuras, servicios o equipamientos básicos. Se suma a esto la debilidad de las regulaciones locales existentes para encauzar semejante dinámica inmobiliaria. Asimismo, cabe remarcar que, si bien hubo una notable actividad urbanizadora, la inversión realizada por los desarrolladores inmobiliarios no fue sistematizada ni aprovechada por el sector público, ya sea para resolver los déficits de servicios y viviendas, o bien para mejorar y consolidar los tejidos urbanos existentes.

Además de la postura facilitadora de gran parte de los gobiernos locales, los recientes procesos de urbanización sacan a la luz la debilidad de sus cuerpos técnicos y la liviandad de los marcos de regulación de las áreas residenciales, tal como se evidencia en las más de 5.000 hectáreas de campo convertidas en suelo urbano en menos de diez años (Elinbaum y Barenboim, 2018). La contradicción entre los objetivos de los diferentes niveles de planeamiento, la tendencia a la urbanización monofuncional y dispersa, la aprobación indiscriminada de loteos, junto con la sobre-oferta de suelo (que, en algunos casos, duplica el área urbana de los núcleos existentes), sumado a los requerimientos urbanísticos laxos para mantener un precio «competitivo» del suelo, son otros de los problemas que permanecen al margen del radar de las políticas públicas y que hoy caracterizan el paisaje resultante de la urbanización residencial metropolitana de los últimos veinte años (Elinbaum, 2020).

Tampoco ha existido una política clara en cuanto a la localización de las actividades industriales y de servicio. El problema no solo incumbe a la concentración de las actividades terciarias

(Rosario acumula el 80% de la actividad comercial del AMR) o a la dispersión de los polos industriales y portuarios de gran porte (Báscolo et al., 2009), sino también a las actividades primarias, por la contaminación producida debido al uso de agroquímicos y por la saturación de las rutas tras el triunfo de *lobby* del transporte rodado de carga frente al ferroviario.

Cabe en este punto enmarcar las dinámicas territoriales del AMR en el contexto del planeamiento argentino. Si bien el país no tiene un sistema de planificación integrado, actualmente se implementan planes en todos los niveles administrativos. A nivel nacional, la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Nación implementó en 2008 el Plan Estratégico Territorial como una política nacional de desarrollo para guiar la inversión pública en infraestructuras y equipamientos. Se trata de un plan que no tiene un contenido propio, sino que se concibe como un proceso de construcción federal de consensos, coordinado por el gobierno nacional y apoyado en la participación de los gobiernos provinciales y sus equipos técnicos.

Las competencias legislativas sobre el urbanismo se ubican a nivel local, siendo los municipios los que regulan el uso del suelo y la ejecución de los edificios, a través de los centenarios planes generales, que afectan toda la superficie municipal, y los planes especiales que se implementan para intervenir en sectores parciales delimitados de forma *ad hoc*. Si bien el planeamiento local es el que más se ha implementado, la redacción de planes locales es aún muy incipiente. Asimismo, debe señalarse que el Estado nacional puede dictar leyes de ordenamiento territorial que pueden tener injerencia urbanística tal como se da, por ejemplo, la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto-Ley 8912/77), la única aprobada hasta la fecha.

En cuanto a la legislación de planeamiento en las escalas intermedias, en Argentina las provincias pueden dictar su propia constitución y redactar sus propios planes de ordenación territorial. Aunque, sin embargo, en cuarenta años de la implementación de la Ley de Ordenación Territorial, solo dos provincias lo han hecho, Buenos Aires y Mendoza, evidenciando la preferencia por las herramientas más tradicionales y sectoriales. Salvo la provincia de Santa Fe, que en 2018 aprobó la Ley de Áreas Metropolitanas, en el resto de las provincias, subsisten las antiguas leyes de catastro con nuevas normativas *ad hoc* para la regulación de los barrios cerrados.

En cuanto a la planificación del territorio del AMR, al margen de la breve experiencia de la Prefectura del Gran Rosario (1969-1976), clausurada durante la última dictadura militar, la institucionalidad metropolitana se consolida en la primera década del siglo XXI a partir de un proceso de planeamiento estratégico sostenido por la continuidad del Partido Socialista en Rosario y luego en la Provincia. Desde esta perspectiva, existen diferentes experiencias, como el Plan Estratégico Provincial (PET-2030) y Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10), impulsados por la oficina del mismo nombre que, en 2012, se convirtió en el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM). El ECOM nuclea de forma voluntaria a 26 localidades organizadas en un consejo de gobierno formado por todos los intendentes, un directorio constituido por cinco jefes de gobierno que van rotando y una presidencia reservada para el intendente de Rosario. La notable autarquía institucional que hoy tiene el ECOM no fue espontánea, sino que se apoyó en un intenso trabajo mancomunado entre las áreas técnicas de los municipios y comunas del AMR. A principios de 2014, esta asociación mostró sus frutos en la redacción de las Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT); un paso crucial para movilizar el proceso de planificación territorial en distintas escalas y enfoques generales, sectoriales y locales (Fein, 2014).[3] En 2018, la Ley de Áreas Metropolitanas reafirmó la institucionalidad y la territorialidad del AMR.

2. Las Directrices de Ordenamiento Territorial del AMR

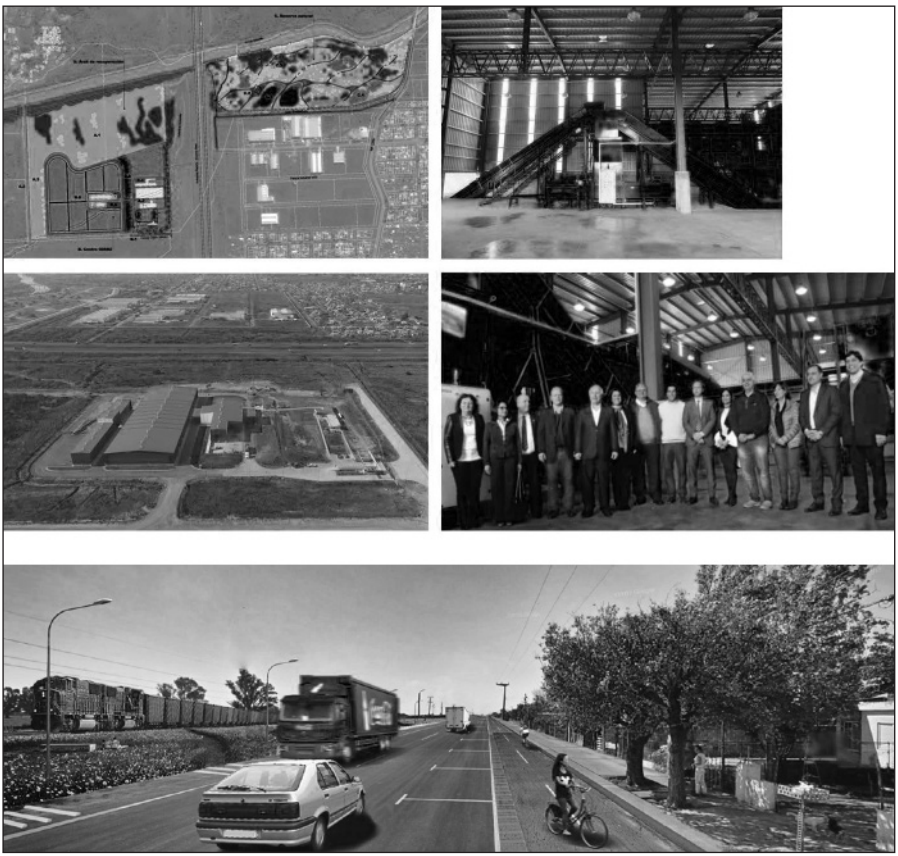
2.1. Aspectos institucionales

Pese a la institucionalidad formal del ECOM, en la práctica, funciona como una coalición de actores cuya cohesión nunca está garantizada. La cuestión que decanta, en primer lugar, es cómo evitar que el mosaico de localidades metropolitanas de diferentes signos cristalice en coaliciones que actúan de forma autónoma. Para

[3] Las DOT se sintetizan en siete objetivos: (1) definir patrones sostenibles de urbanización y uso del suelo, (2) proteger y optimizar los recursos ambientales y patrimoniales, (3) estructurar la accesibilidad y conectividad en forma eficiente, (4) promover un desarrollo integral productivo y de servicios, (5) mejorar las condiciones de saneamiento ambiental e infraestructura, (6) coordinar estrategias y actores, y (7) distribuir los equipamientos y servicios de forma policéntrica y equilibrada (Fein, 2014).

alcanzar la neutralidad partidaria fue necesario enfocar la cooperación intermunicipal exclusivamente a través de discusiones técnicas y, sobre todo, de proyectos concretos. En este sentido, cabe destacar el papel de la secretaría ejecutiva del ECOM, denominada «Metropolitana», encargada de la gestión del planeamiento urbano y de los proyectos de alcance supralocal, tales como la planta de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos ubicada en Villa Gobernador Gálvez y la reconversión de la Ruta 21 en la avenida interurbana que ata los municipios del sur metropolitano. Este trabajo cotidiano de acompañamiento técnico fue perfilando a ECOM como un mediador entre las localidades y la provincia. El papel de mediador, sin embargo, se fue perfilando a partir de una doble aproximación instrumental y política. Por un lado, se enfoca desde abajo, de forma horizontal, para incorporar las cuestiones locales en las políticas sectoriales provinciales de forma integrada y sistematizada. Por otro lado, el papel mediador se utiliza desde arriba para alinear a los intendentes metropolitanos a las políticas del gobierno provincial, en la medida que este tiende a concentrar y distribuir el presupuesto en obras públicas a través del ECOM (Figura 1).

Figura 1. Dos obras de alcance supralocal gestionadas y ejecutadas a través del ECOM. Véase, arriba, el Centro GIRSU y, abajo, el proyecto de reconversión de la Ruta 21 en vía cívica.



Fuente: archivo del ECOM.

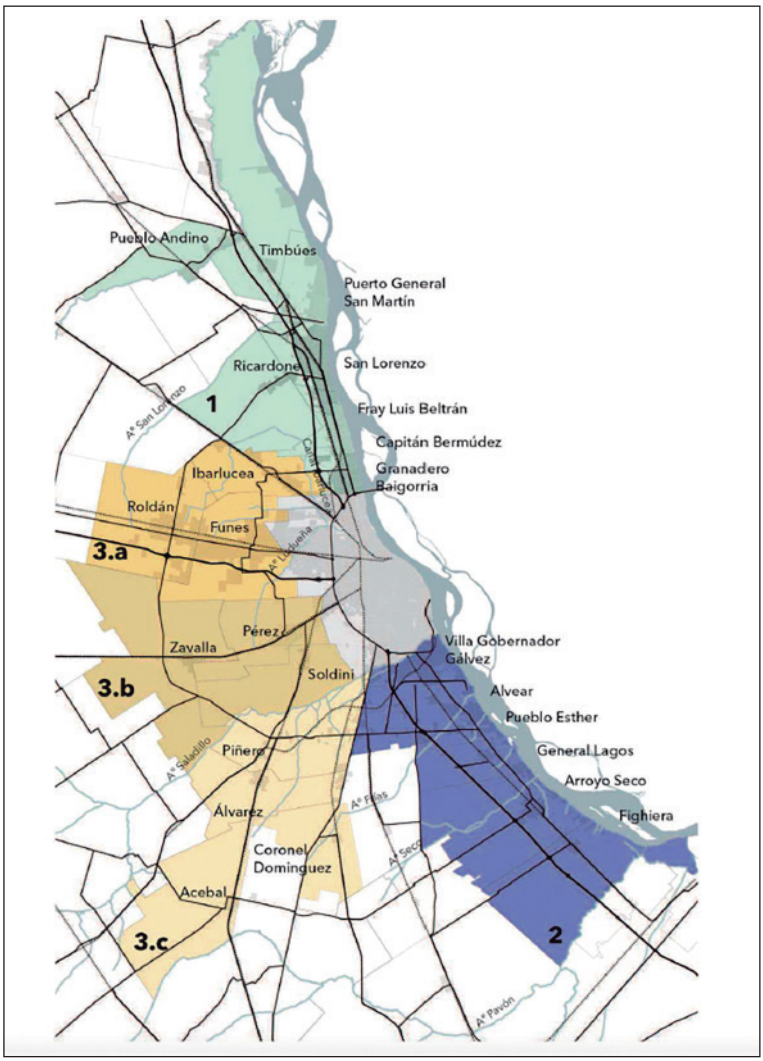
Más allá de los diferentes ejercicios de restructuración del espacio estatal y las leyes aprobadas, la integridad institucional del ECOM depende sobre todo de poder madurar la confianza y la pertenencia institucional. En este sentido, la coyuntura política entre los actores se sostiene a partir de dos estrategias. La primera apunta a arraigar la conciencia metropolitana a través de un discurso (reiterado en una amplia diversidad de documentos oficiales, páginas de internet, redes sociales, videos, folletería, libros, *banners* y hasta caramelos con el logo del ECOM) que sea capaz de explicar de manera didáctica y convincente los criterios y objetivos para el desarrollo metropolitano. La segunda estrategia, radica en garantizar la horizontalidad

escrupulosa de los intendentes en el marco del consejo de gobierno del ECOM. Esto último obligó a recortar el municipio de Rosario del mapa metropolitano, liberando los efectos de su macrocefalia urbana e institucional.

La definición de este mapa metropolitano se apoya, a su vez, en la identificación de unidades funcionales superpuestas e institucionalizadas como potenciales ámbitos para desarrollar diferentes políticas de ordenación territorial. A escala regional, la jurisdicción del área metropolitana coincide en gran parte con la «Micro-región C» previamente definida en el marco del Plan Estratégico Provincial. En un segundo nivel intermedio se delimitaron tres subsistemas urbanos concebidos como las «partes» o los «barrios» del AMR. Estos son los Corredores Norte y Sur, y el Cuadrante Oeste (Figura 2). Por último, a escala local, se fijaron otros dos espacios de planeamiento. Por un lado, el ECOM reforzó las jurisdicciones municipales, a partir de la redacción de los planes urbanos para el conjunto de las localidades del AMR, homologando las regulaciones urbanísticas generales para toda la región y, por otro lado, avanzó en la definición de las normas particulares, delimitando una serie «áreas de reserva» concebidas para ser desarrolladas de forma parcial mediante planes especiales que explicaremos más abajo.

La delimitación anticipada del conjunto de ámbitos de planeamiento y su articulación en múltiples escalas no solo atiende a la forma particular de las coyunturas socio-económicas, identidades y vocaciones territoriales, sino que también funciona como una referencia espacial para distribuir de forma equilibrada las actividades residenciales e industriales del AMR. Esto permite no solo evaluar la cantidad de suelo necesario para acoger la nueva residencia y las áreas de actividad económica, sino que además permite pasar de un modelo de demanda de suelo a un modelo de oferta, impulsando diferentes tipos de instrumentos, locales y supralocales, de modo que incorporen en su alcance y contenido las dinámicas metropolitanas.

Figura. 2. Sub-sistemas urbanos del AMR: (1) Corredor Norte, (2) Corredor Sur, (3.a) Corredor Noroeste, (3.b) Cuadrante Oeste y (3.c) Cuadrante Sur.



Fuente: Archivo del ECOM, 2018.

2.2. Contenido instrumental

En cuanto al contenido temático, el ECOM enfoca la ordenación territorial a partir de una aproximación específicamente urbanística, propia de los arquitectos, centrada a partir de tres grandes temas:

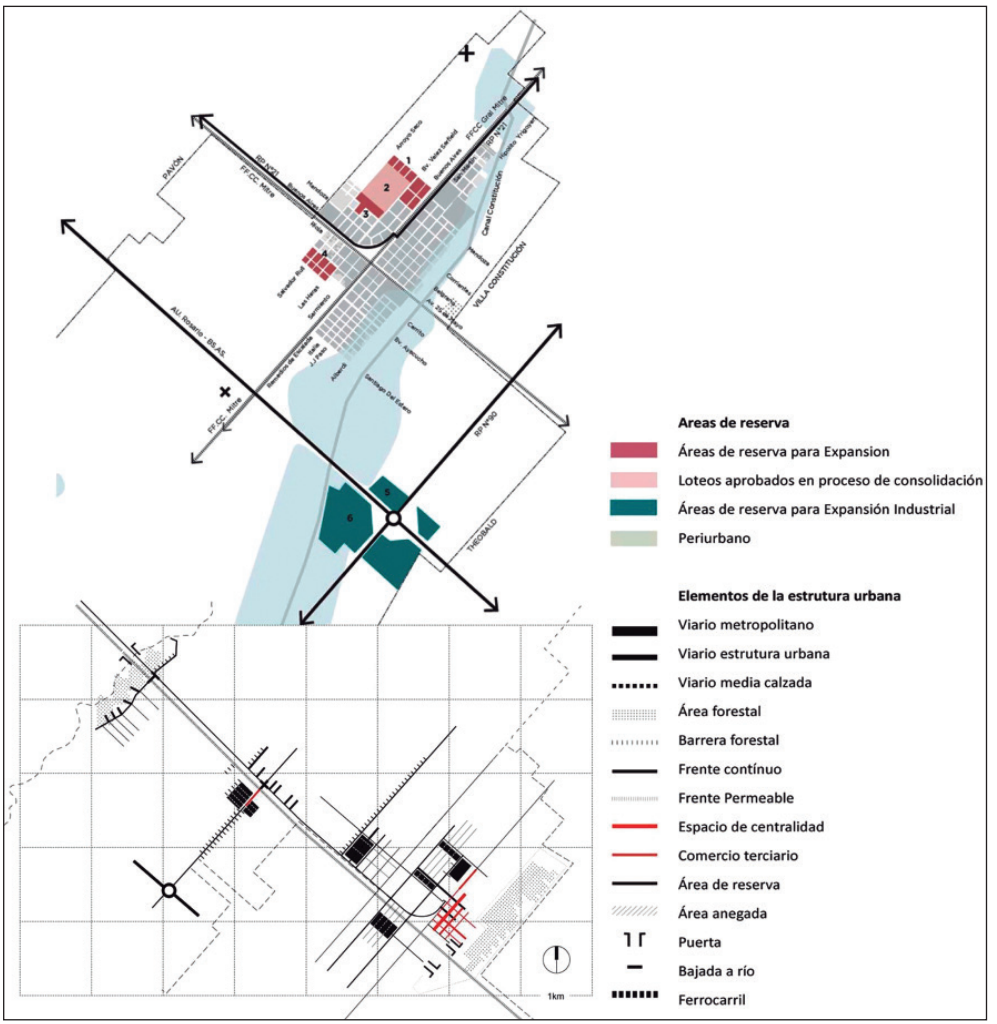
espacios libres, movilidad y urbanización. Pese al carácter genérico de estos temas, el contenido de las propuestas hace hincapié en aspectos específicamente metropolitanos, evitando la superposición con los planes urbanos locales. En este sentido, las DOT se concibieron a partir del reescalamiento de los problemas y las propuestas urbanísticas. Desde esta perspectiva, el tratamiento de los espacios libres se centra en el proyecto integrado del suelo, la ordenación de la movilidad se enfoca desde el diseño de las vías interurbanas y del sistema del transporte de carga, y las políticas de urbanización se plantean reservando áreas de completamiento o expansión de la planta urbana que demanden proyectos específicos y argumentos que trasciendan la escala local. Todos estos temas fueron desarrollados de forma simultánea a partir de tres ejes sectoriales: urbanización y vivienda, suelo periurbano y rural, y accesibilidad y movilidad. Cada uno demandó estudios pormenorizados que sirvieron para argumentar los diagnósticos y propuestas incluidas en los planes urbanos locales. Asimismo, el abordaje de estos ejes combina diferentes aspectos enunciados en cada una de las directrices de ordenación territorial, e involucra acuerdos entre el gobierno nacional, provincial y los gobiernos locales.

Pese a la solidez y a la coherencia de los discursos y argumentos de las DOT, la delicada coyuntura entre los intendentes dejó en claro que la implementación de un plan metropolitano sería contraproducente para la incipiente institucionalidad del ECOM. Por eso se optó por concebir las directrices desde abajo, a partir de la redacción de los planes urbanos para cada localidad, previendo que estos contengan las directrices metropolitanas en su ADN. De este modo, la sumatoria de los planes locales resultaría de hecho en un «plan metropolitano», sin tener que imponerlo. Entre 2017 y 2019, el ECOM realizó la maratónica tarea de redactar 26 planes urbanos locales (PUL), viéndose forzado a estructurar su contenido en tres secciones estandarizadas: directrices generales de ordenación municipal, proyectos estructurales, e instrumentos y procedimientos de gestión municipal. Los PUL establecen políticas generales y vinculantes para cada localidad, con el fin de incidir en temas genéricos del desarrollo urbano. Los principales objetivos de los PUL se refieren la zonificación del suelo, la jerarquización del sistema vial, la creación de nuevos espacios públicos y la localización de equipamientos y servicios básicos. En los PUL también se definen

las políticas para cada eje sectorial que especifican consideraciones en materia de vivienda, transporte interurbano, patrimonio y localización de industrias.

Para dotar de operatividad al planeamiento local, los técnicos del ECOM incluyeron en los PUL una serie de planes especiales, concebidos a partir de una tipología de intervenciones (expansión, completamiento y consolidación residencial e industrial) y de una serie de condiciones urbanísticas. Por un lado, fijan criterios generales, como la superficie del espacio público, los niveles de servicio y de equipamientos, y, por otro, establecen requerimientos específicos como la articulación de los nuevos barrios con las áreas de centralidad, los accesos, el trazado de calles existentes, los grandes espacios públicos, entre otros elementos urbanos, tal como se evidencia, a modo de ejemplo, en la propuesta de urbanización para la localidad de Empalme Villa Constitución (Figura 3). En la parte de arriba de la Figura 3, puede verse la delimitación y tipo de las áreas de reserva residencial e industrial. En particular, se evidencia cómo estos sectores se conciben para responder simultáneamente a criterios de ordenación general (como el completamiento de la planta urbana) y de ordenación local (como el diseño de los trazados interiores en continuidad con la trama de calles existentes). Asimismo, puede verse cómo los planes especiales se diseñan para articular las formas de la regulación con las formas de la urbanización, garantizando el funcionamiento estructural sin tener que avanzar en cuestiones propias de la «composición urbana». Por último, cabe señalar que, más allá del carácter comprehensivo de estos documentos, la aprobación de los PUL es competencia de los concejos deliberantes y de las juntas comunales de cada una de las localidades del AMR.

Figura 3. Planes especiales previstos para la localidad de Empalme Villa Constitución.

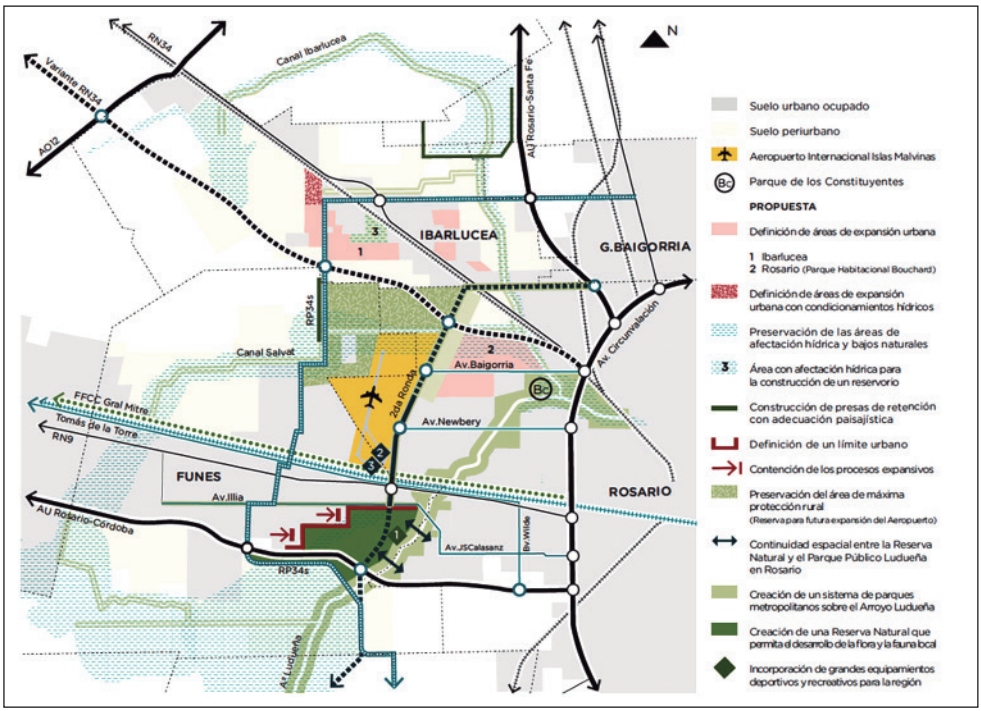


Fuente: Archivo del ECOM.

De forma simultánea al desarrollo de los planes urbanos locales, se elaboraron planes interjurisdiccionales metropolitanos (PIM) a través de los cuales se pretende coordinar la actuación por parte de distintos actores públicos y privados en aquellas áreas consideradas de «oportunidad» para el desarrollo metropolitano. Los PIM definen orientaciones estratégicas, iniciando un proceso de planeamiento y concertación que no podría realizarse por los medios técnicos locales y

las vías administrativas convencionales. Hasta el momento se redactaron cinco PIM, los cuales se encuadran en el Programa «Construyendo Lazos Metropolitanos», una propuesta de trabajo que involucra a la ciudad de Rosario y a las seis localidades limítrofes: Villa Gobernador Gálvez, Soldini, Pérez, Funes, Ibarlucea y Granadero Baigorria (Figura 4). En este PIM se propone un abanico de intervenciones tendientes a definir una membrana ambiental de preservación de un territorio de alto valor patrimonial, natural y paisajístico, y a resolver el enlace de la Segunda Ronda y la Ruta Provincial 34s.

Figura 4. El Plan Interjurisdiccional Metropolitano Noroeste define los términos de ordenación del entorno del Aeropuerto Internacional de forma conjunta entre las localidades de Rosario, Funes e Ibarlucea.

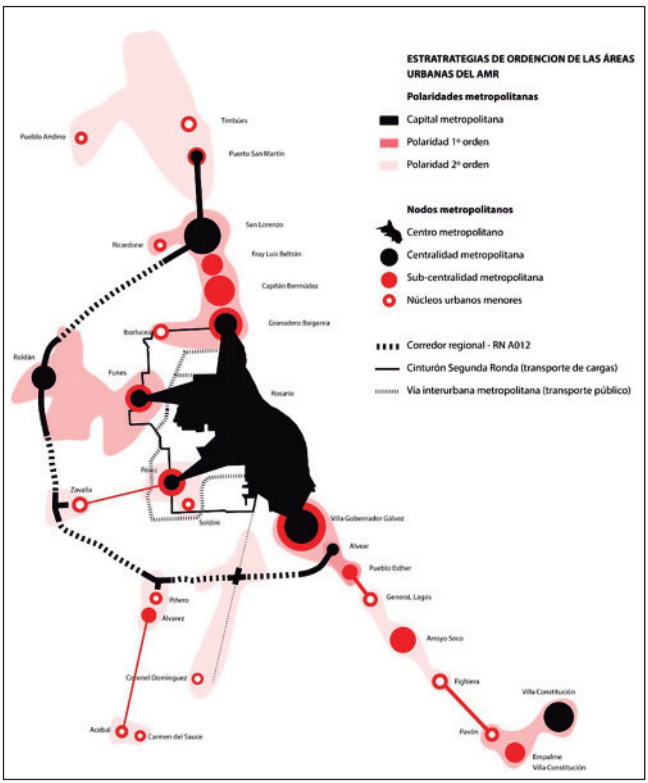


Fuente: ECOM, 2019.

Como se mencionó más arriba, las estrategias de desarrollo urbano tienen un carácter diferido e indicativo, siendo competencia de cada gobierno local. No obstante, estas contemplan necesariamente una serie de criterios de ordenación territorial que permiten articular los subsistemas urbanos, las actividades económicas y resignificar el

papel de los planes especiales locales en la escala metropolitana. En el nivel regional, se propone una tipología de núcleos urbanos que vincula los nuevos procesos de urbanización con la dinámica metropolitana de las actividades productivas, comerciales y de servicios. Se trata de promover un modelo de desarrollo policéntrico, favoreciendo la horizontalidad de las dinámicas territoriales, de modo que tiendan poco a poco a reducir la macrocefalia de la ciudad capital. La propuesta de esta red de nodos territoriales se jerarquiza en dos niveles, el de los nodos independientes (centros metropolitanos, subcentros y núcleos urbanos menores) y el de los nodos polinucleares. Estos últimos quedan definidos por las «polaridades metropolitanas de primer orden» como, por ejemplo, la de la conurbación industrial que va de Granadero Baigorria a San Lorenzo, y las «polaridades de segundo orden» como la que conforman los pueblos rurales entre General Lagos y Fighiera, al sur (Figura 5).

Figura 5. Estructura nodal del AMR.



Fuente: ECOM, 2018.

2.3. Proceso de planificación

Si bien, las DOT están pensadas para la acción y para la gestión urbanística (cinco grandes obras ejecutadas dan cuenta de esto), hasta la fecha el ECOM no ha fijado una programación de los objetivos, ni ha definido escenarios de desarrollo. Esto se debe a que el proceso de articulación de las DOT con las agendas municipales, a través de los planes urbanos locales, es aún muy incipiente. Proceso que, además, contempla instancias participativas en dos niveles: el del consejo de intendentes y el de los talleres ciudadanos realizados durante la elaboración de los planes urbanos locales, entre 2016 y 2018. Los talleres son eventos sociales de gran relevancia que, debido a la escala menuda de los pueblos metropolitanos, suelen convocar a todos los actores locales, desde el cura al director de la escuela. En algunos casos, los talleres marcan un giro inédito en su historia, en la medida que por primera vez se discuten los problemas urbanos de forma integral y el futuro de la localidad a largo plazo. Estas instancias se aprovechan además para divulgar los aspectos supramunicipales de cada plan local, anticipando el nuevo régimen metropolitano. Los talleres se apoyan en un protocolo organizativo común para todas las localidades, basado en una primera etapa de explicación del anteproyecto del plan por parte de los técnicos del ECOM, asociados en esta instancia con un equipo de politólogos de la Universidad Nacional de Rosario, y en una segunda etapa de discusión de «esa» propuesta. En la práctica, sin embargo, los talleres se desarrollan con ciertos matices a partir del estilo que le otorga cada intendente, quien tiene la potestad de invitar a los participantes, abriendo la discusión o acotándola a interlocutores afines.

Cabe señalar que más allá de la horizontalidad escrupulosa de los intendentes en el seno del ECOM y de las instancias participativas como los talleres, el arduo y extenso proceso de planeamiento metropolitano sería imposible sin un claro liderazgo político y técnico. Del primero, cabe señalar que el ECOM surge por iniciativa del exintendente de Rosario, Miguel Lifchitz, en un momento en que algunas políticas urbanas de la capital, como la gestión de los residuos y el transporte, demandaban la concurrencia institucional de las localidades limítrofes. Ya como senador provincial, Lifchitz pudo reinterpretar los problemas de Rosario «desde afuera» e impulsar el proceso de planeamiento estratégico donde, más allá

de los resultados concretos, buscó afianzar las relaciones entre los intendentes. La iniciativa de Lifchitz se fijó en el organigrama de ECOM, cuando instituyó al intendente de Rosario como presidente vitalicio del nuevo ente.

También cabe destacar el liderazgo técnico de la exdirectora de la oficina ejecutiva del ECOM, Mirta Levin, que acompañó a Lifchitz como secretaria de planeamiento de la Municipalidad de Rosario en dos mandatos (2003-2007 y 2007-2011). En su caso, el liderazgo se basó en la gestión, en el trabajo continuo y en los resultados concretos, sistemáticamente publicados en libros y folletos de divulgación, permitiendo incluso que los intendentes puedan sacar su propio rédito político. Otro aspecto insoslayable del liderazgo de la exdirectora del ECOM es su capacidad para conseguir recursos presupuestarios para realizar planes, proyectos y obras. Además de los recursos del programa DAMI, el ECOM recibe recursos directos por parte del gobierno provincial para la realización de grandes obras de infraestructura como las ya mencionadas.

3. Reflexión desde la práctica

3.1. Gobernanza

Por lo visto hasta este punto, el papel del ECOM evidencia cómo la escala ambigua de lo metropolitano demanda un equilibrio entre la centralización y la distribución de recursos, la necesaria articulación de los diferentes niveles administrativos que, más allá de las fórmulas de liderazgo, siempre alternan entre la cooperación y la coordinación. En este sentido, podría decirse que el ECOM tiene un enfoque institucional ambivalente. Por un lado, este se construye «desde abajo», a partir de la organización voluntaria de los intendentes metropolitanos. Por otro lado, esta asociación se va cristalizando en una institucionalidad monolítica, «casi» autárquica, ya que nunca termina de independizarse del apoyo del gobierno provincial o del de la ciudad capital. Esta delicada unidad institucional depende, a su vez, de dos estrategias. La primera pretende arraigar la conciencia metropolitana de los intendentes a través de discursos persuasivos que sean capaces de reinterpretar los problemas locales en clave regional. Y la segunda apunta reducir los conflictos políticos, centrando las discusiones exclusivamente en cuestiones técnicas y

proyectos concretos. En definitiva, la institucionalidad metropolitana no depende tanto de las leyes o de los acuerdos formales, sino de su capacidad para estabilizar la coyuntura entre los actores y de la capacidad mediadora de los técnicos.

Además, el caso del ECOM pone en tela de juicio la tesis a favor de un nuevo gobierno supralocal. La «Ciudad Metropolitana», expresión idealizada y voluntarista del nuevo nivel administrativo (Borja, 2016; Pírez, 2005), implicaría, como señalaba Mirta Levin, «(...) imponer a los intendentes metropolitanos un orden superior, una nueva instancia de subordinación, que desarmaría la delicada coyuntura que sostiene el ECOM con enorme esfuerzo»[4]. En cambio, la adhesión de los intendentes a los entes metropolitanos «desde abajo» no solo aumenta su legitimidad, sino también su poder político, a diferencia de los niveles administrativos más consolidados –y más anquilosados en términos burocráticos–, como el provincial y el nacional. Pero, si los entes metropolitanos se caracterizan por su la liviandad (a veces la precariedad) institucional, ¿en qué radica su poder político? El poder político del ECOM surge del perfil emprendedor, de la capacidad de gestión y del apoyo en bloque de los intendentes. Este aval es independiente del marco institucional ya que nunca está garantizado: se construye –y se ratifica– en cada proyecto.

Vale la pena, en este punto, retomar la cuestión sobre la participación en el proceso de planeamiento plurimunicipal. A diferencia de las grandes ciudades capitales, que suelen contar con recursos y antecedentes propios en materia de planeamiento urbano, paradójicamente, la participación metropolitana –a escala regional– resulta ser más asequible debido a la relación más directa entre el gobierno y la ciudadanía de las pequeñas localidades de la corona metropolitana. En el caso del ECOM, los técnicos jugaron un papel mediador decisivo, en tanto que interceden entre las localidades, la provincia o la Nación. No obstante, para evitar los conflictos políticos e ideológicos, suelen dirigir el desarrollo metropolitano como una cuestión técnica, a veces, dogmáticamente tecnocrática.

Desde un enfoque más pragmático, la adhesión de los intendentes a las políticas supralocales no depende del peso institucional del ente metropolitano, ni de la identidad con el nuevo territorio, sino de los beneficios concretos que estos identifiquen en «esas políticas» y en «esa vía» administrativa. El razonamiento estratégico de los

[4] Mirta Levin, entrevistada por el autor en noviembre de 2018.

intendentes apunta, por un lado, a obtener recursos presupuestarios y, por otro, a incrementar el apoyo político que necesitan para negociar con los niveles superiores de gobierno. Sin embargo, no todas las localidades participan del ECOM, y no es casualidad. Tal es el caso de municipios como Puerto General San Martín o Timbúes, sedes de las terminales portuarias más grandes de Argentina, que no dependen de otra administración para obtener recursos, ni están dispuestos a compartir los propios. Del otro lado del mostrador, el ECOM también toma recaudos antes de asociar nuevas localidades al club. En algunos casos, esto implicaría legitimar decisiones de los gobiernos locales cuyos efectos podrían recaer en un compromiso para el ente metropolitano. Por ejemplo, cuando se trata de reconocer la urbanización indiscriminada, sin servicios, o avalar el modelo de urbanización cerrada que promueven algunos intendentes.

Otro aspecto relevante del proceso de gobernanza del AMR es la particular conformación del liderazgo metropolitano que puede anidar en cualquiera de los tres niveles de gobierno. Surge del nivel provincial, cuando es este el nivel de gobierno que administra los subsidios para las obras públicas. Puede surgir también desde el nivel local, por ejemplo, cuando las políticas urbanas de la capital necesitan reinterpretarse «desde afuera», afianzando las relaciones horizontales con las localidades limítrofes y calibrando intereses comunes mediante el planeamiento estratégico. El liderazgo metropolitano también puede surgir desde el nivel nacional a través de iniciativas como las del Programa DAMI que, si bien en el caso del ECOM no inició el proceso de institucionalización, su apoyo para financiar los equipos técnicos fue decisivo. Por último, cabe señalar que el liderazgo depende también de la iniciativa individual de algunos expertos y políticos, funcionarios que hacen de los proyectos metropolitanos el eje de su gestión en el gobierno local y provincial, y técnicos –como la exdirectora del ECOM– que privilegian la gestión a través del trabajo continuo y los resultados concretos, logrando transformar la confianza de los intendentes en instituciones perdurables.

3.2. Transferencia

En cuanto a la transferencia de conocimiento, podría decirse que el funcionamiento coyuntural de las instituciones plurimunicipales convierte al «nivel» metropolitano un catalizador que debe sintetizar

políticas, instrumentos y metodologías tan disímiles como la doctrina del desarrollo sostenible, el enfoque situado del ordenamiento territorial, o la aproximación arquitectónica de los urbanistas. En este sentido, la simultaneidad metodológica y epistemológica es un aspecto específico del planeamiento metropolitano. Por eso su papel instrumental no se puede tipificar, aunque las metodologías estandarizadas como las del BID permiten que instituciones aún incipientes como el ECOM puedan «mantenerse en el juego» de la planificación. En particular, el enfoque normalizado de los programas del BID no permite ajustes a la realidad argentina, ni considera elementos básicos de las áreas metropolitanas como el antagonismo político, ni la concurrencia de unidades funcionales con geometría variable, ni los desequilibrios históricos y estructurales, por ejemplo, cuando se mide la pobreza, pero se omiten las causas. En cambio, los técnicos del ECOM se mantuvieron impasibles a las nociones en boga como «agenda urbana», «ODS», «Horizonte 20-20», «pilares sostenibles», etc. Como señalaba Levin, «(…) no se trata de privilegiar un enfoque por sobre otro, sino de evitar las recetas genéricas». La orientación del planeamiento metropolitano, más que de un método, depende de la iniciativa (técnica y política), del aprendizaje (instrumental e institucional) y del aprovechamiento de la experiencia situada.

3.3. Evaluación

Por último, cabe mencionar la cuestión de la evaluación y del monitoreo del planeamiento metropolitano. Si bien el ECOM contempla escenarios y costos de inversión, la gestión supralocal no está atada ni a un programa de actuaciones ni a un cronograma de evaluación, sino más bien a un elenco de obras concretas. No se trata de empezar por el final, sino de demostrar que las políticas metropolitanas son «reales». Así, la incipiente consolidación institucional convierte al programa de acciones –la agenda común plurimunicipal– en un objetivo a mediano plazo. Mientras tanto, el proceso de planeamiento se apoya en diversas fórmulas de participación, como los ya mencionados talleres y mesas de funcionarios y técnicos de cada localidad. El papel protagonista de estos últimos ha sido clave para promover la consciencia de lo metropolitano desde una mirada urbanística; mientras que la participación de los intendentes se

ha enfocado más en los aspectos políticos para desentrañar la sutil diferencia entre «cooperación» y «coordinación».

En definitiva, la experiencia del ECOM evidencia que el planeamiento metropolitano es un proceso sofisticado de maduración de un nuevo régimen territorial construido sobre un marco normativo e instrumental volátil. En este sentido, el trabajo institucional es más importante que la forma de las instituciones. La evidencia del AMR muestra un notable avance en la gestión del planeamiento, donde la horizontalidad entre los actores locales es la base de la cual pende el delicado equilibrio metropolitano. Aunque, como vimos, no se trata tanto de un problema tecnológico, sino de aprendizaje, sin el cual no podrían explicarse acciones radicales –como recortar la ciudad capital del mapa– solo para demostrar que la neutralidad partidaria es más que un discurso, dejando en evidencia que no existen proyectos sin estrategias.

Referencias

Bascolo, P., Ghilardi, M. y Secreto, M. (2009). La recuperación industrial del Aglomerado Gran Rosario a inicios del siglo XXI. Saberes. Revista de la FCEyE, Nº 1, 23-42.

Borja, J. (2016). Area o Ciutat Metropolitana. Barcelona.

Elinbaum, P. (2020). Planeamiento metropolitano heterodoxo. La operatividad estratégica de la casuística argentina reciente. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 12, 1-19.

Elinbaum, P., & Barenboim, C. (2018). Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del Pro.Cre.Ar. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 11 (21).

Fein, M. (2014). Cuaderno Nº3: El Área Metropolitana de Rosario. Directrices de Ordenamiento Territorial. Bases para un Acuerdo Metropolitano (ECOM). Rosario.

Pírez, P. (2005). Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. Estudios Demográficos y Urbanos, 20(3), 423-447.

Montevideo: de la planificación urbana a la visión metropolitana

Salvador Schelotto
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,
Universidad de la República-Uruguay

1. Montevideo metropolitano: ambiente, territorio, ciudad

Montevideo es la capital más joven de Hispanoamérica y la más austral; tardía fundación española en un territorio fronterizo disputado con Portugal. Su «proceso fundacional» comenzó hacia 1723 con la ocupación portuguesa de la península de San José, prolongándose hasta 1726, donde se fundó la ciudad de San Felipe y Santiago de Montevideo; una bahía, puerto natural, con el modelo de «ciudad territorio».

La motivación para fundarla fue asegurar el control territorial: plaza amurallada, cerrando el acceso de la bahía a navíos enemigos.

Perteneciente al *Virreynato del Alto Perú*, y luego de 1776 al del Río de la Plata, se constituyó en gobernación político-militar desde 1749, como ciudad-territorio circunscripción de la «Banda Oriental». Determinada esa Banda, según Reyes Abadie, Bruschera y Melogno, por la trilogía «Pradera, frontera y puerto», Montevideo

afianzó su rol en la disputa entre imperios (Portugués, Español y Británico), puerto competidor de Buenos Aires y finalmente cabecera de un espacio productivo, capital del Estado Oriental desde 1830.

En su circunscripción colonial se fundaron Las Piedras (1744), Sauce (1749), Pando (1780), Canelones y San José de Mayo (1783) y Florida (1809). Esta coincide (aunque era más extensa) con la Cuenca del Santa Lucía, afluente del Plata, y un tramo de su litoral. Limitada al norte por la Cuchilla Grande (parteaguas del Santa Lucía), al sur por el Río de la Plata, y desde la desembocadura del Arroyo Cufré, hasta las Sierras de Maldonado. Territorio que comprende a la actual Región Metropolitana, que reúne casi dos tercios de la población nacional y una porción aún mayor de su producto bruto.[1] La definición de esa Región en términos geográficos y socioambientales está fuertemente arraigada en determinaciones del siglo XVIII. Señala rasgos identitarios, socioculturales, productivos y administrativos más antiguos que el país independiente, pertenecientes a la larga duración.

En la segunda mitad del siglo XIX se terminó de conformar la traza radial de las infraestructuras de comunicación (caminos, luego red ferroviaria y carretera).

La bahía y el puerto, el litoral platense, la cuenca del Santa Lucía y las vías de penetración radial (originalmente caminos reales, luego trazados carreteros y ferroviarios), consolidaron a Montevideo como cabecera territorial, resultado de dinámicas productivas, procesos sociales y acciones públicas.

La división territorial departamental del Uruguay fue completada en las primeras décadas del siglo XX, asociada al dominio territorial del Estado moderno, afirmada en capitales departamentales como centros de gobierno, gestión administrativa y de servicios.

Montevideo se diferencia en ese contexto. Preexiste al Estado, capital nacional y departamental de un territorio de aproximadamente 520 km^2 el 60% del cual es rural. Su capitalidad de hecho no se define en la Constitución ni en ninguna ley.

El «macrocefalismo montevideano» responde a tempranos procesos de ocupación territorial que en la segunda mitad del siglo XX se consolidaron y complejizaron con fuerte concentración poblacional, conjugando flujos migratorios internacionales e internos.

[1] Reunía para 2004 aproximadamente a 1:900.000 personas residentes en ámbitos urbanos y unas 70.000 en áreas rurales (estimación de 2007-«Libro Blanco»).

Hacia 1900, la población migrante tenía importante incidencia en Montevideo, así como la originaria de otros departamentos.

El Uruguay reunía en 1908, 1.042.686 personas, 309.231 residían en Montevideo (29.7%). De estas, se estimaba que un 20% había nacido en otros departamentos; muchos eran inmigrantes.

Para 1963, esa proporción llegó al 46.3% (máximo histórico, a partir del cual descenderá: 44.4% en 1975 y 1985, 42.5% en 1996, 40.9% en 2004, 40.1% en 2011).

Tabla 1: cantidad de habitantes, totales, Montevideo y resto del país.

1908	1963	1975	1985	1996	2004	2011
1.042.686	2.595.510	2.788.429	2.955.241	3.163.763	3.241.003	3.286.314
309.231	1.202.757	1.237.227	1.311.976	1.344.839	1.325.968	1.319.108
733.455	1.392.753	1.551.202	1.643.265	1.818.924	1.915.035	1.967.206

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

La primacía de Montevideo en relación al país hacia 1900, conjuga dinámica demográfica y atractividad económica, inmigración internacional y migración de población rural a consecuencia del alambramiento de los campos. Hasta los años 50' recibió nuevos flujos migratorios internacionales e internos, estos últimos conformando cinturones periféricos de pobreza.

Los primeros indicios de metropolización datan de mediados de los años 50'. La Facultad de Arquitectura advirtió que la desigual aplicación –en cada departamento– de las restricciones a fraccionamientos en las leyes de Centros Poblados permitió crear loteos y «villas» sin contemplar estándares de infraestructura. Se ocuparon territorios asociados a «corredores metropolitanos» radioconcéntricos: hacia el oeste (ruta 1) en San José, y hacia el norte y noreste (rutas 5, 6 y 7) y este (ruta 8) en Canelones. La mayor permisividad y la prohibición de fraccionamientos sin servicios en Montevideo determinaron un patrón radial, que luego sumó «corredores» en Canelones: ruta 101, ruta 93 (Interbalnearia) y Av. Gianattasio. Esta incipiente metropolización radial matrizó su desarrollo territorial entre 1955 y 1985.[2]

[2] Los Censos de población modernos se realizaron en los años 1908, 1963, 1975, 1985, 1996, 2004 (recuento censal) y 2011, se prevé realizar un nuevo Censo en 2021.

En ese tiempo crecieron Montevideo y su entorno metropolitano, con procesos de segregación residencial y fragmentación territorial que involucraron a la población de bajos ingresos (periferias no estructuradas y ciudad informal) y de ingresos medios y altos («Ciudad de la Costa» y urbanizaciones cerradas).

Desde 1996 Montevideo pierde persistentemente población (en términos relativos y absolutos), en beneficio del territorio metropolitano exterior, que ganará nuevos residentes y actividades, profundizando su fragmentación y segregación.

Esta fase combina dos factores: reducción poblacional de Montevideo y crecimiento demográfico metropolitano, a partir de los que se establecen vinculaciones transversales entre áreas productivas, centros de servicios y consumo, equilibrando el peso de la centralidad metropolitana. Ese emergente policentrismo dinamiza centralidades históricas, Las Piedras, Sauce y Pando y «nuevas centralidades»: Ciudad de Plata, Barros Blancos y Ciudad de la Costa.

La reactivación posterior a 2001-2002 incidió en el territorio metropolitano: la corona exterior de Montevideo, Canelones y San José, recibió inversiones en sectores vinculados a comercio exterior, logística, agroindustria, industria alimentaria, química, y del medicamento, en «corredores» como la ruta 102 y Camino al Bajo de la Petisa en Montevideo, la ruta 5 sur, las rutas 8, 101 y 102 y ruta 1.

En 2011 se señalaba: «La estructura urbano-territorial de Montevideo evoluciona en un escenario territorial metropolitano fuertemente dinámico, el cual ha sido calificado como de «metrópolis reticular» (…) los procesos convergentes de metropolización, extensión, vaciamiento del centro metropolitano principal y transformación de la matriz productiva, el entorno periurbano y la interfase urbano-rural han dominado ese escenario territorial» (Schelotto, 2011, p. 315). Se advierte así un patrón espacial de «heterogeneidad discontinua» (identificado para el «Libro Blanco» en 2007)[3] y un sistema de centralidades metropolitano en el que centralidad histórica se reconvierte al inscribirse en un marco de heterogeneidad territorial discontinua.

Esa «metrópolis reticular» consiste en un patrón desarrollado a partir de una estructura en red, (transversal-horizontal), superpuesta y complementaria a la estructura de los corredores radioconcéntricos

[3] En ese trabajo, se precisó la diferenciación entre Conurbano Metropolitano, Sistema Urbano Metropolitano, Área Metropolitana y Región Metropolitana.

históricos, en los que los nodos de la red se ubican en centralidades históricas y nuevas.

Así, la Región Metropolitana desborda la estructuración sobre base de ciudad central y Área Metropolitana, organizándose con un patrón espacial y funcionalmente discontinuo. «Esta situación se reproduce a su vez, en cada una de sus partes o piezas componentes, en una estructura a modo de un fractal, lo cual le otorga atractivo, riqueza y complejidad a la estructura descrita, conformando la retícula espacial en la que las centralidades operan de modo decisivo» (íbid. p. 317). Esa «heterogeneidad discontinua» yuxtapone piezas de ciudad compacta y ciudad difusa, áreas urbanas alternadas con zonas rurales.

El concepto de Región Metropolitana aplica al territorio en su condición de «metrópolis reticular» inserta en la «Región Urbana Sur»[4], que comprende a Montevideo en su totalidad, partes de Canelones y San José y el sur de Florida. Según el Libro Blanco «la idea de región involucra y abarca las áreas rurales más o menos extensas, con explotación primaria o sin ella y con diversos grados de naturalidad o transformación, que se alternan en un contexto espacial definido por el sistema de centros urbanos más o menos compactos o dispersos» (Agenda Metropolitana, 2007).

Martínez y su equipo establecen una conexión entre las ideas de «conurbano metropolitano» y «Área Metropolitana», referido a un conglomerado «en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/salida a Montevideo, que a su vez contiene una red de vínculos transversales y un menguado protagonismo de y en entornos rurales agroproductivos» (Martínez et al., 2016). Los autores identifican localidades que se comportan como *microhubs*, que contibuyen a la condición reticular de la Región: «(…) la presencia de Canelones, Parque del Plata, Libertad y Santa Lucía en el listado de microhubs revela la gravitación de la Región Metropolitana como espacio que incorpora nodos de segundo o tercer orden, que logran recibir y distribuir flujos de transporte regular» (ídem., p. 71); y en el Sistema Urbano Nacional el subsistema «Centro Sur» involucra al conurbano metropolitano y ciudades como Canelones y San José.

[4] La idea de una Región Urbana Sur en el Uruguay, desde Colonia hasta Maldonado, es de Bervejillo y Lombardi y de «La Ciudad Celeste» de Aguiar, Capandeguy y Sprechmann. Fue retomada en la revisión del Plan Montevideo y estudios de DINOT.

1.1. Organización político-institucional

El Estado uruguayo es unitario: un Poder Ejecutivo encabezado por un presidente que gobierna en Consejo de Ministros. El Poder Legislativo, con dos Cámaras –senadores y diputados–, y el Poder Judicial completan los tres poderes. La organización institucional, a partir de la Reforma Constitucional de 1996, comprende 19 Gobiernos Departamentales y 125 Municipios, instalados por primera vez en 2010.

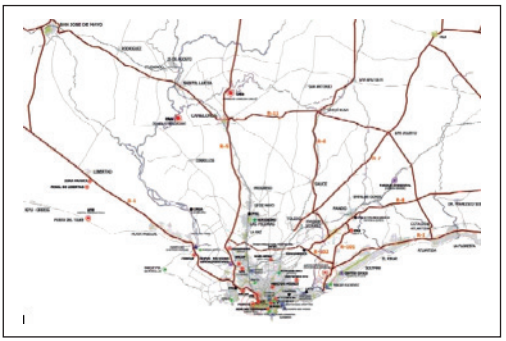
La competencia urbanística históricamente fue de los Gobiernos Departamentales, desde la creación de las Intendencias (1908) y la Ley Orgánica Municipal (1935). Las leyes de Centros Poblados de 1946 la acotaron, regulando la expansión urbana mediante «fraccionamientos» y núcleos independientes.

Pese a que desde comienzos de la década de los años 60' el impulso «desarrollista» promovió planes de desarrollo, con la ambición de una planificación del territorio que trascendiera lo urbano, se había recluido en la academia o en planteos de colectivos sociales y profesionales.

A partir de 2008, el Uruguay dispuso de legislación en la materia: la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), establece un sistema de ordenamiento territorial y asigna competencias a los departamentos. Hasta 2008, la planificación urbanística tenía su aplicación casi exclusiva en ámbitos urbanos o en urbanizaciones balnearias, circunscribiéndose a Planes Directores y ordenanzas. La LOTDS cambió radicalmente esa realidad proponiéndose un abordaje sistémico e integral de los territorios.

Con implementación de la LOTDS, asociada al dinamismo económico, en el contexto de políticas proactivas, se despertó el potencial de planificación y ordenamiento territorial, como política transversal y multinivel.

Figura 1. La Región Metropolitana.



Fuente: Libro Blanco del Área Metropolitana.

1.2. ¿Nuevo ciclo territorial?

Existen indicios que la primacía de Montevideo y la Región Metropolitana se ha debilitado, en beneficio de otros componentes y subsistemas nacionales, lo que sugeriría el inicio de un nuevo ciclo. Un indicador de ello es la dinámica de las «ciudades intermedias» (para Uruguay, localidades de más de 20.000 habitantes), con incrementos poblacionales sensibles que contrastan con la reducción poblacional capitalina.

Esto es consistente con estudios recientes, basados en el análisis de datos de transporte de pasajeros, retomando estudios de Snyder[5] y Gómez Gavazzo, que establecen que el sistema urbano nacional comprende subsistemas entre los que el metropolitano es el más complejo.

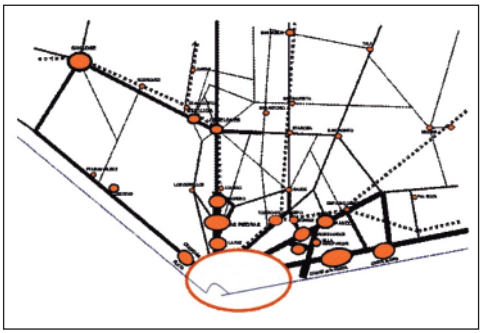
Muestra transformaciones consistentes con las dinámicas económicas y sociales del Uruguay del siglo XXI. Martínez y Altmann plantean que el sistema urbano nacional oscila entre macrocefalia estructural y policentrismo emergente (Martínez y Altmann, 2016), en ciclos asociados a «modelos de desarrollo»: el del sistema urbano tributario de la macrocefalia capitalina, el de metropolización durante la inserción global en clave neoliberal y un tercero de conurbaciones y policentrismo con irrupción del agronegocio y nueva logística/matriz energética.

Complementariamente, se registran protoestructuras metropolitanas como, en Maldonado, la conurbación San Carlos

[5] En 1960, el estadounidense David E. Snyder realizó una investigación en el ITU sobre la movilidad de pasajeros en Uruguay.

–Maldonado– Punta del Este y entorno, «Aglomeración Central» de ese departamento (ITU, 2008).[6]

Figura 2. Esquema de movilidad en la Región Metropolitana con localidades y gradientes de flujo TPDA.



Fuente: Martínez, Edgardo: «Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos».

2. El Plan Montevideo y la metrópolis

2.1. Antecedentes y contexto planificador

Montevideo tiene una rica trayectoria de planificación urbana desde comienzos del siglo XX. Son hitos de ese trayecto el «Concurso de las Avenidas» de 1911 y el Plan Regulador de 1930 (promovido por un grupo de empresarios y notables), las ordenanzas urbanísticas de 1947 y el «Plan Director» de 1956, que incluyó una visión metropolitana y la siguió integrando en desarrollos posteriores.

Los «Estudios del Plan Director», hacia 1976, mantienen estas preocupaciones: «(…) el Plan Director de Montevideo plantea la necesidad de incorporar la visión regional determinando un Área Metropolitana en la interacción entre el centro urbano y los conglomerados circundantes y su posible interacción con otras concentraciones regionales similares en el país» (Medina, 2017). El Uruguay contaba con las «Leyes de Centros Poblados» que en Montevideo oficiaron como contención de la urbanización.

Estos mecanismos de planificación estaban obsoletos para fines de los años 70', cuando diversos factores determinaron el

[6] ITU 2005-2008. Martínez y Altmann sostienen que emerge como «segunda área metropolitana» de Uruguay.

despoblamiento de las áreas urbanas centrales e intermedias de Montevideo y empujaron el crecimiento de periferias intra y extra-departamentales, invasiones de tierras y ocupaciones informales.

Esas tensiones incentivaron en los años 80' debates académicos, sociales y políticos. Con la apertura luego de doce años de dictadura (1973-1985), se reabrió la discusión en relación a la planificación territorial y urbana, evidenciando el retraso de los instrumentos vigentes para encauzar dinámicas territoriales.[7]

El acceso de la izquierda al gobierno en Montevideo aceleró esto: se promovió la actualización normativa y de instrumentos de planificación. Entre 1990 y 1994 se avanzó en descentralización, planificación del transporte colectivo de pasajeros y normas particularizadas, fundamentalmente de protección patrimonial. Hacia 1994 se comenzó a transitar la Planificación Estratégica Urbana, y desde 1995 un Plan de Ordenamiento Territorial.

2.2. El «Plan Montevideo»: su alcance metropolitano

El Plan Montevideo es un instrumento de planificación departamental[8], que sintetiza influencias diversas y propósitos, lineamientos, normas y mecanismos de gestión. Implicó un antes y un después en la planificación y ordenación territorial en Montevideo, con resonancia metropolitana y nacional. Ideológicamente híbrido, incluye vestigios del urbanismo regulador y normativo y componentes del urbanismo «defensivo» (en clave patrimonial), del «urbanismo urbano» (propio de los años 80') y trazos avanzados de un urbanismo estratégico y de conservación ambiental.[9]

En 1998 el Decreto «Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005)» culminó una fase de construcción del sistema de planificación y ordenamiento territorial, iniciada hacia

[7] Para 1990 se contaba con el Plan Director de 1956 y «estudios» realizados entre mediados de los años 70' y principios de los 80'. En 1984 se celebró entre Canelones, San José y Montevideo un Convenio que conformó una Comisión Técnica para «identificar y planificar políticas interdepartamentales de intereses comunes enfocados al ordenamiento del territorio». En 1990 se intentó reactivarlo. En 1985 se creó el «Plenario Interjuntas del Área Metropolitana», con las Juntas de Montevideo, Canelones y San José, (luego se incorporó Florida).

[8] En este sentido, en Uruguay hasta 2010 «departamento» equivalía a «municipio» en otros contextos.

[9] Ver, entre otros: Gilmet (2001) y Alemán (2012).

1990.[10] Marcó un hito en la cultura planificadora y suplió ausencias de legislación y ámbitos de planificación y actuación urbanística, planteando desde lo local pautas y criterios que lo excedían.

Se preanunció así, desde un instrumento local, lo que habría de consagrarse diez años más tarde con la LOTDS[11], ley que conforma un completo sistema de ordenamiento territorial nacional, regional y local.

Los estudios, consulta pública y tratamiento legislativo insumieron tres años[12] de sistematizar información, construir capacidades, actualización conceptual, participación social y consulta multiactoral. Ello implicó construcción institucional mediante la conformación de un Consejo Consultivo del Plan con amplia participación institucional y social, y una Comisión Permanente, para su gestión.

Resultó en una visión estratégica de ciudad y territorio con pautas de ordenación urbana y territorial, conservación ambiental, protección patrimonial y normativa urbanística, organizadas con una estructura recurrente en la cultura planificadora en Uruguay: cuatro «memorias» con anexos gráficos y cartográficos:[13] Memoria Informativa, Memoria de Ordenación. Memoria Normativa, de Gestión y Seguimiento y Memoria de Participación.[14]

Si bien el POT en su jurisdiccionalidad es estrictamente un Plan «Municipal» (en rigor, «Departamental»),[15] su Memoria Informativa

---

10 En Uruguay los Gobiernos Departamentales están conformados por un órgano Ejecutivo-Intendente Departamental y un legislativo-Junta Departamental. Los Decretos tienen fuerza de ley en su territorio.

11 La Ley modernizó la planificación y el ordenamiento territorial y urbano, la protección ambiental, del patrimonio cultural y la descentralización. Está influenciada, como el Plan Montevideo, en la urbanística española a través de la cooperación técnica de la Junta de Andalucía, amplificando la experiencia del Plan Montevideo.

12 Su elaboración se inició con cooperación a la Junta de Andalucía en 1995 y un convenio con la Facultad de Arquitectura de la U. de la R. Implicó el liderazgo del Intendente Mariano Arana (1995-2005).

13 Se pautó criterios cartográficos: dibujar la totalidad del cuadro, expresando continuidad de trama vial, tejidos y zonas urbanizadas, áreas naturales, borde costero, sistema hidrográfico, etc., independientemente si involucraban solamente a Montevideo o a departamentos vecinos, criterio recomendado por Florencio Zoido Naranjo, experto andaluz para el Plan.

14 Estructura, retomada por la LOTDS, deudora de la cooperación andaluza, iniciada en 1990 con Montevideo y ampliada desde 2005 a otros departamentos y al MVOTMA.

15 Como ya se dijo, en 2009 se crean los primeros municipios como «tercer nivel de gobierno y administración», y en 2010 se instalan. En esa instancia, en el departamento Montevideo, se definen y ponen en marcha ocho municipios. Los municipios montevideanos son en realidad distritos urbanos o urbano-rurales de la capital. En el caso uruguayo, los municipios no tienen competencias de ordenamiento territorial siendo su papel meramente consultivo.

incluye «escenarios», entre ellos el Metropolitano, que visualiza a Montevideo en un sistema urbano-territorial metropolitano: «un territorio con interrelaciones funcionales internas, un asentamiento que supera y desborda los límites departamentales» (Intendencia de Montevideo, 1998, p. 17). Plantea que el ordenamiento del territorio departamental con visión metropolitana requiere considerar: recursos hídricos compartidos, áreas naturales protegidas, suelo rural productivo, asentamientos irregulares, movilidad, vialidad, transporte colectivo, disposición final de residuos sólidos y localización de actividades productivas.

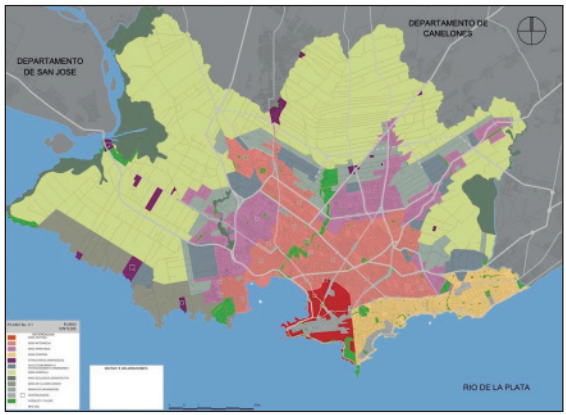
Algunos de estos temas no tuvieron reflejo en las memorias de ordenación y normativa. En la de ordenación se explicita en los «Lineamientos estratégicos» el enfoque metropolitano y regional, al considerar escalas supradepartamentales en el «Modelo Territorial» del Plan. Asimismo, expresa la necesidad de «un marco institucional y jurídico mediante un convenio que instrumente la planificación del área metropolitana en su conjunto» (íd. p. 123).

Lo metropolitano está presente en el diagnóstico, estrategias y Modelo Territorial del Plan. Todo lo que excedía la jurisdicción (departamental) no se reflejó en determinaciones normativas y de gestión, al no involucrarse (más allá de instancias de consulta) a otros gobiernos departamentales ni al nacional. Esto constituye una debilidad del instrumento Plan Montevideo en su dimensión metropolitana.

Pese a ello, se previeron infraestructuras y regulaciones típicamente metropolitanas, como el trazado del Anillo Conector Vial Perimetral (actual ruta 102, concretado hacia 2008),[16] la fuerte protección de las áreas rurales productivas, la creación de sendos parques de actividades económicas y la conformación de un incipiente sistema de áreas naturales de interés ecológico.

[16] La ruta 102 configura un primer anillo metropolitano a 15 km del centro, que se complementaría con otro a los 30 km (aún no trazado) y un tercero a los 50 km (actual ruta 11).

Figura 3. Plan Montevideo-Plano Síntesis.



Fuente: Memoria de Ordenación, Plan Montevideo 1998.

2.3. Cambio de escala, nueva legislación y oportunidad metropolitana

La superposición e interrelación de las escalas –en el mejor sentido– entre lo nacional, lo regional y lo local le otorga a todo el sistema un sutil sentido estratégico, que será plenamente desarrollado a partir de 2005, circunstancia que hace la singularidad del caso de Montevideo.

El cambio de escala se produce con la LOTDS y otros instrumentos como Agenda Metropolitana. La LOTDS impacta en el Plan Montevideo desde tres lugares: la Revisión del Plan (2010), las Estrategias Metropolitanas (2011) y las Directrices Departamentales (2013-2015). El impacto conjunto de estos tres aportes, amplía la escala, actualiza y enriquece el valor metropolitano del POT.

El Uruguay dio un giro en el ciclo electoral 2004-2005: en 2004 el Frente Amplio alcanzó al gobierno nacional y en 2005 ocho gobiernos departamentales, entre ellos Montevideo por cuarto período consecutivo, y Canelones, iniciando el «ciclo progresista» de quince años, que desplegó políticas ambientales, de planificación, ordenamiento territorial y urbano.

En 2005 por convenio entre Canelones, Montevideo y San José, se creó el Programa Agenda Metropolitana, apoyado en la experiencia de Montevideo y de Canelones, concretando acciones pragmáticas, adaptadas al nivel de acuerdos posibles entre administraciones.

Magri considera a esto como «un ensayo de gobernanza multinivel» (Magri 2011), un tipo de acuerdo que contempla las dificultades para transitar convergencias, mediante arreglos que no afecten intereses territoriales y sectoriales.

El Programa mantuvo actividad hasta 2020; entre 2005 y 2009 se concretaron sus logros más destacados. Su diseño incorpora, además de instituciones públicas, a representaciones sociales, académicas y empresariales, mediante «acuerdos interinstitucionales» involucrando cuestiones ambientales, normativas, sociales y culturales, infraestructura y transporte. La Agenda Metropolitana mostró el camino para avanzar en acciones acordadas entre administraciones y niveles de gobierno y soslayar temas sobre los que no hay consenso.

Uno de sus resultados fue el «Libro Blanco del Área Metropolitana», compilación de conocimiento e información sobre el territorio metropolitano, con visión prospectiva, aporte relevante para la comprensión de los problemas metropolitanos, tributario de la mirada «de la periferia al centro» impulsada desde Canelones.[17]

A partir de la LOTDS (1): Revisión del «Plan Montevideo»

Las gestiones departamentales tuvieron un importante dinamismo a partir de 2008. Montevideo se sumó con la revisión del POT hacia 2010, un análisis crítico del instrumento, compatibilizándolo con la LOTDS y actualizando su Modelo Territorial.

La revisión de 2010 supuso un avance conceptual aunque no normativo: ajustó el Modelo Territorial del POT de 1998 y lo enriqueció en su alcance metropolitano, considerando componentes estructurales del modelo a las áreas rurales productivas, áreas litorales, humedales y áreas naturales, enclaves y corredores logísticos e industriales y cuencas hidrográficas compartidas entre Montevideo y Canelones (arroyos Las Piedras, Toledo y Carrasco) y entre Montevideo, Canelones y San José (cuenca baja del Santa Lucía).

Este proceso culminó con Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DDOT) que actualizaron y alinearon normativamente las determinaciones del Plan con la legislación nacional, reafirmando sus lineamientos estratégicos.

Paralelamente, se desarrolló, como Plan Sectorial, el de Movilidad en Montevideo, en 2010, que creó el «Sistema de Transporte

[17] Se evitó denominarla como Área Metropolitana «de Montevideo».

Metropolitano», partiendo del transporte colectivo de Montevideo, integrando territorios, usuarios y socios fuera del departamento, al incorporar servicios de media distancia.

Al mismo tiempo, la Intendencia de Montevideo impulsó la creación de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM), de referencia metropolitana y nacional, en la zona de Melilla (interfase urbano-rural, vinculada a las rutas de penetración. El proyecto transformó un predio de 90 has. y un entorno amplio, como planificación derivada del POT.

A partir de la LOTDS (2): Estrategias Regionales

La LOTDS crea Instrumentos de Ordenamiento Territorial regionales y nacionales Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, los Programas Nacionales y las Estrategias Regionales.

Las Estrategias (artículos 12º y 13º Ley), son «los instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación».

Las Estrategias Metropolitanas de 2011 reconocen acciones previas, con enfoque metropolitano, como el Plan Director de Agua Potable de Montevideo y Área Metropolitana, el Plan Director de Residuos Sólidos y el Proyecto «Cohesión social y desarrollo territorial sustentable en la Cuenca del Arroyo Carrasco». No proponen una nueva institucionalidad, sino que apuestan a utilizar la existente.

A los efectos de lograr su viabilidad política se mantuvo el criterio de diseñar acuerdos con «mínimos denominadores comunes», excluyendo temas que podrían generar conflictos competenciales. Su sanción legislativa les otorga fuerza.[18]

Se adoptó una definición de «Área Metropolitana» comprendiendo los tres departamentos, reconociendo que «Desde la óptica del análisis del fenómeno metropolitano y, en consecuencia, de criterios de ordenación se adoptan diversas delimitaciones según la consideración de diferentes parámetros: relaciones de vínculo económico y social, áreas urbanizadas conglomeradas según corredores viales, producción agropecuaria, cuencas hidrográficas, etcétera. (…) La

[18] El instrumento requiere aprobación por parte de todos los gobiernos departamentales involucrados: en este caso, Canelones, San José y Montevideo, y el Poder Ejecutivo.

referencia geográfica correspondiente dibuja diversas cartografías que no coinciden con la delimitación político-institucional y que en algunos casos puede llegar a involucrar territorios de otros departamentos (…)».

Se enuncian objetivos y lineamientos estratégicos comunes; entre ellos:

> «(…) Posicionar el Área Metropolitana en el sistema de ciudades del Cono Sur, a partir del reconocimiento de su papel destacado en la Región Litoral Sur del territorio nacional y sus relaciones con los otros centros urbanos componentes del sistema de ciudades del país.
>
> (…) Promover la localización ordenada de actividades productivas (agropecuarias, industriales, logísticas y turísticas), en condiciones de compatibilidad con los otros usos del territorio, potenciando las infraestructuras y equipamientos instalados y asegurando la sustentabilidad ambiental.
>
> (…) Propender a la integración social y al fortalecimiento de las centralidades metropolitanas y locales. (…) Adoptar medidas tendientes a consolidar, completar y densificar las áreas urbanizadas. Establecer límites a su expansión insostenible. Fomentar el mejor aprovechamiento de las capacidades e infraestructuras instaladas.
>
> (…) Promover la construcción de una identidad metropolitana y el reconocimiento de las diversidades y singularidades en la conformación urbano-territorial».

Estos objetivos comprometen a jurisdicciones y administraciones diversas. No se establecieron mecanismos de gobernanza y seguimiento, por lo que existe una relativa discrecionalidad en su aplicación. La competencia nacional en materia de ordenamiento territorial podría compensar esa debilidad, a través de DINOT.

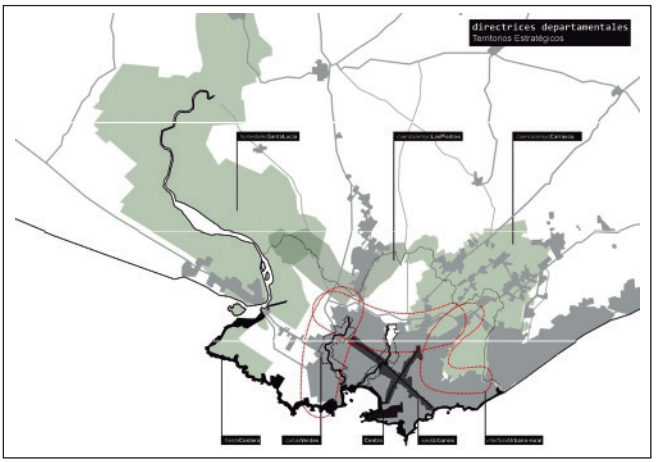
A partir de la LOTDS (3): Directrices Departamentales y nuevas convergencias

Como resultancia de la implementación de la LOTDS Montevideo, Canelones y San José elaboraron Directrices Departamentales que incluyeron consideraciones metropolitanas. Los tres departamentos produjeron IOTs, adecuaron su planificación a la LOTDS, clasificaron el suelo y explicitaron su visión estratégica. Ello quedó

plasmado en las tres DDOT, aprobadas con dos años de diferencia entre sí, indicando procesos independientes y convergentes en tres administraciones[19] que, en su conjunto, conforman una actualización valiosa del ordenamiento de tres departamentos.

En Montevideo, las DDOT se «suman» críticamente al POT y confirman la vocación metropolitana de la planificación, al establecer que «Las actividades de ordenamiento territorial del departamento de Montevideo, se realizarán en forma coordinada y concertada con los organismos nacionales que aborden la política territorial y ambiental. Se tendrán presentes, los Instrumentos de ordenamiento y gestión territorial definidos en el ámbito nacional, regional, departamental y metropolitano. Se observarán las Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible y los Programas Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, así como las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial Metropolitanas».

Figura 4. Plano de «Territorios Estratégicos».



Fuente: Memoria gráfica. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo.

[19] Esto refleja la política de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del MVOTMA, que se profundiza con las leyes de Directrices Nacionales de OT y de la Directriz del espacio costero.

Para Canelones, desde su visión «de la periferia al centro», las DDOT departamentales plantean «generar estrategias propias que fortalezcan su posicionamiento estratégico dentro del área Metropolitana, y el rol articulador en el contexto nacional».

En San José, las DDOT refieren a las Estrategias Metropolitanas: «(…) se extienden a todo el ámbito del territorio del Departamento de San José, considerando la influencia del Área Metropolitana y sus vinculaciones con la región, constituyendo el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo(...)».

En su conjunto, estos aportes confluyen en institucionalizar la dimensión metropolitana en el sistema de ordenamiento territorial de la LOTDS.

Tabla 2-. Principales instrumentos de planificación con incidencia en el territorio metropolitano.

Instrumento	año	nivel	aprobación
Plan Montevideo	1998	Departamental	sí
Revisión del Plan Montevideo	2010	Departamental	-
Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas	2011	Regional-Canelones, San José y Montevideo	sí
Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo	2013	Departamental	sí
Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	2018	Nacional	sí
Directriz Nacional del Espacio Costero	2019	Nacional	sí
Programa Nacional de OT Cuenca del Santa Lucía	2020	Nacional	aprobación previa

Fuente: elaboración propia.

3. Impulsos y frenos. 30 años de planificación metropolitana

Desde los años 90, la planificación metropolitana implicó creación de conocimiento, disponibilidad y sistematización de datos, calidad y cantidad de propuestas y gestión. Se aceleró en 1998 con

el Plan Montevideo, desde su vocación de comprender y gestionar el territorio metropolitano con vocación de comprensión cabal del mismo, a la vez que reconoció limitaciones a su desarrollo.

La originalidad del caso de Montevideo (y uno de sus factores de éxito) puede situarse por un lado en una fuerte continuidad planificadora, sustentada en construcción institucional y de equipos técnicos, retroalimentada con el medio académico. Por otra parte, su fortaleza radica también en su carácter ecléctico y pragmático; y en la integración crítica de diferentes influencias, herramientas metodológicas y modalidades de gestión, supliendo debilidades en la institucionalidad. A partir de 2005, a consecuencia de cambios legislativos y de gobierno, esta visión pudo implementarse, permitiendo un mejor encuadre de la planificación.

Tanto en la primera fase como en la segunda, una vez consagrados los avances se alcanzaron límites. No todas las intenciones se concretaron y algunos procesos quedaron truncos. Impulsos y frenos,[20] avances y bloqueos, son características de un proceso vivo, del que deben esperarse novedades en años próximos.

3.1 Cuando Canelones se sumó a la conversación

A partir de 2005, Canelones inició la construcción de sistema de planificación estratégica y ordenamiento territorial. Aún antes de la aprobación de la LOTDS, construyó el «Plan Estratégico Canario» (PEC).[21] En ese camino, la escala metropolitana estuvo presente, con una visión «desde la periferia al centro», no desde un «Área Metropolitana de Montevideo». El PEC plantea «una nueva visión de pertenencia al Área Metropolitana» al sostener que «El Departamento de Canelones forma parte, históricamente, del Área Metropolitana de Montevideo (…) hasta el momento ha predominado un pensamiento del centro a la periferia con marcada asimetría, el tener un Plan, el desarrollar estrategias propias, posibilita establecer una avenida con dos direcciones, donde también se piensa desde la periferia al centro» (Intendencia de Canelones, 2007).

[20] Citamos el título de un célebre texto de Carlos Real de Azúa «El impulso y su freno», de 1964, que analiza los avances y límites del reformismo batllista en las primeras décadas del siglo XX.

[21] Se conoce a los habitantes de Canelones con el gentilicio de «Canarios», debido al origen de familias pobladoras en el siglo XVIII.

Esto estuvo acompañado por procesos de construcción institucional y de capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial con un cúmulo de Planes Locales, Parciales, Sectoriales y Programas de Actuación Integrada. Canelones desarrolló su planificación comprendiendo la totalidad del territorio metropolitano canario, siendo relevante la producción de IOTs de Canelones para territorios no urbanos. Dos de ellos presentan contenido innovador: el Sistema de Áreas Naturales de Protección Ambiental departamental y el Plan «Ruralidades Canarias».

3.2. La clave ambiental metropolitana: Programa Nacional de la Cuenca del Santa Lucía

Como consecuencia de estudios como el «Atlas de la Cuenca del Río Santa Lucía», se inició el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial Cuenca del Santa Lucía (PNOT CSL), que incluye la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial.

Este Programa, cuyo propósito es coordinar instituciones nacionales y departamentales para mejorar la calidad del agua para abastecimiento y orientar los usos del suelo, involucra al territorio metropolitano, siendo un ejemplo de instrumento nacional para una Cuenca que representa el 7% de la superficie del país y abastece de agua potable a casi 50% de la población de Uruguay.[22]

La preocupación por la cuenca surgió hacia 2013 a raíz de eventos de afectación de la calidad del agua para consumo humano. La principal fuente de abastecimiento de agua potable es el propio río: «(…) el sistema de abastecimiento de agua potable de la Región Metropolitana, que tiene como fuente el río Santa Lucía, cuenta con la planta de Potabilización y Bombeo ubicada en la localidad de Aguas Corrientes, la cual cumple íntegramente el proceso de potabilización del agua que consume la capital del país y gran parte del departamento de Canelones. Las posibilidades de producción de esta planta cubren las necesidades (…) para brindar un abastecimiento seguro de agua (…) a una población de 1.700.000 habitantes».[23]

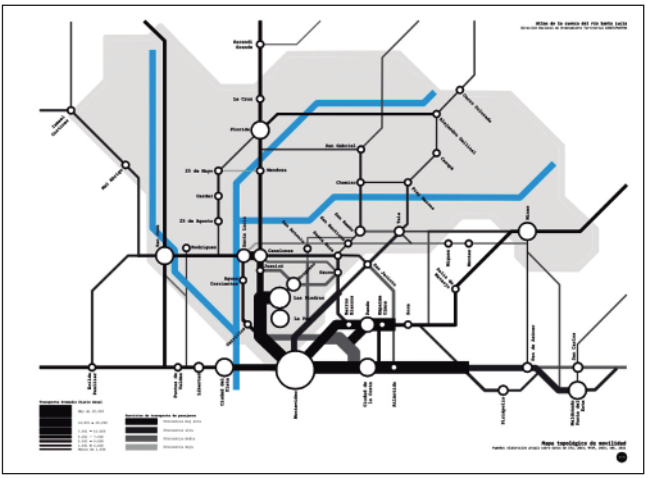
---

[22] La cuenca involucra territorio metropolitano. Paradojalmente, no a Montevideo, inserta en microcuencas litorales del Río de la Plata. Los vínculos físicos y funcionales determinan que integren el mismo sistema urbano.

[23] Cita de la página de OSE, empresa de agua y saneamiento: http://www.ose.com.uy/agua

Esto visibilizó la necesidad de una gestión de cuenca para revertir la contaminación por fuentes puntuales (industriales, efluentes urbanos) o difusas (erosión de suelo, agroquímicos).

Figura 5. Región Metropolitana-Cuenca del Santa Lucía-mapa topológico de movilidad.



Fuente: Atlas de la Cuenca del río Santa Lucía.

3.3 Prospectiva y continuidad planificadora

En 2018-2019, la Intendencia de Montevideo realizó el ciclo prospectivo «Montevideo del mañana», con participación institucional, social y académica, con un horizonte al año 2050, retomando la planificación estratégica incorporando miradas sociales, culturales y ambientales. Entre ellas, la respuesta al Cambio Climático y los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Allí se puso de relieve lo metropolitano considerando sus desafíos de gestión y gobernabilidad.

En suma, en treinta años se han proyectado múltiples miradas sobre lo metropolitano que enriquecieron su comprensión y se logró instalar la conciencia de la «cuestión metropolitana» y el desarrollo de capacidades técnicas e información ambiental, social y económica, georreferenciada, disponible para un más profundo conocimiento de procesos y transformaciones realizadas o en curso.

El futuro de la planificación metropolitana requiere procesos de planificación-gestión multinivel. Dependerá de construir un lugar común para articular acuerdos políticos, sociales y técnicos. Demandará

abandonar la ilusión de construir «El Plan» para asumir la complejidad sistémica del territorio en la que sea posible concertar y acordar.

3.4. Agenda pendiente

En Uruguay se celebraron en 2020 elecciones de los gobiernos subnacionales: 19 gobiernos departamentales y 125 municipios, culminando el ciclo 2019-2020.

En Montevideo y Canelones programas partidarios, propuestas y debates políticos recogieron temas de alcance metropolitano, entre los que se destacaron aquellos vinculados al ambiente y la movilidad. El foco puesto en temas departamentales y municipales opacó la dimensión metropolitana de algunos problemas.

Anotamos algunos datos de este tiempo:

- No hubo avances significativos en la gobernanza y la gestión metropolitanas desde 2010.
- Ello resulta de una baja priorización de la gestión de territorios supradepartamentales.
- Se expresó en pérdida de jerarquía del Programa Agenda Metropolitana a partir del 2010 y la escasa incidencia concreta de las Estrategias Regionales.
- Esos magros resultados, así como la baja institucionalización de la política, son efecto de la no responsabilización de los gobiernos implicados en su diseño e implementación. Indican que tanto en los actores sociales, empresariales y en la población en general el imaginario metropolitano es débil.

La cuestión metropolitana sigue estando librada a posibles acuerdos puntales, como los que permitieron integrar usuarios y servicios al Sistema de Transporte Metropolitano.

La planificación y la gestión metropolitanas son un asunto pendiente del gobierno del territorio, en sus tres niveles. El período 2020-2025 debería registrar nuevos avances, en la medida en que los aspectos complejos que afrontan los gobiernos departamentales y municipales solo podrían enfocarse en un contexto supradepartamental. Pero el clima político no parece proclive, en el corto plazo, para un avance importante de la planificación y gestión territorial a través de una gobernanza institucionalizada.

En este tránsito se cruzan proyectos y demandas. Por ejemplo, el postergado proyecto, típicamente metropolitano, de un sistema de saneamiento para las localidades de la «Microrregión 7» de Canelones, que beneficiaría a 115.000 pobladores de las localidades de La Paz, las Piedras, Progreso y 18 de mayo, y barrios del norte de Montevideo.

Otras iniciativas postergadas refieren a la multimodalidad en el transporte de pasajeros o la disposición final de residuos.

El acceso al gobierno en 2020 de una coalición de cinco partidos de derecha y centro derecha con un programa restaurador del *statu quo* previo a 2005, no genera un clima auspicioso para profundizar los procesos de planificación metropolitana.

A esto se agrega que en las elecciones locales de septiembre de 2020 el Frente Amplio conservó Canelones y Montevideo, mientras que la coalición de gobierno conservó San José. El mapa emergente del ciclo 2019-2020 muestra una geografía política metropolitana fragmentada que agrega dificultad a la concertación de la agenda de problemas en diferentes escalas (nacional, regional, metropolitana, departamental, local) y cuestiones como infraestructuras, movilidad, gestión ambiental, conservación de ecosistemas y coordinación de políticas habitacionales, productivas, culturales.

Esto implicará a gobiernos departamentales y municipales, Ministerios y agencias nacionales, actores sociales, empresariales, académicos, por cuanto la dimensión metropolitana tiene incidencia en las condiciones de vida de una parte significativa de la población de Uruguay.

Referencias

Alemán, Laura (2012). «Hilos rotos. Ideas de ciudad en el Uruguay del siglo veinte». Montevideo, casa editorial Hum.

Altmann, Leonardo, y Fernández, Ma. V, (2020). «Sistema Urbano de Montevideo metropolitano: Una definición funcional». División Monitoreo y Evaluación Territorial. MVOTMA-DINOT. Documento de trabajo. Uso de la movilidad por trabajo como variable principal para su delimitación.

Arana, M., Ricardo Alvarez Lenzi y Livia Bocchiardo (1985). «El Montevideo de la Expansión». Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.

Bervejillo, Federico y Lombardi, Mario (1989). «Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur».

Borrás, Víctor. «Cambios y continuidades en la configuración socioespacial de Montevideo y el Área Metropolitana: una mirada longitudinal 1996-2016» en Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad (pp.45-73).

Aguiar, César A.; Capandeguy, Diego; y Sprechmann, Thomas (2006). «La Ciudad Celeste». Facultad de Arquitectura, UdelaR, Fundación Colonia del Sacramento.

Couriel, Jack (2010). «De cercanías a lejanías. Fragmentación socio urbana en el Gran Montevideo». Montevideo, Trilce.

Gilmet, Hugo (2001). «Arquitectura al eje. La consideración teórica de los territorios de la arquitectura». Montevideo, Trilce.

Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) (2008). «Cuadernos de los Talleres Territoriales de Maldonado». FADU-UdelaR.

Intendencia de Canelones-Centro de Estudios Estratégicos Canarios (2007). «Plan Estratégico Canario».

Intendencia de Montevideo (1994). «Montevideo. Visión de Ciudad».

Intendencia de Montevideo (1994). «Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo. Fase 1».

Intendencia de Montevideo (1997). «Hacia un Plan de Montevideo. Avance del Plan de Ordenamiento Territorial».

Intendencia de Montevideo (1998). «Plan Montevideo-Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005».

Intendencia de Montevideo (2010). «Revisión del Plan Montevideo. Documento para la discusión».

Intendencia de Montevideo (2010). «Bases para el Plan Estratégico de Montevideo».

Intendencia de Montevideo (2010). «Plan de Movilidad. Hacia un sistema de movilidad accesible, democrático y eficiente 2010-2020».

Intendencia de Montevideo (2013). «Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible».

Intendencia de Montevideo (2020). Proyectando el futuro. 30 años de planificación en Montevideo.

Leicht, Eleonora (2018). «Ideas-versiones-generaciones. A propósito del Plan Montevideo», en: Revista Thema, FADU-UdelaR no. 2, Cultura técnica y ciudad colectiva.

Magri, Altaïr (2011). «Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo». Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.

Martínez, Edgardo (2012). Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos (1985-1996-2004)». Montevideo, FADU UdelaR.

Martínez, Edgardo, et al. (2015). «Transformaciones del Sistema Urbano Metropolitano (TSUM 2014-2011)». Montevideo. Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República, FADU UdelaR.

Martínez, Edgardo, Delgado, M y Altmann, L, (2016). «Sistema Urbano Nacional: una caracterización con base en la movilidad de pasajeros». Montevideo: MVOTMA- FADU U. de la R.

Martínez, Edgardo y Altmann, L, (2016). «Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay (1908-2011)». FADU-U. de la R.

Medina, Mercedes (2017). «Montevideo y su Área Metropolitana. Estructuración territorial y contexto planificador». En: Revista Iberoamericana de Urbanismo, año 8 no 13, junio de 2017.

Programa Agenda Metropolitana (2007). Montevideo. «Libro Blanco del Área Metropolitana. Canelones, Montevideo y San José». Montevideo. Editorial Agenda Metropolitana.

Reyes Abadie, W; Bruschera, O; Melogno, T. (1965): «La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto». Montevideo, EBO.

Schelotto, Salvador (2008). «La ciudad de Montevideo. ¿Una metrópoli policéntrica?». En: Revista Centro-h no. 2, Quito, diciembre 2008.

Schelotto, Salvador (2011). «Montevideo y las centralidades metropolitanas. Los casos de La Paz, Las Piedras y Progreso». En: Uruguay. La centralidad Montevideana. Mariano Arana, compilador. Quito, 2011.

MVOTMA (2015). «Atlas de la Cuenca del Río Santa Lucía». MVOTMA-DINOT.

Planificación urbana metropolitana: el caso de Concepción Chile

Sergio Baeriswyl Rada
Universidad del Bío Bío

Edison Salinas Varela
Universidad del Desarrollo

1. Contexto general del Área Metropolitana de Concepción

El Área Metropolitana de Concepción (AMC) corresponde al sistema urbano más relevante de la región del Bío Bío y del sur de Chile. Este se emplaza 500 km al sur de la capital Santiago y corresponde a la segunda área metropolitana del país, con una población de 985.034 habitantes según el censo de 2017. Su emplazamiento está fuertemente condicionado por la impronta de su geografía, caracterizada por la desembocadura del río Bío Bío, la Cordillera de Nahuelbuta y la caprichosa conformación de las costas del sur de Chile. En la actualidad el AMC agrupa 11 comunas política y administrativamente independientes y constituidas como municipios, siendo la comuna de Concepción la capital regional del Bío Bío y

también el núcleo central del sistema urbano, que agrupa además a las ciudades de Talcahuano, Hualpén, Chiguayante, Hualqui, San Pedro de la Paz, Coronel, Lota, Santa Juana Penco y Tomé.

2. Contexto funcional y dinámicas desde la perspectiva histórica

Este sistema urbano tiene su origen en el siglo XVI como un asentamiento de la colonia española, con funciones estratégicas militares y administrativas. La primera fundación corresponde a la actual ciudad de Penco, que luego de enfrentar numerosas dificultades fue trasladada el año 1751 a su actual emplazamiento en la ciudad de Concepción (Louvel, 1995). Desde aquí, este núcleo urbano operó con el puerto de Talcahuano, siendo por muchos años el principal enlace con el resto del territorio colonial. Solo a mediados del siglo XIX se observa una dinámica de crecimiento significativo con el proceso de industrialización apalancado por la explotación del carbón, que dio origen a las ciudades de Coronel y Lota, luego Tomé y Penco. Todos estos núcleos urbanos emergentes se consolidaron con la llegada del ferrocarril 1872 (Louvel, 1995), que además permitió crear una temprana área funcional intercomunal a pesar de las distancias geográficas entre cada localidad, alcanzando niveles de interacción creciente, y mejorando la hegemonía de Concepción como lugar central. A partir de la década de 1950 un nuevo impulso a la actividad productiva nacional, expandió la actividad industrial a nuevas localidades como San Pedro de la Paz y Chiguayante. Pasado los años, todos estos centros urbanos se transformarían en destinos atractivos para los flujos migratorios desde el campo a la ciudad, que llevarían al AMC a alcanzar una población de 502.406 habitantes el año 1970 (INE).

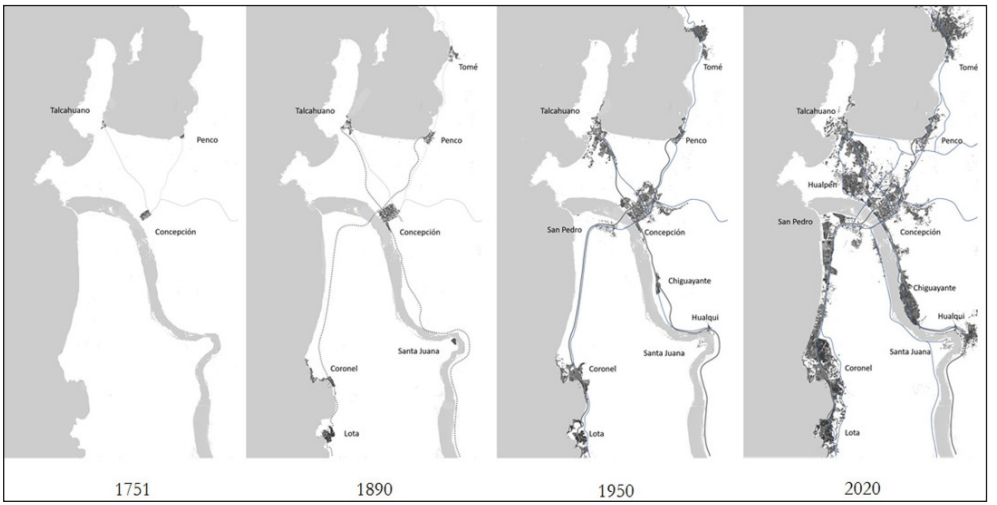
Durante la década de 1970 el Estado chileno enfocó su política económica hacia un modelo de exportación y fronteras abiertas, lo cual deterioró la competitividad y estabilidad de la industria tradicional local. En la década de 1990, se produce el cierre de las actividades carboníferas que afecta la principal fuente laboral de las ciudades de Lota y Coronel, lo que luego arrastró al cierre de la industria textil y manufacturera, entre otras. La desaparición de una buena parte de la industria tradicional local, fue reemplazada paulatinamente por el desarrollo y explotación de recursos naturales

pesqueros y forestales, que demandó un importante crecimiento de la infraestructura de carga y de los terminales portuarios, ampliando el espacio económico y el área funcional del AMC. La disponibilidad de mejor infraestructura viaria, fortaleció la interacción entre todas las ciudades del sistema, acompañado de una creciente expansión residencial que aceleró la conurbación entre los centros urbanos. Es en este período cuando se observan los indicadores más elevados de expansión residencial en todo el sistema (Baeriswyl, 2009).

En el inicio del siglo XXI se advierte una importante tercerización de la economía urbana, en muchos casos ligada al desarrollo logístico de las actividades extractivas. La expansión acelerada de los servicios deviene en una fractura en el sistema jerárquico, hasta ese entonces dominado por la centralidad de Concepción a nivel metropolitano. La expansión de los servicios se caracteriza por inversiones en la actividad comercial a gran escala, que se localiza fuera de los núcleos tradicionales en rutas intercomunales de fácil acceso vehicular. Estos nuevos núcleos de servicios pasan a transformarse en nuevas centralidades acelerando los procesos de conurbación y restando dinamismo a los centros de servicio tradicionales.

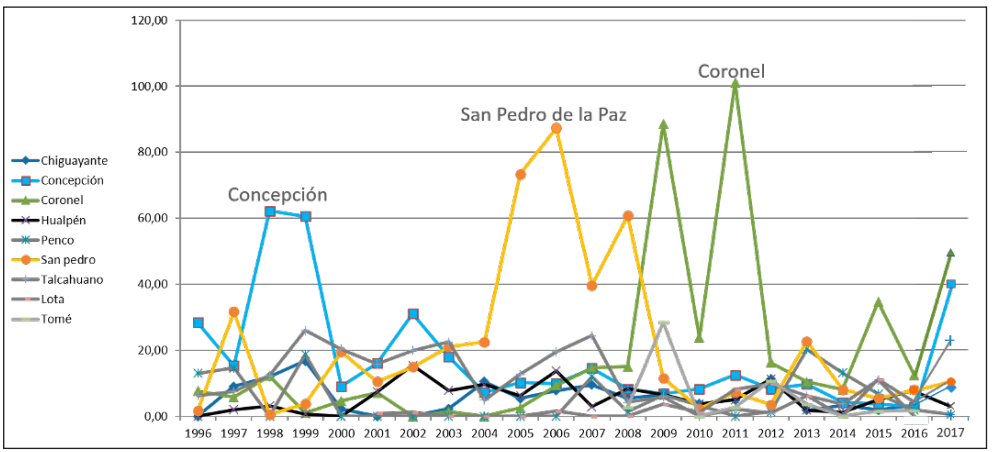
En forma reciente se ha observado un nuevo fenómeno en el comportamiento del AMC asociado a la densificación de casi todas las actividades urbanas, en especial de tipo residencial. Se trata de un fenómeno dinámico impulsado por la edificación en altura en lugares con buen acceso a los servicios y equipamientos urbanos. Sin embargo, este proceso es territorialmente selectivo y disperso, concentrado en la zona central de la ciudad de Concepción, pero rápidamente se extiende a las zonas pericentrales. Si bien, este fenómeno es muy dinámico, no ha inhibido la expansión residencial en las periferias, especialmente en las comunas de Coronel y San Pedro de la Paz, emplaza al sur del sistema (figura 2). Con todo, el crecimiento urbano del AMC ha pasado de 4.747,1 hectáreas en el año 1975 a 9.661,2 hectáreas en el año 2004, representando un crecimiento de más del doble de su área consolidada en 30 años (Smith & Romero, 2009).

Figura 1. Evolución urbana del Gran Concepción 1751-2020.



Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Evolución consumo de suelo del Gran Concepción 1996-2017.



Fuente: elaboración propia.

3. El marco del planeamiento chileno

Chile cuenta con una larga tradición reglamentaria sobre planificación urbana, que se hizo obligatoria y extensiva a todas las ciudades mediante la Ley Nº 4.563 de 1929. Esta constituye el principal hito en la planificación urbana, que emergió en el período

de los planes de transformación de Santiago, y que estableció que las ciudades de más de 20.000 habitantes, debían elaborar un «Plano General de Transformación», lo que instaura el ejercicio de los planes reguladores a nivel comunal, y la formulación de la Ley General de Construcciones y Urbanización de 1931 y su Ordenanza General de Construcciones y Urbanización (Cordero, 2017).

Desde entonces a la fecha se ha desarrollado un abundante repertorio de dispositivos legales que define diferentes niveles y escalas de planificación en el ordenamiento jurídico chileno. En primer lugar, se sitúa el nivel nacional con la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su respectiva Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC). Estos dispositivos legales son de carácter obligatorio para todo el país y representa un orden jerárquico superior. Se trata de cuerpos legales que establecen disposiciones generales en materias procedimentales y urbanísticas que debieran estar inspiradas en lo dispuesto en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que contiene los principios y lineamientos generales para el desarrollo de las ciudades chilenas. En la práctica, esta relación de coherencia entre la PNDU y las leyes es muy difusa, ya que la PNDU es un instrumento declarado y promulgado por el poder ejecutivo, sin embargo, quien elabora las leyes es el poder legislativo en lo concerniente a la LGUC. En tanto la OGUC, es un Decreto, en este caso el Decreto N° 47 del año 1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), quien actualiza y modifica este en observancia a lo dispuesto por LGUC, que como ya hemos dicho es de rango legal superior. Con todo, cada nueva modificación del Decreto N° 47 tiene un alcance nacional y es obligación para todo el territorio nacional.

En el segundo nivel jerárquico se encuentra el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), que desde el año 2018 faculta a los Gobiernos Regionales a su desarrollo e implementación. Se trata de un instrumento para la planificación de los territorios a escala regional, que no interfiere con los instrumentos de escala metropolitana ni comunal. El PROT tiene una función vinculante solo para los organismos del Estado en materia de ordenamiento de la inversión y sobre algunas disposiciones de protección del territorio. Se trata de un instrumento descentralizado en su proceso de elaboración, aprobación y administración, que otorga facultades a los Gobiernos Regionales y que se valida por los diferentes organismos técnicos y

ministeriales. Esta nueva disposición legal se encuentra actualmente en pleno proceso de implementación.

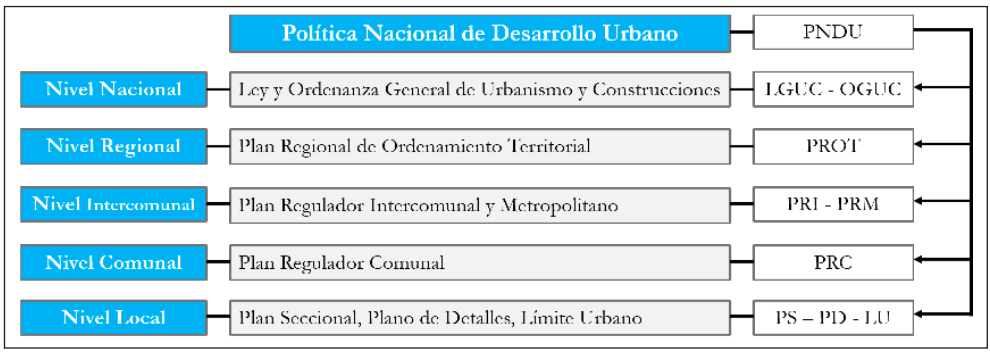
En el tercer nivel jerárquico encontramos los Planes Reguladores Metropolitanos (PRM) e Intercomunales (PRI). La Ley N° 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización promulgada el año 2018, dispone que un área metropolitana será la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los 250.000 habitantes. Esta nueva disposición modificó el concepto de área metropolitana, que hasta entonces, se entendía como aquellas ciudades que agrupaban a más de una comuna y que superaban los 500.000 habitantes. Esta nueva Ley otorgó facultades a los Gobiernos Regionales y reconoce las áreas metropolitanas como un ámbito de competencia y acción de la autoridad regional, ahora en la figura de un gobernador regional elegido por votación directa. Esta nueva autoridad podrá acceder a la administración de algunas materias hasta ahora de exclusiva responsabilidad de los ministerios dependientes del nivel nacional, y, además, se establece un mecanismo de relacionamiento con las comunas a través del Comité de Alcaldes. Todos los contenidos del PRM o PRI son legalmente vinculantes y cuentan con facultades para regular: usos de suelo, infraestructura vial y reconocer áreas de valor natural, entre otros, siempre y cuando sean de interés funcional intercomunal. Todas las disposiciones de estos instrumentos son obligatorias para el nivel inmediatamente inferior de planificación.

En el cuarto nivel jerárquico encontramos los Planes Reguladores Comunales (PRC), que son de exclusiva competencia de los municipios y que establecen diferentes disposiciones de carácter normativo en materia de: usos de suelo, normas urbanísticas, de edificación, protección patrimonial y equipamiento urbano, entre otras. Como ya se ha dicho anteriormente, en los casos de ciudades metropolitanas o intercomunales, este instrumento está estrictamente subordinado al nivel jerárquico superior y solo puede regular aquellas materias explícitamente indicadas en la LGUC y su OGUC. Si bien, este instrumento refuerza la autonomía de los municipios –ya que su elaboración, aprobación y administración recae exclusivamente en estos– su campo de acción está limitado a materias exclusivamente urbanísticas.

En el último nivel jerárquico encontramos diferentes dispositivos normativos, como los Planes Seccionales, Planos de Detalles y la definición de Límites Urbanos para pequeñas localidades, todos de tuición y administración municipal, aunque a nivel regional o metropolitano también se puede hacer uso de ellos.

Esta estructura jerárquica de la planificación urbana en Chile (figura 3), ha sido objeto de importantes actualizaciones recientes, pero en las últimas décadas, casi todos los cambios han limitado más sus potestades y competencias normativas, lo que ha dejado grandes vacíos, que otorgan una gran libertad de acción al mercado como actor y organizador principal del dinamismo de la economía urbana y del desarrollo de las ciudades.

Figura 3. Niveles de planificación urbana en Chile.



Fuente: elaboración propia.

4. El Planeamiento Metropolitano de Concepción

Los registros históricos dan cuenta que el primer PRMC[1] se realizó el año 1946 en el marco de las acciones de la Corporación de Reconstrucción (Munizaga, 2014). No obstante, es el año 1963 cuando se diseñó el PRMC de Concepción, el cual por primera vez reguló integralmente el conjunto de ciudades del sistema. El instrumento propuso una mirada de conjunto con diferentes herramientas regulatorias de uso de suelo e infraestructura proyectada a escala metropolitana. Este PRMC fue elaborado por el Ministerio

[1] Los registros históricos hacen referencia a un Plan Intercomunal de Concepción (PRI), pero para efectos de este artículo y según los actuales criterios normativos se emplea el concepto de PRMC.

de Obras Públicas desde el nivel central, con un enfoque puesto en la zonificación de áreas homogéneas y en la infraestructura vial al servicio de la actividad industrial.

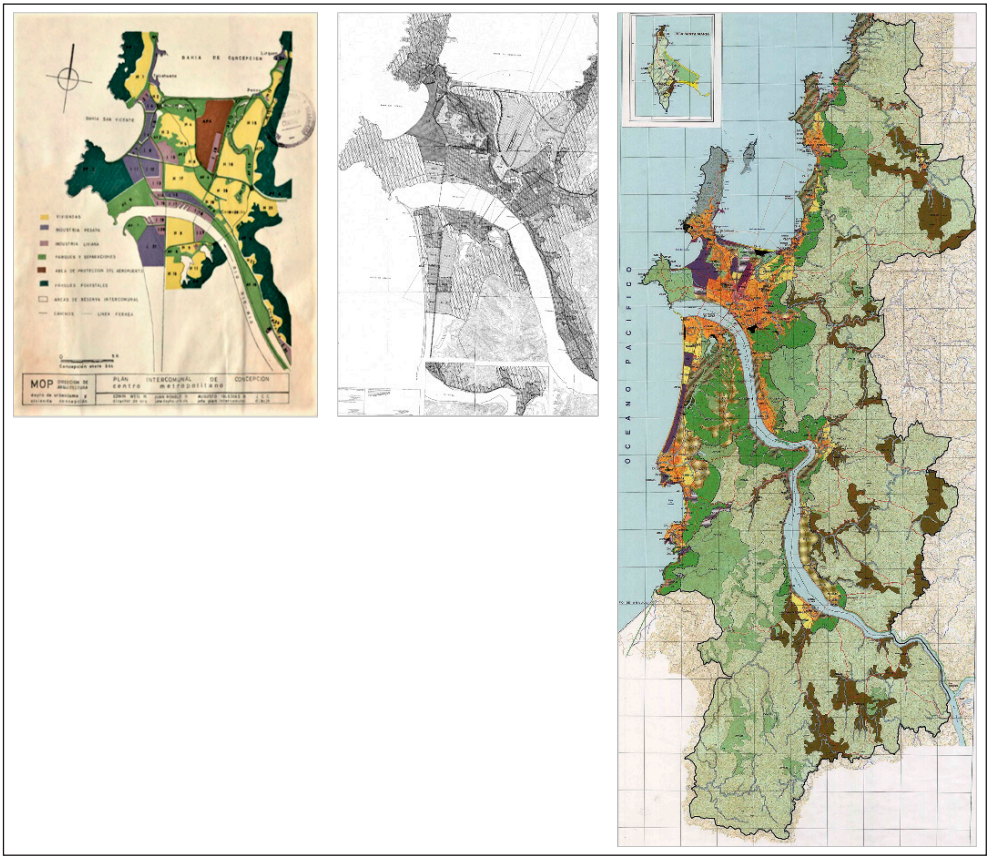
Destacan como los principales objetivos de este PRMC: la zonificación, las reservas de suelo para equipamientos metropolitanos, los cinturones suburbanos como vínculos entre lo urbano y lo rural, la red básica de vialidad y el sistema de áreas verdes. Destaca también, un sistema de satélites urbanos, por un lado, el satélite A (Tomé y Dichato), por otro, el satélite B (Lota y Coronel). Este es un claro reconocimiento de una estructura tempranamente policentral, aun cuando uno de los principales objetivos del PRMC resultó ser el estímulo para un crecimiento por conurbación total del sistema. El PRMC se actualizó el año 1980, bajo la nueva mirada de la PNDU del año 1979 y que en lo sustancial no modificó significativamente la organización funcional definida por el PRMC de 1963. Más recientemente el 2003, una nueva actualización propuso un aumento significativo del territorio reglamentado, eliminando definitivamente los satélites y consolidando la estructura continua y conurbada que proponía el plan de 1963 (figura 4).

En este contexto, es necesario señalar que hablamos de un instrumento de jerarquía metropolitana, pero centralizado y sectorial. En efecto, siendo este instrumento el de mayor jerarquía urbana, ha sido siempre elaborado por alguna cartera ministerial en particular. En un comienzo por el Ministerio de Obras Públicas y luego por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU). A lo largo de su historia nunca ha tenido un vínculo robusto con los gobiernos de escala local y regional, aun cuando sea este último quien se reserva el derecho de aprobarlo. Sobre esta materia es preciso recordar que la recientemente promulgada Ley de Fortalecimiento de la Regionalización ya citada anteriormente, trasfiere parte de las obligaciones de la elaboración a los nuevos Gobiernos Regionales, lo cual, a la fecha de publicación de este artículo, se encuentra en régimen de implementación.

Con todo lo anterior, hoy es posible identificar un repertorio amplio de herramientas de regulación en materia urbana con niveles claros de aplicación. Sin embargo, estos siguen adoleciendo de desvinculación con las decisiones de inversión sectorial, de los programas habitacionales, de los planes de infraestructura para la movilidad, transportes e inversiones públicas en general, con lo cual su implementación se reduce a ser un plan de regulación de suelo,

muy limitado para responder integradamente a todos los requerimientos funcionales de la ciudad. Este déficit se agudiza a escala metropolitana, donde al no existir una autoridad responsable se profundiza la percepción de ausencia de gobernanza.

Figura 4. Planes Metropolitanos de Concepción. De izquierda a derecha: Plan Intercomunal de Concepción 1963, Plan Regulador Metropolitano de Concepción 1980, Plan Regulador Metropolitano de Concepción 2003.



Fuente: archivo MINVU.

5. El contexto institucional

En la actualidad el PRMC se encuentra en proceso de modificación (onceava modificación), impulsado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI-MINVU). Tanto la elaboración como la modificación del PRMC poseen un marco completamente reglamentado y líneas de financiamiento regulares por parte del MINVU central. Este financiamiento normalmente permite externalizar su elaboración mediante la contratación de una empresa consultora, que lleva a cabo todo el proceso de confección del PRM, desde la recopilación y análisis de información, pasando por su diagnóstico, elaboración de alternativas y definición de un anteproyecto y proyecto definitivo, considerando todos los gastos asociados con los aspectos técnicos del estudio, como la actualización cartográfica o los derivados de la participación ciudadana, reuniones técnicas e interacción con otras instituciones estatales. El MINVU actúa en este contexto como una contraparte técnica, que acompaña el desarrollo asegurando un enfoque coherente con los lineamientos de la PNDU, de la Estrategia de Desarrollo Regional[2] (EDR) y cautelando la coherencia con el marco legal vigente.

El PRMC como todos los instrumentos de planificación territorial en Chile no cuenta con recursos propios para la implementación de sus propuestas y contenidos, quedando esto condicionado a la capacidad de gestión y de financiamiento indirecto e intersectorial de las instituciones desarrolladoras públicas o privadas. Esto cambió recientemente con la promulgación de la Ley 20.958 de Aportes al Espacio Público, que establece por primera vez un mecanismo de financiamiento para obras relacionadas con la movilidad y espacio público del instrumento, a través de la formulación y materialización de un «Plan Intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público», para cuyos efectos habrá que esperar hasta el 2021 cuando entre plenamente en funcionamiento.

[2] La Estrategia Regional de Desarrollo ERD representa un instrumento implementado en la década de 2000 por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, como un instrumento rector de la planificación regional para orientar las inversiones en el largo plazo (Soms, 2007), validado por el Consejo Regional.

5.1 Las instituciones involucradas

Actualmente de acuerdo con lo establecido en la LGUC el ente a cargo del PRMC es la SEREMI-MINVU de la región del Bío Bío, que depende directamente del nivel central. Se trata por tanto de una institución verticalizada y de poca independencia en lo administrativo, pero en la práctica, formada generalmente por profesionales locales con intereses y amplios conocimientos de la realidad local. El MINVU posee una alta injerencia en la formulación del PRMC, ya que como hemos dicho anteriormente, asigna los recursos para su elaboración y continuidad, sin embargo, a nivel de contenido, su participación se limita a supervisar el cumplimiento de sus objetivos. Los municipios, así como otros órganos de la administración del Estado, forman parte permanente y formal del desarrollo y aprobación del PRMC, existiendo instancias reguladas para su participación, además de ser informados constantemente a través de talleres y reuniones. Sin embargo, en el sistema institucional fragmentado de ordenamiento territorial que se describió anteriormente, la Seremi MINVU tiene una capacidad de coordinación acotada, en tanto funciona como uno más de los organismos del Estado, sin tener herramientas vinculantes o jerárquicas para garantizar la efectiva participación de todos los actores públicos.

6. Contenido instrumental

El PRMC es un plan netamente urbanístico, enmarcado estrictamente en la LGUC y su OGUC, no teniendo atribuciones en ámbitos que no estén circunscritos a esta normativa, materia en la que la Contraloría General de la República –ente fiscalizador estatal chileno– ha sido enfática, señalando esta delimitación en múltiples dictámenes, que recientemente se han recogido en el Manual de Jurisprudencia Administrativa.

Los ámbitos temáticos de regulación de un PRM en Chile son:

1. Definición de su límite de planificación y el de la extensión urbana. Delimita dentro de esta el área urbana del área rural, y establece la posibilidad de crecimiento de la zona urbana de cada plan regulador comunal a través de las áreas de extensión urbana.

2. Definición que precisan los parámetros de usos de suelos: actividades productivas, infraestructuras, áreas verdes, parques, vialidad estructurante, áreas de protección y riesgo, todo ellos siempre que se definan de escala metropolitana.
3. Definición de los usos de suelo y normas del área rural.
4. Definición transitoria para aquellas áreas de extensión urbana que no estén normadas por los planes reguladores comunales, definiendo normas de escala comunal de forma supletoria a la espera de su planificación por parte del respectivo municipio.

La circunscripción de potestades regulatorias del PRMC deja numerosas materias fuera del ámbito de regulación del instrumento, como la imposibilidad de normar el uso residencial y equipamientos (salvo en el punto IV y de manera transitoria). Además, por su naturaleza sectorial orientada a las normas urbanísticas, no es posible incorporar regulaciones ambientales, que permanentemente son solicitadas por la comunidad y también por instituciones locales. De igual modo y como ya se ha señalado no cuenta con competencias para regular, por ejemplo: la gestión del transporte, de los residuos, la infraestructura sanitaria o energética. Muchos de estos campos de acción son regulados por otros organismos sectoriales o privados –en el caso de las sanitarias–, debilitando su capacidad de acción y gestión sobre el territorio.

6.1 Forma y efecto

Lo dispuesto en un PRM tiene un carácter vinculante y obligatorio para toda obra, proyecto o actividad que se localice en el área regulada. Su escala está siempre limitada a lo metropolitano con un nivel de precisión de escala 1:10.000 y siempre que las materias reguladas sean de interés funcional intercomunal. Este modelo de planificación se aplica en forma binaria, no existe flexibilidad normativa o condicionada, aun cuando la norma permite la incorporación de las Zonas Urbanizables Condicionadas (ZUC) o las Zonas Urbanizables con Desarrollo Condicionado (ZUDC) que no han sido incorporadas en el PRMC. Con todo este modelo que, por un lado, establece normas rígidas e inflexibles y que, por otro lado, no vincula los canales de financiamiento de inversión sectorial, constituye habitualmente un instrumento desajustado a las demandas y

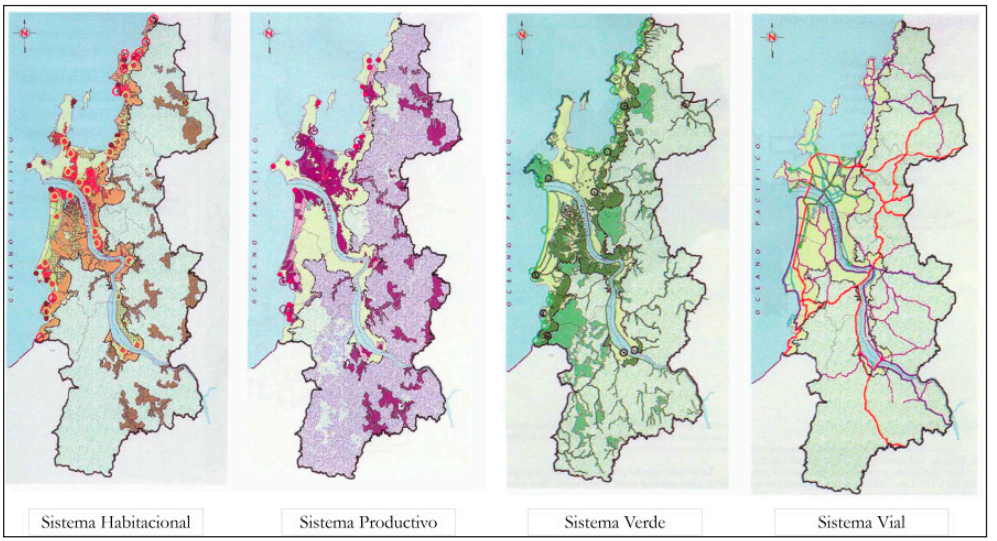
requerimientos de la dinámica urbana, lo que implica un proceso permanente de modificación y ajuste de gran complejidad administrativa y significativamente lento.

6.2 Modelo espacial

El modelo actual de desarrollo del AMC podría definirse como radial y monocéntrico, en gran parte condicionado por la condición de lugar central de Concepción. Desde este centro se ha producido la mayor parte del proceso de conurbación con las ciudades vecinas, tendiendo a una forma «reticular» que sigue las rutas principales del sistema viario concéntrico radial y sin conexiones funcionales descentralizadas a nivel de la segunda o tercera corona metropolitana. Si bien en la propuesta del PRMC se ha intentado conducir el modelo hacia una poli-centralidad, esto ha sido de difícil implementación por las limitantes reglamentarias del PRMC y por la desarticulación con los planes de inversión en infraestructura.

Por su lado el actual PRMC reconoce en primer lugar la vocación nacional e internacional del AMC, así como su condición de plataforma productiva y de servicios, y, finalmente los roles propios de cada núcleo que la conforman (DDUI-SEREMI MINVU, 2001). Para ello estableció cuatro sistemas contenidos en su propuesta: (I) el sistema habitacional, (II) el sistema productivo, (III), el sistema verde y (IV) el sistema vial (ver figura 5), para cada cual establece disposiciones normativas específicas. Si bien estos propósitos son claros y coherentes con las dinámicas del AMC, la naturaleza reglamentaria del PRMC solo se ha transformado en un agente para la habilitación o restricción de inversiones. Por ejemplo: en el caso de los sistemas (I) habitacionales, (II) productivos y (IV) viales, solo se limitó la habilitación de suelo para que estos destinos puedan desarrollarse en el tiempo por la inversión privada o sectorial. En el caso del (III) sistema verde, en cambio, dispuso restricciones para su protección. Esto reitera la afirmación formulada en este artículo sobre la falta de recursos del instrumento para la ejecución de sus contenidos.

Figura 5. Sistemas de la propuesta PRMC 2003.



Fuente: elaboración propia en base a imágenes de Urbano (2001).

7. El proceso de planificación

El proceso de planificación se inició con un diagnóstico de la realidad urbana del AMC. Cada actualización o modificación del PRMC, ha comenzado reconociendo una estructura urbana y funcional fuertemente consolidada, donde se han establecido nuevos objetivos, más exigentes y acordes a las necesidades de crecimiento, pero siempre complementarios a los objetivos anteriores del plan de 1963 o de 1982, y en coherencia con la nueva PNDU, así como con la EDR. Una vez concluido el diagnóstico, se definieron los objetivos de planificación en los diferentes ámbitos de acción del plan que han sido mencionados recientemente. Se trató de un proceso en etapas validado a través de talleres con órganos de la administración pública y en paralelo con representantes de la sociedad civil.

La promulgación del PRMC el año 2003 estaba desprovista de mecanismos de monitoreo formales, quedando supeditado su desempeño a la revisión que internamente fijaba la Seremi MINVU como autores del PRMC. Esto cambió con la implementación de la Ley 20.417 promulgada en enero de 2010 que estableció la Evaluación Ambiental Estratégica EAE, que define de forma obligatoria, para la elaboración de un instrumento de planificación territorial,

la exigencia de un Plan de Seguimiento. Este debe ser acordado y respaldado por todas las organizaciones gubernamentales que colaboran en la formulación del PRM, en el cual se establecen los objetivos, las metas y los indicadores de seguimiento, así como los responsables de monitorear cada indicador del PRM.

Es preciso señalar que la citada Ley ha incorporado además de un modelo de seguimiento, una metodología de elaboración de los PRMs, en coherencia con su dimensión ambiental, lo cual ha significado una mayor capacidad de articulación de actores institucionales que están obligados a concurrir como servicios competentes en los diferentes ámbitos de diseño del PRM. Si bien este proceso enriquece la integralidad del PRM, su elaboración requiere un esfuerzo mayor de desarrollo e interacción.

7.1 El rol de los técnicos y la participación ciudadana

En la medida en que el Plan ha ido evolucionando, la Participación ciudadana cobra mayor relevancia. Actualmente se desarrolla por medio de los llamados talleres ampliados –al menos uno por cada etapa de desarrollo del plan– y mesas de trabajo especificas por cada ámbito de competencia de este. Además, se habilitan diferentes plataformas de información, consulta o recepción de observaciones y su término considera una Consulta Pública, por medio de difusión a través de prensa, exposiciones y uso de redes sociales.

7.2 El liderazgo

El PRMC es, como todo plan de acción pública, vulnerable a las definiciones políticas tanto en la escala nacional como local. En el ámbito nacional, radica la decisión de iniciar la elaboración, actualización o modificación del plan, que depende a su vez de la entrega de los recursos por parte del MINVU. Esta decisión necesita contar con el respaldo del gobierno de turno y estar dentro de sus prioridades o programa. Si bien se reconoce que una vez iniciado un proceso es difícil detener la elaboración, como en el caso del PRMC, la falta de un apoyo por parte de la autoridad nacional o regional significa en la práctica la ralentización del proceso hasta puntos próximos a la detención total, extendiendo los plazos y evitando el

cumplimiento de las metas, en los que el ente técnico debe encontrar nuevos focos de interés para motivar la reactivación por parte de las entidades superiores.

En la escala local, el apoyo o rechazo de los municipios que forman parte del AMC es un factor determinante para el avance en las temáticas críticas, las que son ampliamente discutidos y en ocasiones de difícil consenso, sumándose en algunos de estos la acción de organizaciones ciudadanas vinculadas a grupos políticos.

7.3 La gobernanza del PRMC

Uno de los desafíos más grande de todo plan es su gobernanza, y este desafío se profundiza mucho más cuando hablamos de áreas metropolitanas que representa un nivel de organización por sobre las potestades de cada entidad administrativa y autónoma que la conforma, como es el caso de los municipios que la conforman. En el caso del AMC el PRMC ha estado administrado por muchos años por una entidad técnica como el MINVU, en la cual ha recaído la elaboración, actualización y aplicación, siendo su aprobación una competencia exclusiva del Gobierno Regional. Esto implica que quien aprueba el PRMC es una instancia distinta respecto de quien la administra, con lo cual es imposible producir la convergencia necesaria para disponer de una gobernanza robusta en su implementación y gestión. Una vez aprobado el instrumento con el ente regional, este vuelve al MINVU y desde este momento se transforma en un plan reglamentario, sin actor visible para su implementación o para su gestión. Este punto representa una ausencia total de gobernanza que se traduce en una pérdida de liderazgo urbano metropolitano y que deja desprovista de orientación y discusión en particular sobre el rol de este instrumento en la inversión pública. En consecuencia, el PRMC es un instrumento regulatorio reglamentario, pero que se aleja de la idea de un plan con recursos, con actores y gobernanza propia con liderazgo e implementación estratégica. Este déficit, proviene de la estructura legal y reglamentaria, que deposita este instrumento en un ente técnico como el MINVU, y, por otro lado, por su vinculación estrictamente normativa en el uso de suelo.

La ausencia de una autoridad metropolitana, es hasta hoy un problema no resuelto en la discusión de las Áreas Metropolitanas en Chile y que podría cambiar con la pronta elección de los

gobernadores como nueva autoridad que, por primera vez, contará con independencia del gobierno central y podrá contar con mayores atribuciones en la organización y planificación especialmente para área metropolitanas.

Será todo un desafío constatar si parte de los grandes problemas del AMC encuentran un camino de solución con una mejor gobernanza, aun cuando en un principio sea más de tipo político, ya que esta nueva autoridad no tendrá todas las potestades para la toma de decisiones sobre la inversión sectorial, que seguirá siendo de carácter central. Aun así, no cabe duda que la personificación de un actor político liderando un sistema urbano, puede por primera vez permitir ejercer gobernanza en la gestión, coordinación, y actualización sensible del PRMC.

7.4 Transferencias

La metodología de desarrollo del PRMC es el resultado de la prospección e innovación en el diseño, el cual es en parte resultado de la prueba y el error de cada experiencia. No existe en Chile una metodología establecida para elaborar un plan, este se elabora recogiendo la experiencia, evaluando sus éxitos y sus fracasos, para lo cual cada plan recoge la experiencia de otros planes poniendo en valor sus aciertos y evitando sus errores. Se trata de una metodología interregional; cada vez que un PM se pone en marcha, se revisan las experiencias de otros planes similares en el resto del país. Para el caso del PRMC se realizaron reuniones de análisis con equipos de otras regiones para revisar sus experiencias, lo cual permite construir aprendizajes desde las buenas prácticas, lo cual es una modalidad sugerible, para asegurar que los modelos metodológicos puestos en ejercicio sean aplicables bajo los términos y condiciones nacionales y locales. De igual modo el modelo de elaboración por medio de la tercerización contratando a oficinas de consultoría, permite siempre avanzar en nuevas metodológicas propuestas por el equipo ganador, que aseguran una innovación en el proceso de acceso al conocimiento y su implementación. Por otro lado, el MINVU ha formulado por medio de instrucciones metodológicas, como la Circular DDU N° 398-2018, circular DDU N° 430-2020 y la circular Guía DDU 2018. Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente formuló la Guía de Orientación para el Uso de Evaluación Ambiental Estratégica en

Chile del año 2015. Todos estos instructivos tienen carácter referencial y abordan la totalidad del proceso de elaboración de un PRM y en términos generales son utilizados con observación.

Por otro lado, la promulgación de la Ley 20.417 de 2010, crea nuevos procedimientos de evaluación ambiental para la elaboración de los instrumentos de planificación territorial, y para lo cual se establecen metodologías de contenido, pero también procedimentales, que incluyen etapas, modalidades de participación de los actores y validación de diferentes instituciones competentes e intersectoriales, todo lo cual permite un proceso de construcción acompañado de validaciones que dirigen el rol técnico.

Sin embargo, este proceso que puede ser extenso y prolongado en el tiempo y que fácilmente puede exceder los 8 años entre su elaboración y publicación, siempre estará expuesto a la producción de conflictos, entre los diferentes actores privados, comunidades o los propios municipios, de tal modo que su construcción está ineludiblemente asociada a la construcción de consensos y finalmente disensos que debe dirimir el Consejo Regional. En este particular es preciso señalar que este Consejo agrupa representantes del área metropolitana, pero también de toda la región con o sin conocimiento de las realidades locales.

7.5 Evaluación

Como se señaló anteriormente, solo en forma reciente se ha incorporado el modelo de monitoreo, con la entrada en vigencia el año 2010 de la Ley 20.417 que estableció la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para los instrumentos de planificación territorial. Este modelo está en proceso de implementación y contempla la vigilancia en el logro de los objetivos sectoriales dispuestos en el plan con enfoque en lo ambiental. Es preciso señalar que esta disposición podría ser aún muy limitada ya que proviene de un enfoque ambiental, no asegurando que otros ámbitos deseables de evaluar en el desarrollo del plan como podrían ser infraestructura, integración social, transporte, entre otros, tengan una adecuada vigilancia. Sin embargo, desde el año 2018 el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano ha implementado en conjunto al Instituto Nacional de Estadística, una plataforma de indicadores y estándares urbanos, con actualización anual, que constituye un instrumento robusto

para detectar el comportamiento de la ciudades, el cual tiene como finalidad, mejorar el enfoque de las políticas públicas y con ello de los instrumentos de planificación, en función de reducir brechas y déficits, que en el tiempo podría constituirse como el principal modelo de seguimiento de las ciudades chilenas.

Referencias

Baeriswyl, S. (2009) Crecimiento Urbano y consumo de suelo del Gran Concepción. Libro Chile Metropolitano, p. 241-255, Santiago, Chile.

Baeriswyl, S. (2009). Patrones de Crecimiento Urbano de Gran Concepción, a través del consumo de suelo. Revista CA Nº 137, p. 40-43. Santiago, Chile.

Cámara Chilena de la Construcción (2019) Informe Macroeconomía y Construcción 2019, Santiago, Chile. Disponible en https://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/INFORME_MACh51.pdf.

Cordero, E. (2017) Valdivia, Chile. La formación del Derecho urbanístico chileno a partir del siglo XIX: de la legislación urbanística al Derecho urbanístico integrado. Revista de derecho (Valdivia) vol.30 no.1 Valdivia jun. 2017. Disponible en http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502017000100006.

Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (2001) Actualización del Plan Regulador Metropolitano de Concepción, Revista Urbano, V4, N.5, pag. 14-24.

De Mattos, C. (2001) Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo, revista EURE N 80 p.29-56. Santiago Chile.

Gobierno de Chile (2016) Ley N° 20.958, que Establece un Sistema de Aportes al Espacio Público. Disponible en https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1095541&idParte=9739621&idVersion=2016-10-15.

Instituto Nacional de Estadísticas INE, Consejo Nacional de Desarrollo Urbano CNDU, Chile (2020) Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano. Disponible en http://siedu.ine.cl/porcentaje_IS_39.html.

Louvel, R. (1995) Crónicas y Semblanzas de Concepción, Editorial Universitaria, Concepción, Chile.

Ministerio de Medio Ambiente (2015). Guía de Orientación para el Uso de la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile.

Ministerio de Obras Públicas (1963) Plan Regulador Intercomunal de Concepción de 1963. Disponible en https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-search.pl?q=su:%22PLAN%20REGULADOR%20INTERCOMUNAL%20DE%20CONCEPCION%22.

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (2018) Encuesta Origen y Destino Gran Concepción, Chile. Disponible en http://www.sectra.gob.cl/.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1980) Plan Regulador Metropolitano de Concepción 1980. Disponible en https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=510.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2003) Plan Regulador Metropolitano de Concepción. Disponible en https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=12464.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2018) Circular DDU – MINVU N° 398, Manual para la confección de Ordenanzas de los Instrumentos de Planificación Territorial. Disponible en https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/06/DDU-398-con-numero-Modificada-por-DDU-440-AVC.pdf.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2018) Circular DDU-MINVU, Guía de Contenidos para la Elaboración de la Memoria Explicativa de los Instrumentos de Planificación Territorial. Disponible en file:///C:/Users/sbaer/Downloads/Guia%20DDU%20(en%20estudio)%20MEMORIA%20EXPLICATIVA%20(1).pdf.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2020) Circular DDU-MINVU N° 430, Manual de Contenidos y Procedimientos para la Aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en los Instrumentos de Planificación Territorial. Disponible en https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/06/DDU-430-entera.pdf.

Munizaga, G. (2014) Diseño Urbano. Teoría y Método.

Política Nacional de Desarrollo Urbano 1979, Chile. Disponible en https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=7815.

Política Nacional de Desarrollo Urbano 2014, Chile. Disponible en https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf.

Smith, P. & Romero, H. (2009) Efectos del crecimiento urbano del Área Metropolitana de Concepción sobre los humedales de Rocuant-Andalién, Los Batros y Lenga, Revista de Geografía Norte Grande N° 43.

Soms, E. (2007), Estrategias y planes regionales: guía metodológica. División de Planificación Regional, Ministerio de desarrollo Social. Disponible en http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/genero/estrategia-regional-y-plan-regional-de-gobierno-guia-metodologica.pdf.

Plan territorial parcial del Bilbao Metropolitano. Comunidad Autónoma del País Vasco, España.

Juan Ramón Selva Royo
Grupo de Investigación LoCUS-Departamento
de Urbanística y Ordenación del Territorio
Universidad Politécnica de Madrid (UPM), España

1. Contexto. Especificidades y dinámicas territoriales

La comarca de Bilbao ha sido históricamente una de las áreas de España más dinámicas desde el punto de vista económico, sobre todo a partir de la fuerte industrialización experimentada a lo largo del siglo XIX. Municipio de pequeña extensión situado en la cornisa cantábrica, enclavado entre montes en el lugar más alejado donde la ría del Nervión deja sentir sus crecidas, y con una fuerte presencia de la actividad portuaria, ha tenido desde entonces una fuerte vocación metropolitana como cabecera de la región circundante.

Desde hace algo más de un siglo, la comarca ha experimentado un crecimiento de población sostenido y significativo, sobre todo

en el período 1960-1981, en el que mantuvo un 2% de crecimiento acumulado anual (Zuniga, Pueyo, & Calvo, 2012) a pesar de la crisis económica de la década de los 70'. De hecho, durante los períodos de más necesidad del país, Bilbao asumió la *misión* de centro productivo industrial, recibiendo de manera continuada una gran cantidad de inversiones estatales y, en consecuencia, un aluvión de población obrera. En la actualidad, residen en el área metropolitana de Bilbao casi un millón de personas (910.843 habitantes, según el Censo de 2011) en un área de tan solo 500 km^2, arrojando una de las densidades urbana más elevadas del país (1.820 hab/km^2).

El carácter bilbaíno, emprendedor y cosmopolita, se vio potenciado además por su rol de capital de provincia foral, condición recuperada en la reciente Transición política de la que emanan diversos privilegios históricos de tipo fiscal y de autogobierno. Por ejemplo, la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) posee su propio catastro de bienes inmuebles, que gestiona tributariamente de forma autónoma e independiente incluso del resto de provincias vascas.

Ligada a esta singular situación de liderazgo, la ordenación urbanística de Bilbao ha acudido recurrentemente a instrumentos de planificación pioneros en el panorama nacional, desde la fórmula del Gran Bilbao, inspirada en el *Greater London* de Abercrombie, hasta el actual Plan Territorial Parcial (PTP) de su área funcional. En efecto, ya a comienzos de siglo XX, los trabajos de la Junta del Puerto obligaron a una coordinación entre el municipio y la autoridad portuaria, sobre todo en cuanto a la ocupación de los terrenos vinculados a la ría (Santas Torres, 2007). Concluida la Guerra Civil, el Director General de Arquitectura, Pedro Muguruza, alumbró el experimento institucional de las Corporaciones Administrativas (Muguruza Otaño, 1942), con la mente puesta en el relanzamiento económico de las principales ciudades del país.

Tras la elaboración del Plan Comarcal de Bilbao en octubre de 1943 bajo el impulso de Pedro Bidagor, Jefe Nacional de Urbanismo, el *Gran Bilbao* se consolidó en 1945 (Ley de 1 de marzo de 1946). Entró así en vigor, con el preceptivo engarce jurídico administrativo, el primero de los planes urbanos vinculantes verdaderamente metropolitanos del país. En él se englobaban un total de 19 municipios cuya ordenación pormenorizada se supeditaba a la zonificación prevista en el instrumento comarcal, que hacía el papel, según la terminología actual, de documento síntesis de las determinaciones estructurantes.

Figura 1. Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao de 1943 (izquierda), y vista actual del centro urbano de la comarca, con el casco histórico de Bilbao en primer término y el mar Cantábrico al fondo.

Fuente: Selva Royo, J. R. (2017).

Con la mejora de la economía al final del período autárquico, Bilbao experimentó una fuerte expansión urbana. A comienzos de los años 60', la estrategia del Plan Nacional de Urbanismo que se estaba gestando en la Dirección General de Urbanismo, contemplaba la *descongestión de Vizcaya-Guipúzcoa* como una de las prioridades para el reequilibro territorial del país. En ese contexto, se redactó un nuevo Plan General Comarcal de Bilbao y su Comarca, fechado en 1964. Sin embargo, a propósito del tipo de determinaciones allí contempladas –equiparables a las de un plan de ordenación urbana municipal–, el responsable en su día del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento del Gobierno Vasco (Erquicia Olaciregui, 2004), subraya el escaso carácter *territorial* que tuvo el Plan. En este sentido, la elección de una escala inadecuada (1:10.000) provocó además una aplicación basada en una zonificación difusa, con el consiguiente «pésimo desarrollo urbanístico».

Tras la aprobación de la Constitución española de 1978, el País Vasco fue la primera comunidad autónoma en concretar la asunción de competencias estatales, mediante la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía. En concreto, en el artículo 10 se establece la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo y la vivienda como políticas que han de ser legisladas e impulsadas desde el ente regional. El Parlamento Vasco, además, ante las dudas suscitadas por la interpretación ministerial de la vigencia de las entidades especiales, disolvió finalmente en 1980 la longeva y entonces todavía existente Corporación del Gran Bilbao.

Esta circunstancia alentó en 1983 un reajuste territorial comarcal, con la desanexión del término de Bilbao de los municipios de Erandio, Lujua (Loiu), Sondica (Sondika), Derio y Zamudio. En un contexto político marcado por el ocaso de las entidades metropolitanas y la exaltación de la administración local como actor protagónico de la ordenación territorial (Selva-Royo, 2017), el camino para la redacción de un nuevo instrumento urbanístico quedó expedito.

El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Bilbao de 1995, actualmente vigente, promovió, desde su óptica local, el cambio de modelo del área metropolitana, al impulsar la transformación de la capital vizcaína de ciudad industrial a metrópoli de servicios, mediante la recuperación ambiental, la apuesta por la ría como eje vertebrador de la transformación económica y su conversión en espacio urbano de calidad. En la actualidad, la Oficina de Planificación Urbana del Ayuntamiento de Bilbao ha sintetizado un documento de Avance de la revisión del PGOU (septiembre 2017), que, aun excediendo en algunos aspectos sus competencias espaciales, incluye propuestas y alternativas de ordenación desde la escala territorial.

2. Estudio de caso del Plan. Aspectos institucionales, instrumentales y procedimentales

2.1 Contexto institucional

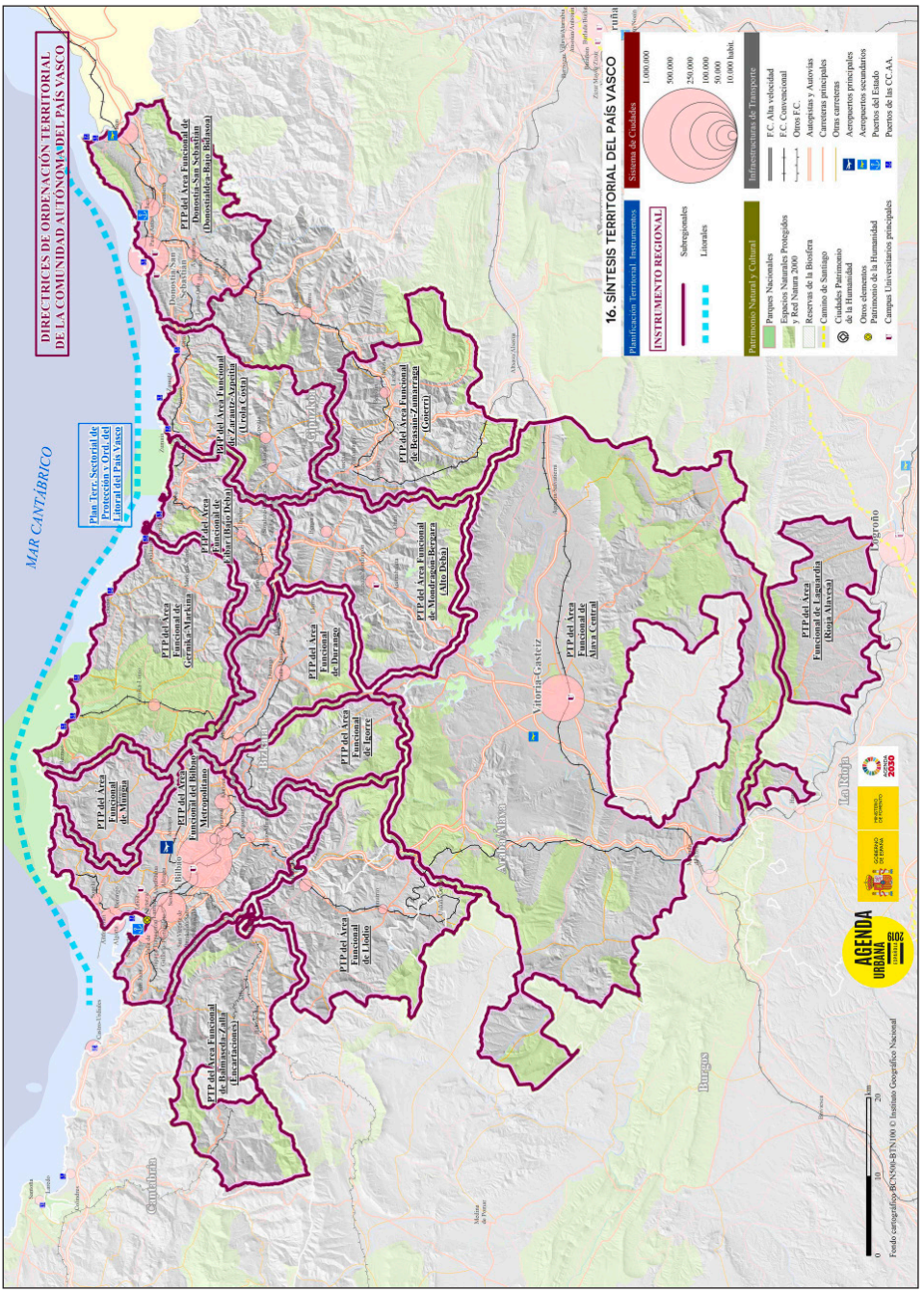
La promulgación de una Ley de Ordenación del Territorio (LOT) se concretó en el País Vasco siete años después de asumir las competencias,[1] siendo por orden cronológico la novena autonomía en hacerlo (de la Cruz Mera & Madurga Chornet, 2019). Esta ley, que supone el marco legal unitario que integra todos los niveles de planeamiento, junto con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (de rango estatal), estableció una estructura tripartita y complementaria de instrumentos de ordenación territorial:

- Directrices de Ordenación Territorial (DOT)
- Planes Territoriales Parciales (PTP), y
- Planes Territoriales Sectoriales (PTS).

[1] Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Los Planes Territoriales Parciales se corresponden con las diferentes áreas funcionales –15 en total– en que las Directrices de Ordenación Territorial dividen y cubren en su totalidad todo el territorio autonómico. El alcance de estas áreas supone la *Escala Territorial Intermedia*, así denominada por las DOT, necesaria para la «implementación de estrategias de equilibrio territorial propuestas». Quedan así patentes tanto la insuficiencia del planeamiento municipal para acometer las grandes temáticas de la estructuración territorial, como la inadecuación de la escala autonómica para el análisis coherente y profundo de cuestiones específicas de cada ámbito funcional. Como se afirma en el articulado de aprobación de nuestro caso de estudio, los PTP son «instrumentos de ordenación territorial de necesaria elaboración», que permiten «aportar criterios urbanísticos y territoriales complementarios» a las DOT, «un más ajustado desarrollo de los planes de ámbito municipal» y una «mayor coherencia territorial en la formulación» de los PTS (artículo 1).

Figura 2. Síntesis de los instrumentos de ordenación territorial aprobados definitivamente en el País Vasco, recogidos en la Agenda Urbana Española (2019).



El Plan Territorial Parcial correspondiente al Área Funcional del Bilbao Metropolitano fue uno de los primeros en ver la luz. Tras un primer documento sin efectos jurídicos elaborado en 1994, la Diputación Foral de Bizkaia relanzó su redacción, recibiendo la aprobación inicial en 2003 y la definitiva en 2006.[2] Poco tiempo después, el documento sufrió una modificación no sustancial a propósito de la incorporación de terrenos de uno de sus municipios (Alonsotegui) a una reserva de suelo industrial previamente señalada en la Margen Izquierda (vinculante desde el 2 de febrero de 2010). En la actualidad, se encuentra iniciado el proceso para la revisión del PTP. Así pues, como instituciones involucradas en su desarrollo figuran la Diputación Foral de Bizkaia, como órgano de gobierno del territorio histórico provincial con competencias propias, y el Gobierno Vasco, a través de la Comisión de Ordenación del Territorio, entidad sancionadora de la ejecutividad y función pública del plan.[3] Así, las determinaciones del PTP orientan las decisiones que han de tomar las administraciones de nivel inferior, fundamentalmente los municipios.

En los últimos meses, el camino abierto por el Bilbao Metropolitano ha sido rematado con la aprobación definitiva por parte del Gobierno Vasco del último de los Planes Territoriales Parciales que quedaba pendiente de desarrollo; el de Tolosa.[4] De esta forma, la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha consolidado como una región ejemplar a la hora de dotar a la totalidad su territorio de instrumentos de ordenación integral de carácter subregional, algunos de los cuales han recibido incluso una segunda modificación, avalando así la actitud dinámica y atenta de las administraciones implicadas.

2.2 Contenido instrumental

El contenido temático del PTP del Bilbao Metropolitano, como el resto de los Planes Territoriales Parciales, responde a un enfoque general o integrador. Sin perjuicio de lo que determinen

[2] Decreto 179/2006, de 26 de septiembre, del Gobierno Vasco, publicado en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) el 7 de noviembre de 2006. Puede consultarse la documentación asociada a este PTP en la siguiente página web: https://www.bizkaia.eus/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa/areas.asp?idarea=1&Tem_Codigo=3723&idioma=CA

[3] La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) es el órgano colegiado de decisión en orden a la adopción de los acuerdos de aprobación inicial y definitiva de los PTP, según lo previsto en el Decreto 157/2008, de 9 de septiembre.

[4] Decreto 64/2020, de 19 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea).

los respectivos Planes Territoriales Sectoriales (PTS), el PTP ordena en su ámbito tanto el medio físico como las infraestructuras, estableciendo un modelo territorial atento a las especificidades propias de su entorno. Así, junto al proceso de información refundida del escenario actual, señala las áreas que necesitan incorporar procesos (urbanísticos y medioambientales), así como, entre otros, los nuevos usos e infraestructuras metropolitanas.

En cuanto a los procesos urbanísticos, el PTP establece los modos deseables de intervención, es decir, si se trata de zonas aptas para nuevos desarrollos, o ligadas a procesos de redensificación, regeneración o renovación urbana, así como la presencia de la promoción pública en cada una de ellas, todo ello fijando indicadores vinculantes. Con respecto a la categorización del medio físico, se definen, entre otras, las zonas de especial protección, los parques metropolitanos y las áreas rurales de interés paisajístico.

Lógicamente, todas estas determinaciones están condicionadas por los contenidos de los PTS vigentes (vinculantes para toda la Comunidad Autónoma Vasca), y a la inversa, sirven de base para la redacción de los instrumentos sectoriales futuros, en un proceso circular de coordinación documental, al amparo, a su vez, de las indicaciones de las Directrices de Ordenación Territorial. En concreto, durante el proceso de redacción del PTP hubo que atender a lo indicado en los PTS ya entonces aprobados que solapaban su ámbito.[5] En todo caso, el Plan ha de respetar además el ámbito competencial garantizado a las entidades locales, que son las encargadas de la formulación de los planes urbanísticos municipales, y cuyas determinaciones no pueden quedar derogadas por una eventual ordenación discrepante del PTP.

Desde el punto de vista material, el contenido del Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano incluye los cinco grandes bloques habituales en el planeamiento español:

- Estudios y planos de información.
- Memoria explicativa.

[5] PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV-vertiente cantábrica (1998), Plan Sectorial de Carreteras de Bizkaia, PTS de la Red Ferroviaria en la CAPV (2001), Plan de Energía Eólica (2002), PTS de Zonas Húmedas de la CAPV (2004), y el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales (2004), además de la información remitida en el Avance del PTS de Promoción Pública de Vivienda (2003) que no llegó a aprobarse definitivamente.

- Estudio económico-financiero.
- Programa de ejecución (desglosado en etapas de cuatro años).
- Planos y normas de ordenación.

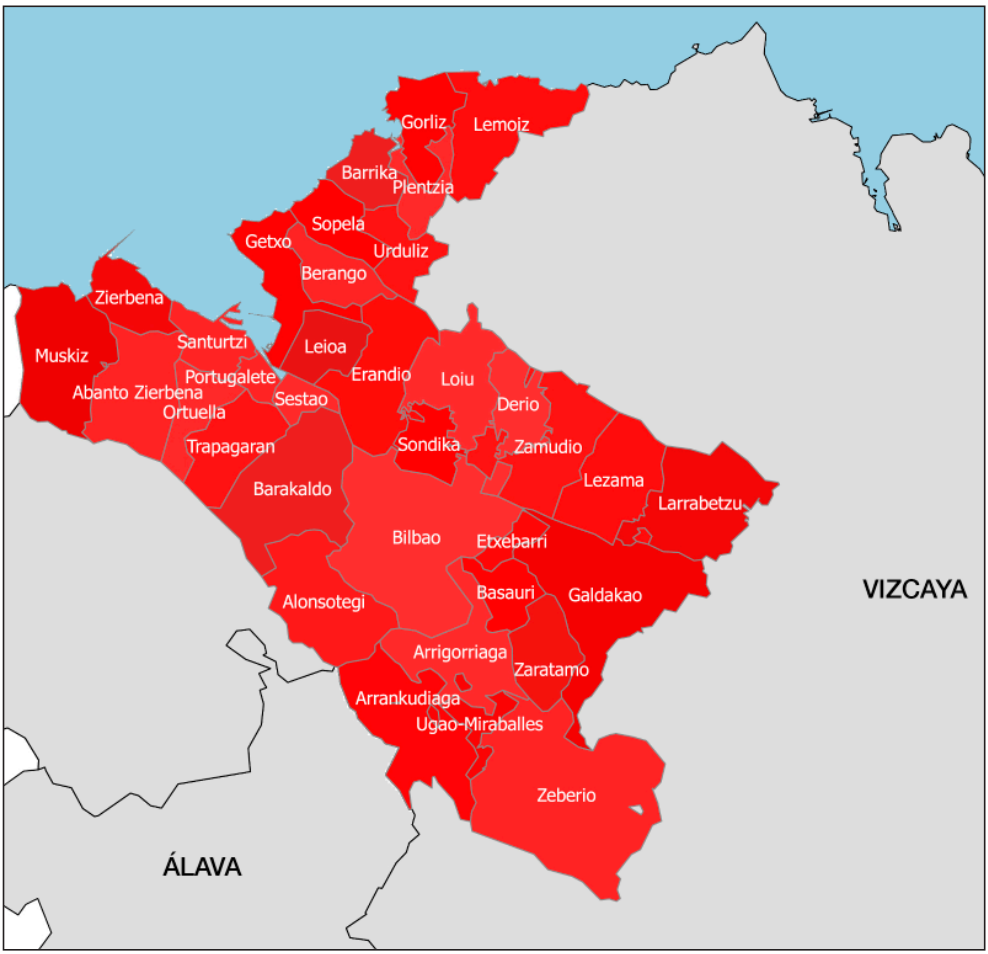
Con relación al último de los apartados, el más propositivo, la escala general es la propia de un ámbito territorial, siendo 1:35.000 la relación habitual de sus documentos gráficos, solamente concretada puntualmente por planos a 1:20.000 o 1:10.000 en el estudio de las condiciones del entorno de la ría (seguramente el espacio urbano por excelencia del presente PTP a tenor del cuidado de sus determinaciones).

Por otra parte, el ámbito territorial del plan viene marcado por el alcance del área funcional definida en las DOT. No se trata ciertamente de una decisión propia de la redacción del PTP, pero no deja de resultar una simple inclusión de los términos municipales históricamente vinculados a los procesos de planificación comarcal de Bilbao –una exigencia derivada del modelo territorial propuesto–, con los criterios espaciales de contigüidad, vínculo identitario con el Bajo Nervión y afección común de la red de metro y las actividades portuarias. En total, 35 municipios.[6]

En este sentido, se echa de menos una reflexión de fondo más acorde con el territorio y la realidad metropolitana actual (Selva-Royo, 2020), y no simplemente un recurso a las unidades administrativas preexistentes. Una ocasión perdida para la adecuación de la gobernanza a un dinamismo funcional de la metrópoli bilbaína, que, al igual que en otras grandes ciudades españolas, hace tiempo que desdibujó los límites históricos de las entidades locales. De todas formas, no es menos cierto que la decisión del Gobierno Vasco supuso una postura comprensible por la facilidad de interlocución política a la hora de seleccionar los términos municipales implicados (un proceso, por cierto, sobre el que no se tiene constancia de una reflexión participativa ni de una justificación cuantitativa). Por otro lado, el reducido tamaño de estos municipios limita las posibles distorsiones a las que se ha hecho referencia.

[6] Abanto Zierbena/Abanto y Ciérvana, Alonsotegui, Arrankudiaga, Arrigorriaga, Barakaldo, Barrika, Basauri, Berango, Bilbao, Derio, Erandio, Etxebarri, Galdakao, Getxo, Gorliz, Larrabetzu, Leioa, Lemoiz, Lezama, Loiu, Muskiz, Ortuella, Plentzia, Portugalete, Santurtzi, Sestao, Sondika, Sopela, Ugao-Miraballes, Urduliz, Trapagaran/Valle de Trápaga, Zamudio, Zaratamo, Zeberio y Zierbena.

Figura 3. Municipios incluidos en el PTP de Bilbao Metropolitano, según lo dispuesto en las DOT de 1997. En gris, territorio propio del País Vasco.



En cualquier caso, las propias Directrices de Ordenación Territorial, conocedoras de la gran incidencia de las actividades económicas del Bilbao Metropolitano y las posibilidades de transformación del tejido urbano e industrial de la ría del Nervión, establecieron una serie de condiciones de coordinación que tener en cuenta en la redacción de los PTP colindantes: a saber, los correspondientes a las áreas funcionales de Balmaseda-Zalla (también llamada Encartaciones), Igorre y Mungia, así como las de Gernika-Markina, Durango y

Llodio (todas ellas pertenecientes a la provincia de Bizkaia excepto esta última, que comparte espacios con la de Álava).

Para las tres primeras se fijó un criterio de prioridad cronológica, de forma que al menos en su fase de Avance, el PTP del Bilbao Metropolitano debía de estar redactado con carácter previo al desarrollo de las áreas funcionales descritas, y necesariamente incluir en su redacción las bases a considerar en los respectivos PTP colindantes. Con respecto a las tres últimas áreas funcionales reseñadas, el Plan Territorial bilbaíno simplemente incluye una serie de consideraciones relativas al diseño de las infraestructuras. Esta fórmula de preminencia temporal supuso en España un criterio posibilista y ciertamente pionero en la ordenación de la escala intermedia territorial. Además, el impulso desde la Diputación Foral para la constitución transversal (entre los distintos niveles de la administración pública) del Consorcio y de la Sociedad *Bilbao Ría 2000*, para la gestión de los grandes proyectos metropolitanos, sentó las bases para un consenso institucional directamente relacionado con el caso de éxito de la reciente transformación urbana de Bilbao.

El modelo territorial por el que apostó el PTP implica, pues, una progresiva reducción de la macrocefalia del municipio de Bilbao con respecto a su comarca (y provincia). Este peso excesivo tiene su razón de ser histórica en una pronunciada orografía y en los consiguientes escasos ejes de máxima accesibilidad (la carretera nacional N-634 y la autopista A-8). El interés por descongestionar la comarca –objetivo antiguo, ya presente en el Avance del Plan Nacional de Urbanismo de 1963– motivó sin duda que las DOT dividieran la provincia en múltiples áreas funcionales de reducido tamaño (téngase en cuenta que, en 1997, fecha de la aprobación de las DOT, el PTP del Bilbao Metropolitano aglutinaba al 75% población de Bizkaia, lo que suponía el 40% del País Vasco).

En todo caso, la principal aportación instrumental del PTP es, junto con una visión territorial de las complejas infraestructuras viarias y ferroviarias, el señalamiento de las áreas vinculadas a la ría del Nervión como principal *espacio de oportunidad* de la comarca y la cohesión de los dos márgenes dentro del proceso de desindustrialización y progresiva conversión a un modelo socio-económico terciario especializado. El recurso a las estrategias de centralidad para esta revitalización (Álvarez Mora, 1999) pasa en el PTP bilbaíno por el equilibrio residencial entre sus municipios. En concreto,

por una densificación al norte del espacio metropolitano en torno a las cabeceras municipales existentes. Es allí, sobre todo en torno al Valle del Txorierri, donde se concentra la mayor parte de los nuevos desarrollos. Además de fijar espacialmente un ámbito máximo de ocupación, el Plan señala un rango previsto de densidad expresado en viviendas/hectárea.

2.3 Proceso de planificación

Los objetivos del plan no se plantean por fases (implementación incremental), sino como parte de una única propuesta en el que la variable socio-económica es determinante. De hecho, no se declara ningún horizonte temporal de acción para favorecer su actualización y, con ello, la operatividad de sus determinaciones. En efecto, el escenario global del PTP parte de la prolongación del estancamiento observado en el crecimiento poblacional de la comarca, así como del envejecimiento de sus habitantes. Se trata, por tanto, de que las políticas sectoriales auspiciadas desde la comunidad autónoma se concreten en un reequilibrio dinámico, de acuerdo con los estándares de las DOT.

En ese sentido, ha cobrado especial relevancia la reciente modificación de las Directrices, que asigna al PTP la misión de identificar las correcciones de vivienda del modelo territorial vigente, «estimando su magnitud y ritmo temporal».[7] Corresponde también a la escala intermedia identificar el impacto sobre el uso principal o secundario de la vivienda, derivado de cambios en infraestructuras y dotaciones, en tipos de hábitat o en cualquier otro aspecto que se considere relevante (en el caso del Bilbao Metropolitano, una tarea incorporada a los trabajos de revisión ya iniciados). A partir de ahí, el decreto autonómico –nivel de competencia previsto para las políticas de vivienda– establece las fórmulas precisas que corresponde a los municipios aplicar en sus planes urbanísticos.

Con respecto a las determinaciones del PTP relativas a las infraestructuras, destaca el proyecto del eje metropolitano (con la presencia del metro y tranvía de superficie, intercambiadores modales, nuevos enlaces y aparcamientos disuasorios, y el señalamiento de tramos de

[7] Decreto 4/2016, de 19 de enero, de modificación del Decreto por el que se aprueban definitivamente las DOT de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en lo relativo a la cuantificación residencial.

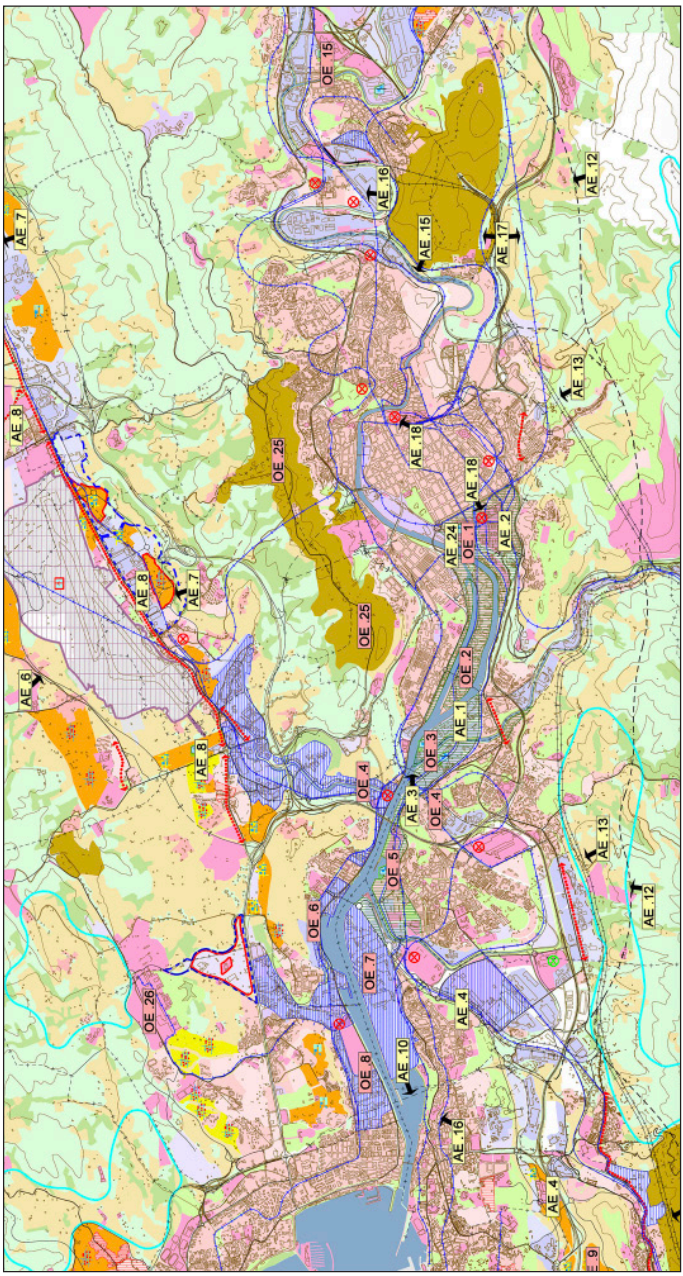
reconversión a vialidad urbana), desarrollado a una escala apta para las políticas sectoriales, y explicitado con vistas a valorar su viabilidad económica en el marco del modelo territorial propuesto.

El Plan incluye también la definición de dos tipos de determinaciones de gran escala, las Acciones Estructurantes (AE) y las Operaciones Estratégicas (OE). Las primeras responden de hecho a las líneas de actuación relativas a las comunicaciones del eje metropolitano, y han sido compartidas por la práctica totalidad de los agentes implicados en el territorio. Por otro lado, las Operaciones Estratégicas, previstas en parcelas concretas para potenciar la recentralización de la comarca, se vieron superadas durante la fase de redacción del PTP por el gran dinamismo del área metropolitana, manifestando un desajuste entre los tiempos lentos del planeamiento y la toma de decisiones de *Bilbao Ría 2000* en un período de prosperidad económica (Lozano Valencia, 2003).

En cuanto a los mecanismos participativos, el proceso de redacción del PTP vigente se ajustó a las escasas herramientas previstas en aquel momento. La presentación pública del Avance tuvo lugar en 2003, dando paso a un período de alegaciones de dos meses, tras el cual la Comisión de Ordenación Territorial autonómica emitió su informe favorable. La revisión del Plan Territorial Parcial, sin embargo, sí ha contado con un Documento de Información y Diagnóstico previo a la formulación del Avance, que se ha sometido a Sesiones Participativas abiertas a la ciudadanía. Se contempla así la posibilidad de que las propuestas recibidas se incorporen al Avance desde un primer momento, interactuando en primera persona con los «deseos, necesidades y problemas» de los habitantes del territorio metropolitano (Paisaje Transversal, 2017).

Otra carencia detectada en el proceso de aprobación del vigente PTP fue la falta de una Evaluación Ambiental Estratégica, que hoy en día sí contemplan tanto la legislación estatal como autonómica. En cambio, la comunicación pública del Plan puede considerarse satisfactoria, habida cuenta de los mecanismos previstos en el marco legal español –aprobación inicial, provisional y definitiva– y su correspondiente publicación en prensa y en los boletines oficiales provinciales, autonómico y estatal.

Figura 4. Detalle del Plano 6 de ordenación del PTP, con el señalamiento de algunas de las Operaciones Estratégicas (OE) y Acciones Estructurantes (AE) previstas.



Fuente: Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes (descargado de: https://www.euskadi.eus/ptp-bilbao-metropolitano/web01-a2lurral/es/).

Podríamos calificar la coyuntura técnico-política durante el proceso de redacción e implementación del PTP de estable. En términos políticos, la Diputación Foral de Bizkaia ha estado en democracia permanentemente dirigida por el Partido Nacionalista Vasco. Si acaso han cambiado las circunstancias sociales, con la irrupción de la crisis inmobiliaria de 2008, o bien se ha enriquecido el marco legislativo, con la aparición de leyes de ámbito estatal relativas al suelo, regeneración urbana y de evaluación medioambiental revisión de las DOT y nuevos PTS autonómicos así como con la incorporación de nuevas temáticas como la perspectiva de género (Leturiondo-Aranzamendi, 2020), la sostenibilidad (Elorrieta Sanz, Olcina Cantos, & Sánchez Aguilera, 2016) o los servicios ecosistémicos (Onaindia Olalde et al., 2020).

El liderazgo técnico ha descansado siempre en la Diputación, a través de su Departamento de Transportes, Movilidad y Cohesión del Territorio (y más en concreto de su Sección de Ordenación Territorial, también conocida como *Lurralde Bizia*). Se trata, pues, del impulso propio de la administración, tal y como corresponde al marco legislativo español, que entiende el urbanismo como una función pública, tanto en su tutela como en su iniciativa. Este enfoque no es, sin embargo, incompatible con puntuales asistencias técnicas a la hora de conformar los equipos redactores.[8]

La coordinación administrativa, en cambio, descansa en gran medida en la concreción de las determinaciones del PTP por parte de los Planes Generales de cada municipio. En este sentido, más de una década después de su aprobación, se constata una reducida adecuación del planeamiento municipal, lo que apunta a una experiencia en parte fallida en la implementación de este tipo de instrumentos de escala intermedia. Por esa razón, las nuevas DOT de 2019 contemplan que los PTP puedan definir ámbitos de carácter estratégico supramunicipal donde llevar a cabo Planes de Compatibilización de planeamientos (o entre Planes Territoriales Parciales limítrofes), con criterios específicos que vinculen al planeamiento municipal.

Si tuviéramos que resumir todas las dimensiones propias del PTP según la terminología propuesta en la presente recopilación de casos de estudio (Elinbaum & Galland, 2016), nos encontraríamos con

[8] Por ejemplo, en el proceso de revisión de las PTP iniciado, el Equipo Redactor está compuesto y liderado por técnicos de la Diputación, pero incluye también personal de la Sociedad Cooperativa *Estudio K*. Como ya se ha visto, para los procesos participativos se acudió al estudio *Paisaje Transversal*.

que algunos aspectos pueden ser fácilmente identificados (como el contenido temático general o el escenario de implementación opcional) pero la mayoría de las variables exigen algún tipo de precisión.

Así, el marco legal parte de una base conformativa, pero a la vez insta, moviliza a las administraciones locales para que ajusten su planeamiento a lo indicado en el Plan; el liderazgo monolítico de la Diputación Foral no está reñido con el sometimiento a su aprobación por parte del Gobierno Vasco ni con el papel dinamizador de la iniciativa privada; el modelo espacial apuesta por un policentrismo que compense la demanda residencial, pero al mismo tiempo concentra los espacios de oportunidad en torno al eje de la ría; y existe, por ejemplo, un fuerte papel de los técnicos en el proceso de planeamiento, pero cada vez más conjugado con una participación activa de la ciudadanía en las fases tempranas de redacción.

Tabla 1. Síntesis de los parámetros clave del Plan Territorial Parcial del Bilbao metropolitano: en negrita, el indicador principal, y subrayada, si es el caso, la alternativa existente con carácter secundario.

Dimensión	*Variable*	*Parámetro*
Contexto Institucional	*Marco legal*	Conformativo vs. Movilizador
	Instituciones involucradas	Monolítico vs. Coalición
Contenido Instrumental	*Contenido temático*	General vs. Selectivo
	Modelo espacial	Monocéntrico vs. Policéntrico
	Forma/efecto	Vinculante vs. Indicativo
Proceso de Planeamiento	*Escenarios*	Incremental (fases) vs. Opcional
	Papel de los técnicos	Tecnocrático vs. Participativo
	Liderazgo	Técnico vs. Político / Público vs. Privado

3. Reflexión desde la práctica

3.1 Gobernanza

El devenir histórico del PTP del Bilbao Metropolitano manifiesta, como se ha visto, un rico y complejo entrelazamiento entre los agentes implicados en la comarca bilbaína. El Gobierno Vasco ha impulsado a su vez las políticas de ordenación territorial con un celo ejemplar, siendo en este momento, junto con Cataluña y

Navarra, una de las escasas regiones españolas no insulares que ha aprobado definitivamente todos sus instrumentos de planificación subregional (Farinós Dasí, Aldrey Vázquez, & del Río Franqueira, 2015). Parte de este éxito se debe tanto a la claridad de la estructura tripartita prevista en la LOT (DOT, PTP y PTS) como al impulso y coordinación técnica de las respectivas Consejerías autonómicas.

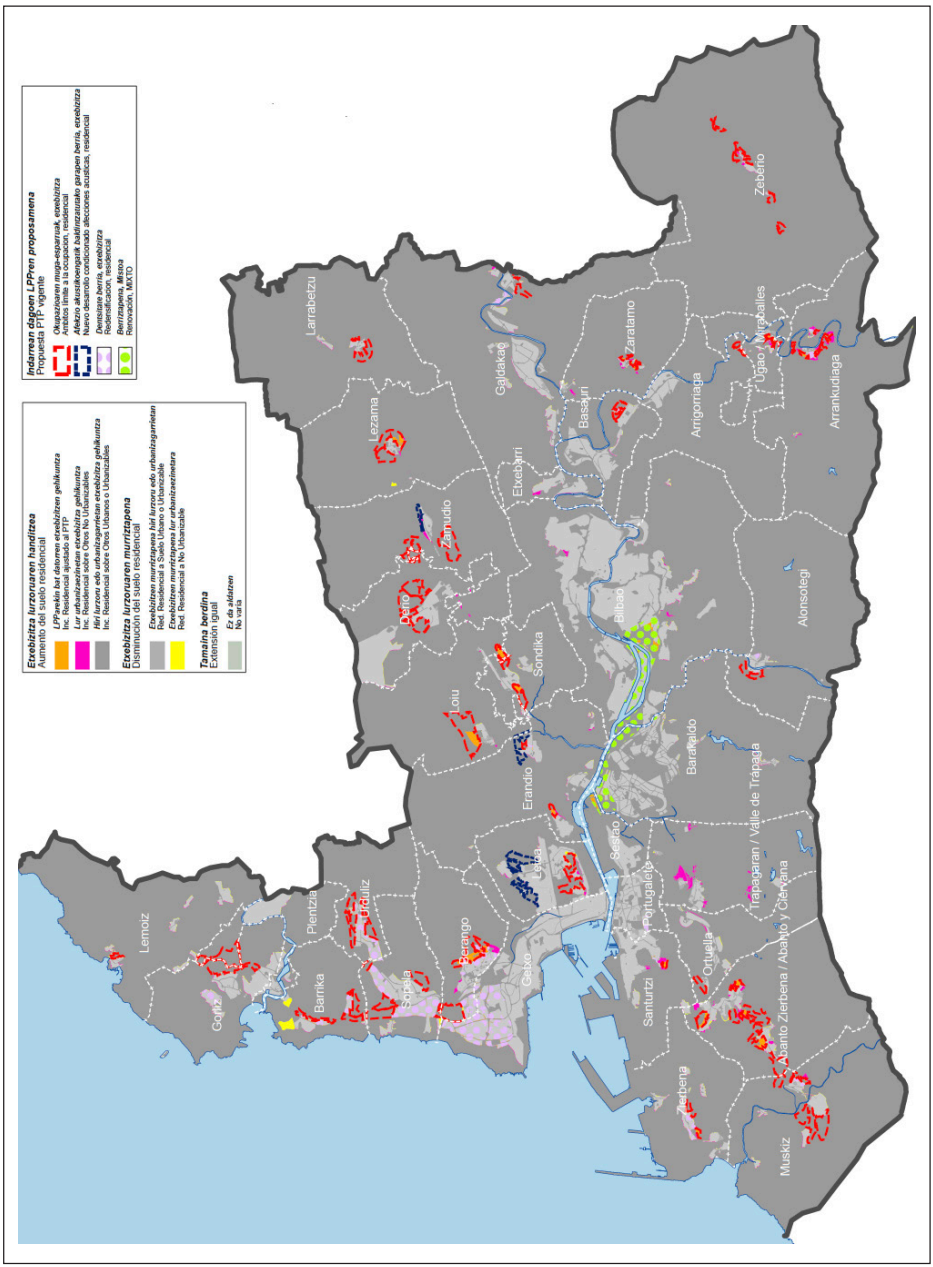
Los desajustes competenciales entre las diferentes escalas o sectores han sido primeramente identificados para proceder después a una redacción mejorada y actualizada del marco legal y de una nueva hornada de instrumentos de ordenación. Así se constata en la reciente aprobación de la revisión de las DOT (Decreto 182/2019, de 30 de julio) y en la presentación del Avance de la Revisión del PTP del Bilbao Metropolitano (marzo de 2018). Fruto de la mayor interacción ciudadana, más sensible a las hojas de ruta de las diferentes agendas urbanas (entre otras, la Agenda Urbana Vasca- *Bultzatu* 2050 para la adecuación de la región al Objetivo de Desarrollo Sostenible nº 11), se han incorporado nuevas temáticas como las del cambio climático, la infraestructura verde o el paisaje. Muestra de ello es la redacción coordinada y en paralelo a la Revisión del Catálogo y Determinaciones del Paisaje del Bilbao Metropolitano, un instrumento de ordenación territorial de nueva generación, encargado de la protección, gestión y ordenación del paisaje, entendido como un componente fundamental del patrimonio natural y cultural.

Esta integración del planeamiento como respuesta a las demandas del territorio queda, si acaso, pendiente de una superación del estricto ámbito espacial del País Vasco. Téngase en cuenta que en esta región existen numerosos enclaves territoriales históricos, algunos de ellos *inter autonómicos*, que muchas de sus cuencas hidrográficas son compartidas con otras regiones, y que, en el caso específico de Bilbao, la presencia de municipios cercanos de otras comunidades (como Castro Urdiales, Cantabria) no puede ser obviada en las dinámicas metropolitanas. La reciente Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas impulsada por el Gobierno de España podría subsanar algunas de estas carencias, al menos en lo tocante a la ordenación medioambiental.

3.2 Transferencia

Tras repasar las vicisitudes de la ordenación metropolitana de Bilbao, se constata que desde hace casi un siglo este territorio ha recibido muchas y muy diversas propuestas de ordenación. El PTP actual recoge gran parte de la experiencia del pasado y refleja a la vez la nueva perspectiva del planeamiento territorial, acorde con el nuevo y complejo marco legislativo. En ese sentido, se puede hablar de una tradición española con una fuerte carga administrativa, donde el plan –siempre sin invadir las competencias urbanísticas municipales– incluye determinaciones concretas, junto con una continuada mirada al ámbito inglés, ya presente desde la constitución del Gran Bilbao (Selva-Royo & Mardones Fernández de Valderrama, 2018), en la que se manejan propuestas orientadoras y soluciones alternativas, hoy en día casi restringidas al ámbito de las soluciones viarias.

Figura 5. Plano del Avance de la Revisión de las PTP del Bilbao Metropolitano relativo al grado de desarrollo residencial con respecto a las determinaciones del Plan de 2006s.



Fuente: Elaboración propia a partir de documentación oficial del Gobierno del País Vasco (https://web.bizkaia.eus/es/inicio).

Por otro lado, desde la Asociación *Bilbao Metrópoli-30*, constituida en 1991 con la participación de administraciones y grandes empresas vascas, se han venido promoviendo documentos de carácter estratégico, más propios del mundo de la empresa que del planeamiento, pero que sin duda han contribuido, desde la colaboración público-privada, a dinamizar las expectativas generadas en torno a la comarca bilbaína. Su influencia fue determinante, por ejemplo, para la redacción de un primer y efímero PTP del Bilbao Metropolitano en 1994, en aquel entonces a cargo de la Consejería de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco.

También en el actual proceso de revisión del PTP se manejan como escenarios diferentes modelos económicos importados del ámbito europeo, según sea el peso de su composición sectorial. Un primer referente, con gran peso del sector servicios (en torno al 85% en empleo y valor añadido), como son las regiones metropolitanas de Ámsterdam, Frankfurt, Londres, Estocolmo o París; un segundo modelo de especialización terciaria relativa (relación 80-20% entre servicios y tejido industrial), como Madrid, Dublín, Múnich o Rotterdam; y un tercero en el que el porcentaje de empleo industrial resulta superior al 25%, como ocurre en el caso de las áreas metropolitanas de Birmingham o Milán.

Desde este punto de vista, la actual situación de crisis sanitaria, que está teniendo un fuerte impacto en las actividades económicas tradicionales y en el endeudamiento y capacidad financiera de las administraciones públicas, puede que lleve a reformular el modelo económico futuro, y, por ende, el territorial, a la luz de una nueva realidad que está todavía por definir.

3.3 Evaluación

Como parte de los procesos de evaluación, el PTP incluye en su propio articulado la obligatoriedad de realizar un seguimiento del cumplimiento de sus previsiones. Así, en septiembre de 2013 se presentó al público una Memoria de Verificación donde se exponía el grado de cumplimiento del plan, y que sirvió de base para los procesos de revisión posteriores, todavía pendientes de una aprobación definitiva.

El caso del País Vasco presenta, pues, la inestimable ventaja de contar con planes de ordenación territorial de segunda generación,

tanto a escala general como intermedia, evidenciando así la necesidad de permanente tutela y actualización del planeamiento como condición imprescindible para su adecuado funcionamiento. Como aspectos negativos del sistema descrito en el presente caso de estudio, se podría lamentar en cambio la lentitud de los procesos burocráticos asociados, o más bien, la pérdida de operatividad del marco administrativo con respecto al puramente estratégico.

Otra gran herramienta asociada al planeamiento territorial e impulsada tenazmente desde la administración autonómica es la existencia de un portal web de información geográfica actualizada y abierta al público, denominada UDALPLAN (Erquicia Olaciregui, Ibáñez Pérez de Arenaza, & Arroyo Díaz, 2010). Su completa información en los diferentes niveles urbanístico y territorial está contribuyendo sin duda a una eficaz gestión técnica y participación ciudadana a la hora de evaluar la pertinencia de las determinaciones del PTP del Bilbao Metropolitano.

Finalmente, y como último de los jalones legislativos entre los que se desenvuelve la ordenación territorial, ha visto recientemente la luz el Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de Regulación de los Procedimientos de Aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio y de los Instrumentos de Ordenación Urbanística en el País Vasco: en él se incide, entre otras materias, en la necesidad de un adecuado seguimiento en los procesos de evaluación ambiental, así como en la implementación urgente de la administración electrónica para todos los procesos ligados al planeamiento, quizá uno de los mayores retos de ese urbanismo sencillo, transparente y ágil con el que todos soñamos.

Referencias

Álvarez Mora, A. (1999). Bilbao, la definición de una «imagen de marca» como reclamo competitivo. Crónica de un proceso iniciado. *Ciudades: Revista Del Instituto Universitario de Urbanística de La Universidad de Valladolid*, (5).

de la Cruz Mera, Á., & Madurga Chornet, M. I. (2019). Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *LI*(199), 175-200.

Elinbaum, P., & Galland, D. (2016). Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process. *European Planning Studies*, *24*(1). https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1036843

Elorrieta Sanz, B., Olcina Cantos, J., & Sánchez Aguilera, D. (2016). La sostenibilidad en la planificación territorial de escala regional en España: estudio de casos. *Cuadernos Geográficos de La Universidad de Granada*, *55*(1), 149-175. https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v55i1.3308

Erquicia Olaciregui, J. M. (2004). Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio y la necesidad de un cambio de escala: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *XXXVI*(139), 17-37.

Erquicia Olaciregui, J. M., Ibáñez Pérez de Arenaza, E., & Arroyo Díaz, Á. (2010). UDALPLAN. Un Sistema de Información Geográfico al servicio de la ordenación del territorio del País Vasco. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *XLII*(165-6), 635-648. Retrieved from https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76024

Farinós Dasí, J., Aldrey Vázquez, J. A., & del Río Franqueira, D. (2015). Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España. In J. de la Riva, P. Ibarra, R. Montorio, & M. Rodrigues (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica; innovación y aplicación* (pp. 79-88). Universidad de Zaragoza-AGE. Retrieved from http://congresoage.unizar.es/eBook/trabajos/009_Farinos Dasi.pdf

Leturiondo-Aranzamendi, A. (2020). De la Planificación Territorial a la Agenda Urbana. Un recorrido con visión de género. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *LII*(203), 45-56. https://doi.org/10.37230/cytet.2020.203.04

Lozano Valencia, P. J. (2003). La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia. *Investigaciones Geográficas*. https://doi.org/10.14198/ingeo2003.32.05

Muguruza Otaño, P. (1942). Insistencias elementales sobre urbanismo. *Revista de Estudios de La Vida Local*, *I*(1), 10-14.

Onaindia Olalde, M., Peña López, L., Fernández de Manuel, B., Méndez, L., Viota, M., & Ameztaga Arregui, I. (2020). Co-creación de conocimiento para la inclusión del enfoque de servicios de los ecosistemas en la ordenación del territorio del País Vasco. *Ecosistemas. Revista Científica de Ecología y Medio Ambiente*, *29*(1), 1-11. https://doi.org/https://doi.org/10.7818/ECOS.1934

Paisaje Transversal. (2017). Lurraldebizia: del diagnóstico técnico al contraste participativo. Retrieved from https://paisajetransversal.org/2017/05/lurraldebizia-sesiones-participacion-diagnostico-bilbao-metropolitano-ptpbm-ordenacion-territorio/

Santas Torres, A. (2007). *Urbanismo y vivienda en Bilbao. Veinte años de posguerra*. Bilbao: COAVN, Delegación de Vizcaya.

Selva-Royo, J. R. (2017). Planeamiento metropolitano español del siglo XX. Análisis de su evolución histórica. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, *13*, 3-24.

Selva-Royo, J. R. (2020). La cuantificación metropolitana en España. Hacia una definición homogénea de los ámbitos de planeamiento supramunicipal. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *LII*(204), 211-218. https://doi.org/10.37230/cytet.2020.204.02

Selva-Royo, J. R., & Mardones Fernández de Valderrama, N. (2018). From Greater London to Greater Valencia: a case of British influence on regional planning and neighbourhood units in Spain (1939–1952). *Planning Perspectives*, *33*(1), 3-27. https://doi.org/10.1080/02665433.2017.1304830

Zuniga, M., Pueyo, A., & Calvo, J. L. (2012). The Spanish population during the twentieth century and beyond. *Journal of Maps*. https://doi.org/10.1080/17445647.2012.744364

El plan en su laberinto: la revisión pendiente del Potaug

Luis Miguel Valenzuela Montes
Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
Universidad de Granada

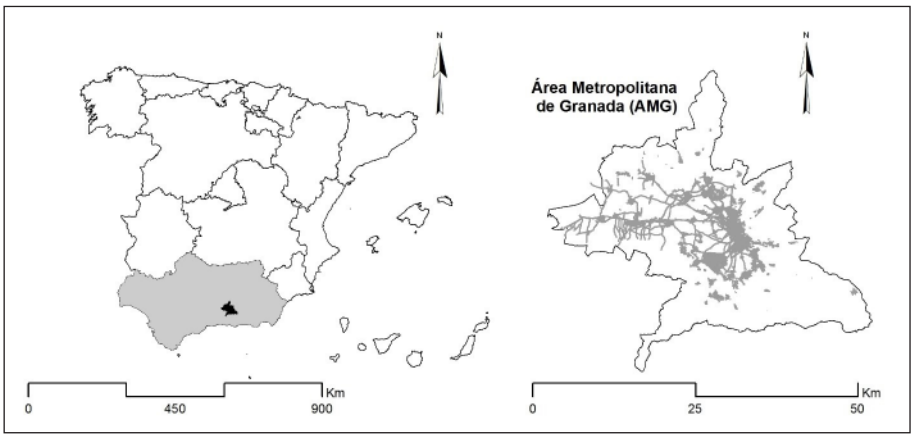
1. Introducción. Cuando el territorio cambia y el plan no se adapta

Hasta el momento, el documento que rige la ordenación territorial de lo que en su día se definió como (Figura 1) la Aglomeración Urbana de Granada (Feria, 2018), es el Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana[1] de Granada (POTAUG, en adelante), de carácter sub-regional. La Comisión de Redacción del POTAUG se constituyó en enero de 1995. Entre 1996 y 1999, se generaron y debatieron diferentes documentos sectoriales que conformaron la base para la redacción definitiva del Plan, aprobado en 1999 y publicado

[1] Si bien dentro de la nomenclatura administrativa de la Junta de Andalucía se estableció el término «Aglomeración Urbana de Granada», que aún perdura, cabe referirse a este ámbito territorial dentro del contexto español como área metropolitana de acuerdo, sobre todo, a la movilidad residencia-trabajo como variable clave a la hora de instrumentalizar el procedimiento de delimitación (Feria, 2018).

en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (2000) –BOJA en adelante–, para después ser modificado en 2004 (BOJA, 2005).[2]

Figura 1. Ámbito del POTAUG (Valenzuela y Soria, 2012).



Transcurridos casi 25 años desde los trabajos de su redacción, es obvio que las condiciones territoriales, sociales, económicas y ambientales, han variado considerablemente, así como la visión del modelo territorial, el marco normativo y las determinaciones en curso o pendientes de definición, por lo que el POTAUG se convierte más en un condicionante que en un instrumento que favorezca la *territorialidad*[3] (Dematteis et al., 2005). Entre las disfunciones espaciales o las limitaciones administrativas ligadas al desgaste operativo del POTAUG, cabe destacar: la segregación habitacional que genera el mercado de la vivienda, la incoherencia respecto al ámbito que gestiona el Consorcio de Transporte Metropolitano de Granada (sus servicios se extienden hasta 51 municipios pero el ámbito del vigente POTAUG afecta solo a 33), la inexistencia de un plan de transporte metropolitano[4] (formulación 2012 y asistencia técnica 2015 y 2019), o la escasa capacidad vinculante del Plan Especial de Ordenación de

[2] El POTAUG fue aprobado por Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, publicado en BOJA nº 37 de 28 de marzo de 2000. Posteriormente, en diciembre de 2004, mediante Resolución, se aprobó la modificación del POTAUG, con publicación en BOJA Nº 6 de 11 de enero de 2005.

[3] La *territorialidad* podría ser entendida como la aspiración de construir la identidad de un contexto, la cohesión ciudadana y un modelo de gobernanza (Dematteis et al.).

[4] Acuerdo de 11 de diciembre de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Transporte Metropolitano del Área de Granada. Plan de Movilidad Sostenible (BOJA nº 5 de 08/01/2013). Que propicia en 2015 y de nuevo en 2019

la Vega[5] (PEOVEGA[6], 2017). Otro aspecto importante, es que reside más población, desde el año 2005, en la corona metropolitana que en la capital (301.371 habitantes frente a 232.208, respectivamente, según el Padrón de 2018), mientras que las actividades económicas se han mantenido (124.001 empleos frente a 91.497, según datos de diciembre de 2016), provocando un aumento de las distancias entre lugar de residencia y trabajo. Un ejemplo quizás más claro y concreto de estas transformaciones sin atender, es la variación del índice de sellado del suelo[7] entre los años 1999 y 2007, dado su incremento de un 12.1% (pasando de los 204.89 m^2/hab. a los 229.68 m^2/hab., en el espacio definido como Vega de Granada (REDIAM, 2011).

Por todo lo anterior, parece oportuno revisar el modelo de ordenación territorial, propiciando una nueva agenda de gobernanza metropolitana, para la que quizás no alcance con lo que se avista en el anteproyecto de LISTA[8] (Mayo de 2020), respecto a cómo superar el tradicional laberinto institucional. Después del primer POTAUG (2000) y su posterior modificación (2005), ha habido: desde varios intentos de revisión, alguno formulado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA, 2018), y tres informes de seguimiento sin una evaluación vinculante (COPT, 2003; COVOT, 2009; y COMAOT 2016[9]); hasta una formulación de planes metropolitanos de

la licitación de la asistencia técnica para elaborar el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Granada. Plan de Movilidad Sostenible (adjudicado en febrero de 2020).

5 La Vega es una organización territorial singular que conforma un paisaje muy antropizado, cuya estructura agraria y riqueza patrimonial otorga la identidad esencial a la aglomeración urbana de Granada. La complejidad espacial, las tensiones urbanísticas y factores histórico-culturales hacen que la Vega no tenga unos límites precisos físicos, si bien el POTAUG y posteriormente el PEOVEGA han afrontado la delimitación de este ámbito que ocupa la depresión configurada por el río Genil y sus afluentes, constituyendo una amplia llanura de inundación cuyas particulares condiciones climáticas y topográficas han favorecido históricamente una valiosa agricultura de regadío.

6 El Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada, cuya formulación parte en 2012, afecta a una superficie total de 15.880 hectáreas integrando suelos no urbanizables de 27 términos municipales de la Aglomeración Urbana de Granada. Tiene como objetivo principal la protección, puesta en valor y el desarrollo sostenible de la Vega de Granada en la aglomeración urbana. Culminados los trabajos de redacción del PEOVEGA se acordó su información pública (BOJA n.º 215 de 9 de noviembre de 2017).

7 El sellado del suelo se refiere a la cobertura permanente de la superficie del suelo con material artificial impermeable, dando lugar a pérdida no reversible del suelo y la mayoría de sus servicios ecosistémicos.

8 Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, (Borrador 1, 05/05/2020).

9 De hecho, el de 2016 es un encargo técnico que aún no se ha convertido en un Informe de Seguimiento y no está disponible en el portal de transparencia de la Junta de Andalucía en el momento de redactarse esta publicación.

transporte y movilidad sostenible que no han fructificado en ninguna directriz alternativa al POTAUG; así como también, un plan especial, el PEOVEGA, encallado en la aprobación inicial desde 2017, que resulta ser un intento loable por afrontar paisajísticamente la Vega como entorno patrimonial y agrario, pero que en ningún momento afecta al planeamiento urbanístico ni cuestiona el POTAUG.

Sobre los instrumentos relacionados se profundizará en un epígrafe posterior una vez planteado el contexto en el que el POTAUG sigue imperturbable, sin revisión, evaluación, adaptación, gobernanza, o incluso interés estratégico efectivo para el área metropolitana de Granada. El porqué es tan difícil la revisión de este y otros planes, marca el desarrollo de este trabajo cuya estructura afronta: las dificultades del plan de adaptarse al territorio y viceversa (i); la configuración institucional del POTAGU (ii); los antecedentes y artefactos instrumentales (iii); así como ausencia de gobernanza, es decir, legitimación y evaluación en los informes de seguimiento del modelo territorial (iv), para concluir con algunas conclusiones sobre la cultura de la planificación y cómo avanzar al respecto de cara a la revisión (v).

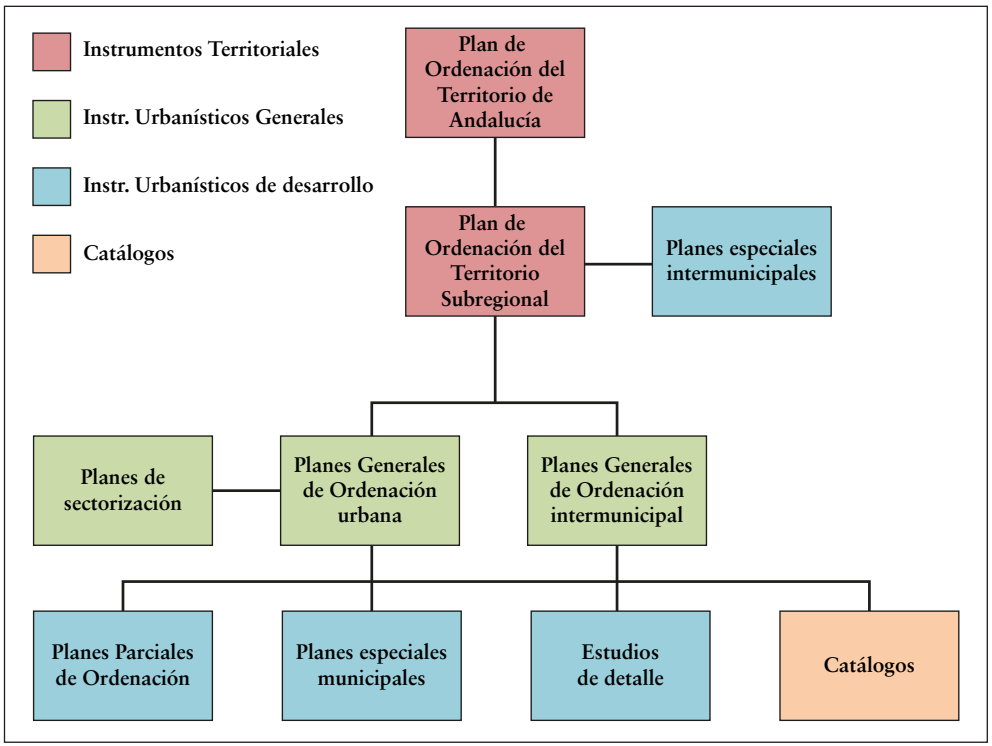
1.1 La configuración institucional del POTAUG

La configuración institucional en un contexto metropolitano requiere de capacidad de coordinación, visión multisectorial y un enfoque orientado a favorecer la gestión integrada. De forma que, en este caso, el marco regional normativo y la fortaleza tecno-administrativa de la escala urbanística, son aspectos clave para entender el devenir del POTAUG como un producto con expectativas poco adaptables y revisables.

Junto a la normativa específica del POTAUG, que responde a mecanismos genéricos de otros Planes de Ordenación del Territorio Subregionales (POTs) andaluces, señalaremos otros artefactos que no se han dado en el caso del plan subregional de Granada (véanse, áreas de oportunidad relativas al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía –POTA, 2006– en apartado 2.2*)*, aunque sí han sido relevantes en otros planes subregionales posteriores (Górgolas, 2017). Mecanismos avalados por la Junta de Andalucía y todo ello en el marco de la Ley de Ordenación del Territorio (LOTA, Ley 1/1994, de 11 de enero) que define las competencias de las diferentes

escalas instrumentales desde lo regional a lo municipal o local pasando por los ámbitos subregionales (Figura 2). Ámbitos que no se corresponden con una circunscripción administrativa más allá de la figura de planificación, lo que de alguna manera implica y explica ciertos rasgos del entorno institucional de la planificación, como: ausencia de gobernanza supramunicipal, persistencia de los planes urbanísticos municipales y, consecuentemente, incapacidad para la gestión operativa de los planes subregionales.

Figura 2. Jerarquía instrumental de la planificación territorial y urbanística en Andalucía.



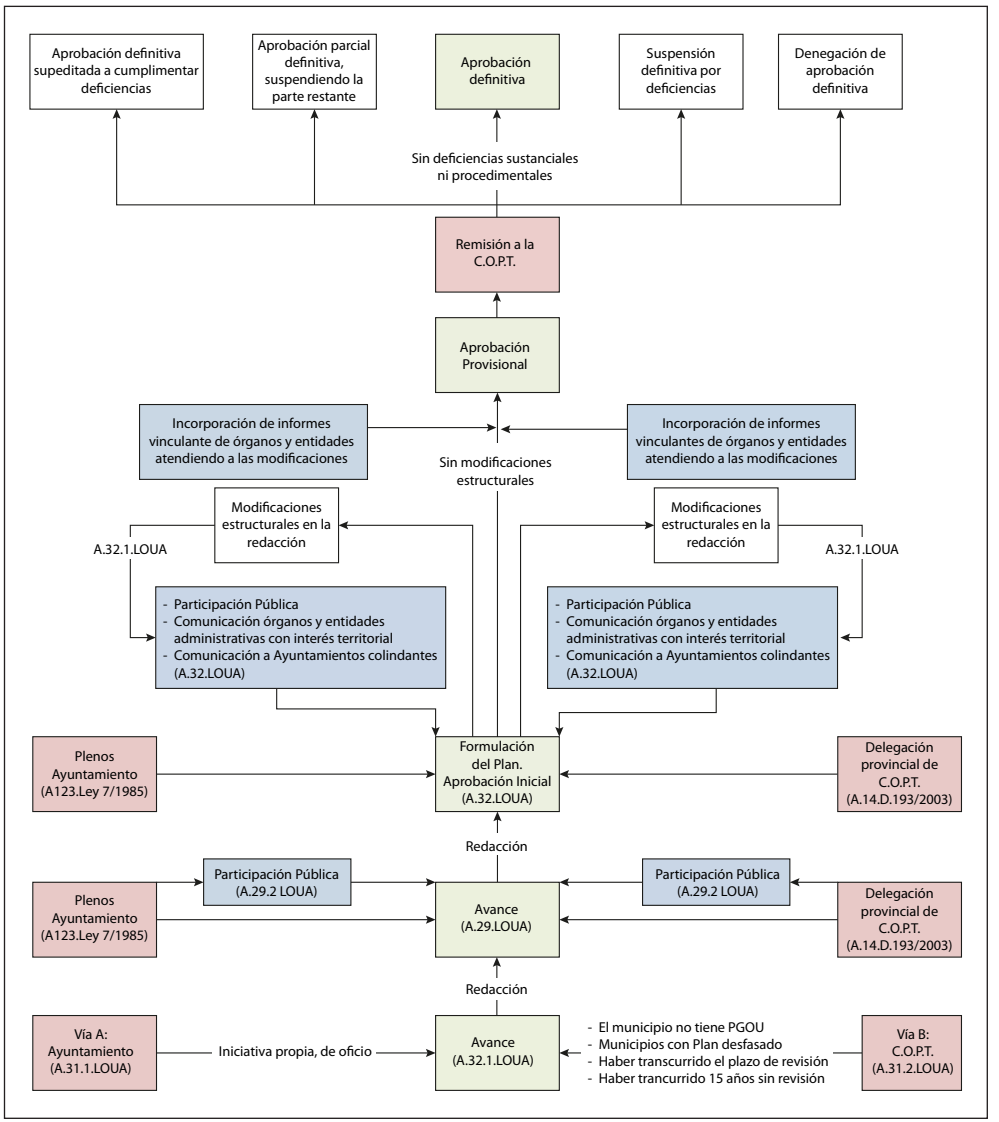
Fuente: elaboración propia.

Está falta de congruencia entre ámbito subregional y gobernanza institucional, hace pensar dos décadas después desde que se aprobara el POTAUG, no tanto en su éxito relativo, según el enfoque que apliquemos (el cumplimiento, la conformidad, el rendimiento. Valenzuela et al. 2012; Soria et al., 2013; Berisha et al., 2020), sino principalmente en qué ha significado a la hora de influenciar la

cultura de la planificación en cuanto a contenido, proceso, método, es decir, si ha supuesto un antes y un después en los planes territoriales y también en los urbanísticos.

Como hipótesis contextual a respaldar en los siguientes epígrafes, un plan que actúa sobre 32 municipios (33 con la última reforma municipal) cuyos planes se inscriben en un laberinto garantista (Benavent, 2019; Górgolas, 2018a; ; Lobato, 2020; Marchena et al., 2019) que reproduce la inercia del sistema español en el ámbito regional andaluz, difícilmente puede ser un instrumento de coordinación o incluso un escenario de consenso que propicie la integración entre planes o la vinculación institucional entre consorcios, por encima de los procesos fragmentarios de revisión y aprobación (Figura 3). Si el Planeamiento es supuestamente un instrumento de construcción y promoción de la *territorialidad* (Dematteis et al., 2005) entendida como la aspiración de construir la identidad de un contexto, la cohesión ciudadana y un modelo de gobernanza; entonces, el planeamiento de las últimas décadas todavía vigente precisa de una gran evolución hacia nuevos *zoning* que consideren procesos, escalas y flujos con un carácter paisajístico, supramunicipal y ciudadano.

Figura 3. Proceso genérico de revisión del planeamiento urbanístico en Andalucía.



Fuente: elaboración propia.

2. Antecedentes y artefactos instrumentales del POTAUG

El margen de maniobra limitado del POTAUG, evidenciado de forma clara a medida que han ido pasando los años, es consecuencia de un contexto territorial que forjó los antecedentes administrativos que limitan las reglas de juego del POTAUG respecto a otros instrumentos de planificación y viceversa. Caracterizar la cultura de la Planificación en Andalucía a través del POTAUG, requiere entender su formulación, el alcance y las expectativas sobre su revisión, para lo que resulta esencial seguir un hilo conductor principal que conforma la unidad territorial y paisajística de la Vega de Granada. No en vano desde el plan comarcal de 1973 hasta el PEOVEGA de 2017, la Vega es fuente de conflictos y dilemas. Desde el Plan General de Ordenación Urbana de la Comarca de Granada (PGOUCGR) de 1973 y de la Comarca de la Vega de Granada hasta el PEOVEGA de 2017, transcurren más de 40 años, sin coincidencia competencial ni espacial con el POTAUG. Pero sí subyace la idea de la planificación supramunicipal a consecuencia de la Vega de Granada como artífice territorial, comarcal, metropolitano, paisajístico, ambiental, patrimonial y/o identitario, según el énfasis principal de los debates recurrentes en torno a la Vega, traducidos incluso a veces en ciertos hitos instrumentales.

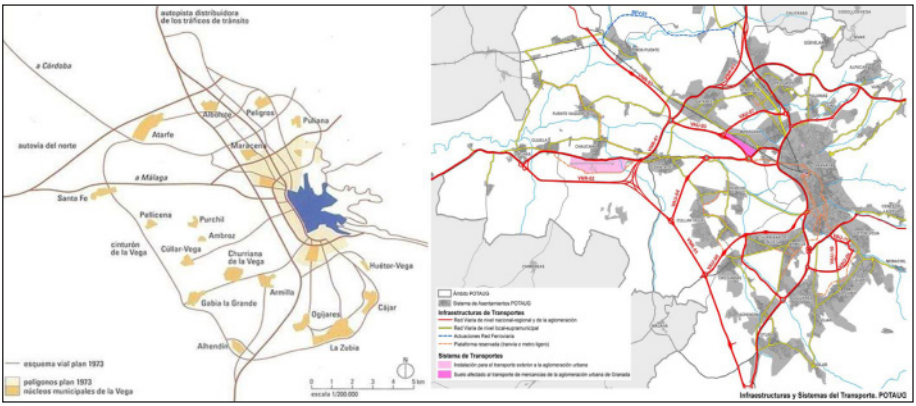
2.1 Antecedentes: La Vega como hilo conductor de la planificación

El Plan General de Ordenación Urbana de la Comarca de Granada de 1973 (PGOUCGR)

El PGOUCGR del 73' tiene el significativo valor de alumbrar la necesidad de un enfoque supramunicipal focalizando sobre las infraestructuras viarias, en consonancia con el desarrollismo de la época. No en vano, las VAU (*Red Viaria de Nivel de la Aglomeración*) del POTAUG son una cierta reminiscencia de las redes arteriales del 73' (Figura 4). Este primer hito, se corresponde con su tiempo en cuanto a ser un plan vertical pilotado desde arriba por el Ministerio de Vivienda en una etapa desarrollista que para el caso de Granada tiene su correspondiente instrumento económico en el Polo de

Desarrollo Industrial de Granada de 1969, que incidía en el suelo de otros municipios más allá de la capital (Zurita, 2015).

Figura 4. Red arterial y polígonos del Plan General de 1973 –izquierda– (COAAO, 1975); y Sistema viario del POTAUG basado en VAUs –derecha– (PEOVEGA, 2017).



Fuente: COAAO, 1975 y PEOVEGA, 2017.

El Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Granada de 1987

El Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo (PEPMFC) de la Provincia de Granada (marzo, 1987), surge para dar instrumentos de protección al medio físico en desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana estatal de 1975 (con texto refundido de 1976), y de su Reglamento de Planeamiento Urbanístico en 1978. Este plan sirvió como referencia para el planeamiento urbanístico mientras llegó el POTAUG, a la hora de respetar y delimitar el suelo no urbanizable, mediante la zonificación de tres categorías: Integral, Compatible y Cautelar. Además, es oportuno reseñar que no incluyó a la Vega de Granada entre los denominados Paisajes Agrarios Singulares (Categoría Protección Especial Compatible), sino dentro las zonas de Especial Protección Cautelar, en las que resultaba pertinente desarrollar normas de carácter cautelar y transitorio, que fijarían «la ordenación y regulación de usos del suelo no urbanizable en orden a conservar el excepcional valor productivo y paisajístico» (p. 2010, PEPMFC). Por tanto, más allá de su adecuada o no delimitación, protección y/o consideración de ciertos valores agrarios y ecológicos, sobre todo pensando en las

circunstancias de la época, resulta importante para el trazado cronológico del hilo instrumental que hacemos, el que este documento diagnóstica la Vega, y, por tanto, el Área Metropolitana de Granada como un lugar en tensión urbanística, necesitado de un marco municipal y supramunicipal específicos para entonces poder categorizar adecuadamente ciertos suelos.

Plan Especial de Protección de la Vega de Granada de 1991

Otro hito respecto a la Vega y la fragmentación de la planificación o más bien ausencia de planificación metropolitana sobre la misma, lo constituye el Plan Especial de Protección de la Vega del término municipal de Granada aprobado en 1991 que establecía una detallada zonificación. Este posicionamiento municipal de la capital sobre su sector de la Vega evidenciaba las contradicciones inter o supramunicipales del planeamiento urbanístico. Por tanto, cabe reconocer como episodio significativo de retrospectiva instrumental, este plan especial de protección derivado del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Granada de 1985 que llegó a proponer la creación de un «Parque agrícola de la Vega de Granada», posibilidad que vuelve a plantarse en los orígenes del actual PEOVEGA, cuando se inician las Directrices para la formulación de dicho plan (2010) que fueron desarrolladas antes de culminar con el plan de 2017 con el Documento para la Concertación de 2012.

Plan de Transporte Metropolitano del Área de Granada (PTMGR) (trabajos de 2015 y 2019 en curso)[10]

El episodio aún indefinido del PTMGR ilustra el inmovilismo que ejerce el POTAUG respecto a otros instrumentos de planificación que conciernen al área metropolitana de Granada. La obsolescencia del programa de acciones del POTAUG, queda evidenciada por las denominadas VAU (viarios de articulación urbana), que desde hace tiempo han visto desfasadas sus proyecciones, más aún en una nueva cultura de la movilidad que se abre paso en el debate técnico y público desde hace tiempo. Aunque, sobre todo, es el bloqueo administrativo de la *estructura de articulación* del POTAUG respecto a la revisión y el desarrollo de otros planes, como el por ahora frustrado PTMGR, teniendo en cuenta que se han dado encargo de trabajos

[10] Véase nota al pie número 4.

en varios momentos (2006; 2015; 2019) sin que se informe sobre ello en cuanto a las razones para aplazar su aprobación y volver a empezar con una nueva licitación. Los trabajos encargados en 2015 (BOJA) y presentados en 2017 no cuestionaban el modelo de las VAU del POTAUG, lo que probablemente tampoco harán en una nueva futurible formulación los trabajos del siguiente encargo (2019), mientras no haya un nuevo POTAUG o marco normativo (véase LISTA, ya citada y aún en anteproyecto), que logren renovar el territorio mediante la complementariedad de diversos planes que suman a medida que se suceden para actualizarse en vez de para bloquearse. En los trabajos de 2017 el plan no introducía ninguna modificación de las propuestas de las VAU u otros aspectos del POTAUG, por una cultura administrativa que retroalimenta los planes aprobados y condiciona tanto el contenido como el alcance y la aprobación de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (PIOTs: previstos en LOTA, 1994).

Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada (PEOVEGA)

En 2017 se aprueba de forma provisional el PEOVEGA, que implica a buena parte del ámbito territorial que cubre el POTAUG, aunque con una significación argumental y administrativa claramente contenida respecto al anterior, en un nuevo intento frustrado por afrontar la complejidad urbanística y paisajística de La Vega. El proceso del PEOVEGA partió con un acuerdo y unas directrices (2009)[11] para su formulación (2012) que dio lugar al Documento para la Concertación (2012) que dio espacio a la aprobación inicial en 2017 que permanece congelada como prueba del inmovilismo en la revisión del POTAUG. De este documento hay que reconocer como positivo la mera formulación de un Plan Especial (Garrido et al., 2019a), la aproximación agro-paisajística a la Vega de Granada, la catalogación de valores patrimoniales y ambientales, y la formulación de propuestas que conciernen, o, mejor dicho, puede que conciernan a otros planes, incluido el POTAUG. Es un futurible su alcance real, no ya porque su aprobación sea provisional, que ya es una forma de condicionar a futuro a nuevos planes, sino porque su instrumental

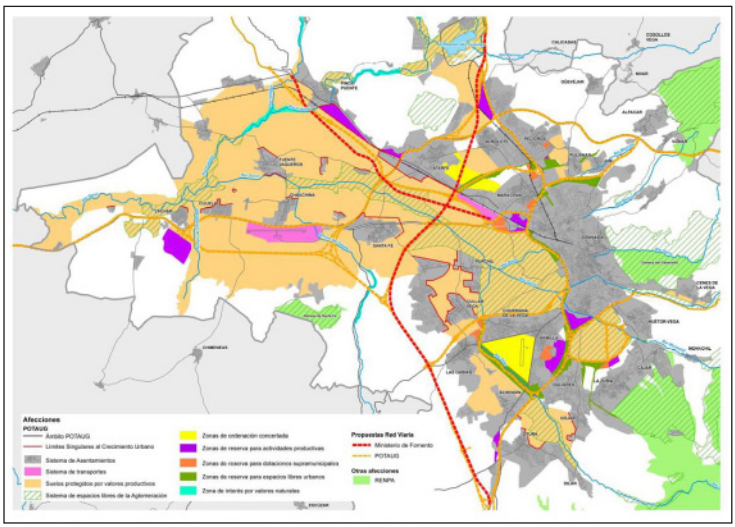
[11] El Consejo de Gobierno de Andalucía (18/11/2008) acuerda impulsar la creación del Parque de la Vega de Granada y se elaboran las Directrices de Ordenación (presentadas en jornadas de participación, octubre 2009 en Granada) para la posterior formulación y aprobación del Plan Especial de la Vega de Granada.

normativo y financiero no tiene un carácter específico, que lo convirtiera en un verdadero «plan especial». De hecho el PEOVEGA se plantea como *complemento y salvaguarda del POTAUG*. Además, no coincide con el ámbito territorial del POTAUG (aunque sí en buena medida), afectando a 27 municipios, con una superficie total de 15.880 Hectáreas. Estos municipios son: Albolote, Alhendín, Armilla, Atarfe, Cájar, Cijuela, Cúllar Vega, Chauchina, Churriana de la Vega, Dílar, Fuente Vaqueros, Las Gabias, Gójar, Granada, Huétor Vega, Jun, Láchar, Maracena, Ogíjares, Otura, Peligros, Pinos Puente, Pulianas, Santa Fe, Vegas del Genil, Valderrubio y La Zubia. Como se refleja en la Memoria de Información y Diagnóstico, se ha efectuado un profundo análisis de los terrenos comprendidos en su ámbito de ordenación de acuerdo a la jerarquía instrumental de las determinaciones del POTAUG.[12]

De hecho la zonificación del Plan Especial se basa en buena medida en los criterios territoriales del POTAUG en cuanto a los suelos afectados por el sistema de espacios libres de la aglomeración urbana (Figura 5), zonas sometidas a vinculación de usos, concretamente, de las zonas vinculadas a espacios libres, públicos, dotaciones de interés supramunicipal, así como pequeñas áreas de las zonas vinculadas a actividades productivas y de reserva de dotaciones supramunicipales, y el área de ordenación concertada Eje CN-432, y suelos incluidos en el sistema de transportes de la aglomeración (Memoria de Ordenación, 3. «La zonificación de la Vega en el POTAUG», p. 9).

[12] «El estudio de los terrenos no urbanizables que conforman su ámbito territorial permite establecer criterios de preservación y un régimen urbanístico armonizado en el conjunto del ámbito para la puesta en valor y el desarrollo sostenible de la Vega de Granada, complementando los criterios y determinaciones previstos en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada. De ese modo, se logra la debida coherencia de las determinaciones contenidas en ambos documentos, de forma que se incide con más efectividad en las finalidades perseguidas, salvaguardando los criterios territoriales básicos que el POTAUG contiene» (Memoria de Ordenación, Presentación, p. 3; PEOVEGA, 2017).

Figura 5. Afecciones según Modelo Territorial del POTAUG (PEOVEGA, 2017).



Fuente: PEOVEGA, 2017

La virtualidad de su desarrollo instrumental operativo depende de que el PEOVEGA «deberá contar» (Memoria de Ordenación, p. 17) con un plan especial urbanístico, un programa de gestión y un programa de participación, por tanto todo hace ya pensar que es un plan muy gentil con el POTAUG, y que está a la espera de la revisión de este sin pretender en absoluto cuestionarlo, solo complementarlo a través de sus diagnósticos, sus catálogos e incluso sus «recomendaciones» que despliegan criterios y dejan muchos deberes por delante en cuanto a otros planes especiales, organismos convenios, plazos, etc. Las bases y objetivos quedan bien reflejadas en la ordenación de las siguientes cuestiones (Memoria de Ordenación, «descripción de la ordenación», p. 26): 1. La protección del espacio agrario de Vega de Granada; 2. La protección y revalorización del patrimonio cultural de la Vega; 3. La mejora ambiental y paisajística del ámbito; 4. La configuración de un modelo de uso público; y 5. La mejora de la movilidad agraria y el fomento de la movilidad sostenible.

La laxitud del PEOVEGA y su incapacidad para actualizar o renovar de manera efectiva el POTAUG y el planeamiento urbanístico implicado, queda patente cuando se prevé su devenir vinculado a la hipotética incidencia de otros planes, sobre todo, del actual y el futuro POTAUG (art. 6. de la Normativa); siendo también significativo

que, según también el artículo 6 (Normativa, p. 4), sobre *Revisión, modificación y ajustes del* Plan Especial, se establece un plazo de 15 años para el cumplimiento de sus objetivos, es decir, no hay un seguimiento muy concreto en principio. En la misma dirección hay otros artículos de la Normativa bastante significativos, como muestra el siguiente:

- *Art. 15.3* (Normativa, p. 9), «La totalidad de los suelos no urbanizables incluidos en el ámbito del Plan Especial mantendrán el nivel de protección que determina para ellos el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada y/o el Planeamiento General vigente…».

2.1 Los artefactos del tablero de juego del POTAUG

El alcance del POTAUG y su relación con el planeamiento urbanístico, los mecanismos de supervisión regional y las opciones de revisión dependen en buena medida de la LOTA, el POTA o la LOUA. EL POTAUG tiene su propio articulado normativo, sus bases, estrategias y acciones de acuerdo a su modelo territorial, pero hay un marco de juego transversal a todos los POTs que define los artefactos con los que opera.

La LOTA define, *Normas* (vinculantes), *Directrices* (vinculantes en cuanto a sus fines) o *Recomendaciones Territoriales* (determinaciones de carácter orientativo), este grado diverso de obligatoriedad que puede ser un acierto *a priori* para generar una adaptación flexible del cumplimiento, lo que ha sido infrecuente en la práctica ya que el planeamiento urbanístico ha hecho tabla rasa, generalmente aprovechando el carácter orientativo y/o poco concreto de Directrices y Recomendaciones.

Los contenidos que se extraen aquí como muestra representativa, ilustran no tanto el articulado previsto originalmente en la LOUA como el camino todavía por recorrer mediante incentivos, diagnósticos y otros mecanismos pendientes de diseño e implementación efectiva (Hildenbrand, 2011) respecto a: que los PGOUS deben integrarse en los planes de ordenación del territorio –POT– (apartado art. 9.A.a) y preservar de urbanización los terrenos excluidos por los anteriores instrumentos (apartado art. 9.A.g); la opción, en previsión de los POT, de formular planes de ordenación intermunicipal (art.

11.2.a) y derivados de estos, planes especiales, municipales o supramunicipales (art.14.2.c); la prevalencia de las normas de un POT tras su entrada en vigor y la obligación de la adaptación de las determinaciones y normas del instrumento de planeamiento urbanístico a las de la planificación territorial (art. 35.3); además, otra previsión concierne a la posible suspensión por dos años de la tramitación de modificaciones de planteamiento que tengan incidencia o interés supramunicipal (disposición adicional quinta).

La vinculación entre POTs y PGOUs, además de por las previsiones de la LOTA y la LOUA, se da por los *informes de incidencia territorial* [13] (disposición 8ª de la LOUA en la fase de aprobación inicial de los PGOU, o los planes con incidencia en la Ordenación del Territorio previstos en el POTA). Sin embargo, al mismo tiempo, como ejemplo de las formulaciones del POTA que intentan corregir los excesos del planeamiento urbanístico, pero que acaban corrigiéndose a sí mismas por presiones municipales supuestamente «justificadas» por razones económicas, tendríamos la Norma 45 y las «áreas de oportunidad» (Górgolas, 2018b) puestas en práctica por algunos POTS (aspectos ambos que no afectaron en su día directamente a la formulación del POTAUG, que es anterior). La Norma 45 pretendía un desarrollo compacto (Górgolas, 2018c) y concreción frente a directrices y recomendaciones poco operativas, para lo que establece límites cuantitativos a la capacidad del Plan General para proponer crecimientos urbanos, de manera que, en Andalucía, desde finales de 2006, no se pueden proponer crecimientos urbanos –en los primeros ocho años de vigencia del Plan General–, cuyo techo poblacional supere el 30% de la población existente en el municipio y cuya extensión superficial sea mayor al 40% de la superficie del suelo urbano, en la práctica esto ha sido superado tanto por capacidades otorgadas a los POTS, Decretos y Decretos, Ley sobrevenidos, o interpretaciones contrarias de la norma 45 por parte de la propia administración autonómica a través de la formulación de instrucciones para la elaboración (Górgolas, 2017) de los *Informes de Incidencia Territorial*; es lo que revela la *bipolaridad* que ha

[13] Los *Informes de Incidencia Territorial* sobre los PGOU, que emite la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, son un elemento clave de la aplicación efectiva del POTA, porque corresponde a ellos verificar la coherencia del planeamiento urbanístico con el modelo de ciudad compacta establecida por el POTA y el cumplimiento de los parámetros de crecimiento urbanístico (Norma 45.4). Los Informes de Incidencia Territorial sobre los PGOU son preceptivos (pero no vinculantes) y se emiten en la fase de aprobación inicial del respectivo PGOU.

caracterizado las políticas territoriales y urbanísticas desarrolladas en la Comunidad Autónoma de Andalucía (Górgolas, 2017, p. 327).

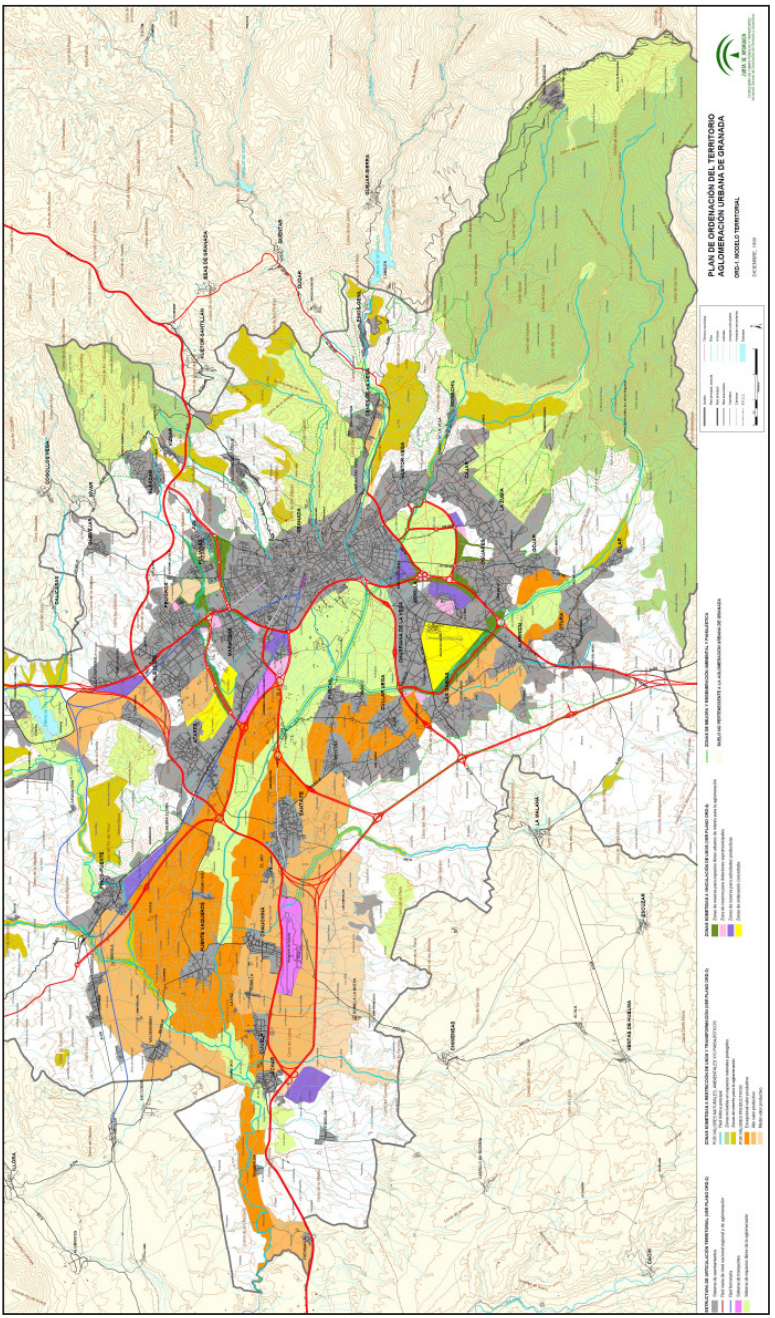
Otro ejemplo de artefacto poco operativo, superado por aplicación de los instrumentos o sencillamente validado de forma contradictoria por la propia administración regional mediante informes de seguimiento neutros, es el mecanismo para cambiar los POTs que en la LOTA considera según el calado de los cambios (Garrido et al., 2019): «la Revisión del Plan (art. 0.6.); la Modificación del Plan (art. 0.7.); y la Actualización del Plan (art.0.8.)». Sin embargo, este mecanismo debe contrastarse con la normativa al respecto del plan en cuestión, en este caso, el POTAUG, tal y como se hacen evidentes las lagunas en la revisión en el apartado siguiente.

3. Modelo Territorial del POTAUG: imagen-objetivo sin gobernanza

Como fase previa a la elaboración de la Memoria de Ordenación, se redactó un Documento de Bases, Objetivos y Estrategias, donde se establecería el diagnóstico de los problemas y oportunidades, así como los objetivos específicos, para cuyo logro se acompañaban de las estrategias orientativas de las propuestas del Plan. Dicho documento estructuró la intervención del Plan en cinco áreas: el entorno físico-ambiental; la estructura de articulación territorial; el medio urbano; los servicios y dotaciones; y las actividades productivas. Todo ello convergía en el *Modelo Territorial* posterior (Memoria de Ordenación, p. 86) que «se concibe como síntesis de las determinaciones del Plan en forma de imagen final pretendida y no como una determinación vinculante más. No obstante, esto no impide que tenga una vertiente finalista y otra estratégica». «El modelo territorial propuesto en este Plan se compone de un conjunto de sistemas estructurantes (…), que se formalizan como Normas, como Directrices o como Recomendaciones, según los casos». En definitiva, este Modelo Territorial (Figura 6) se orienta al logro de los siguientes objetivos (Memoria de Ordenación, p. 87):

- Garantizar niveles de complementariedad de los núcleos del sistema urbano y de competitividad del conjunto en relación a los sistemas regionales y nacionales.
- Propiciar una mayor vinculación de los habitantes con su entorno.
- Satisfacer las necesidades de movilidad mediante transporte público.
- Preservar suelos estratégicos para la futura instalación de equipamientos.
- Proteger las zonas de alto valor ecológico, ambiental y/o paisajístico. A este respecto, se plantea la creación de una red de espacios de interés, partiendo de la existencia de espacios protegidos de interés nacional y regional.
- Regenerar espacios en proceso de degradación.

Figura 6. Modelo Territorial del POTAUG (diciembre, 1999).



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio
de la Aglomeración Urbana de Granada, 1999.

A estas alturas, podemos valorar hasta qué punto ha cristalizado este modelo territorial tal y como se pretendía en su plasmación cartográfica, y hacerlo no tanto a la vista de su cumplimiento o de su conformidad, sino, principalmente, analizando las contradicciones de su propio seguimiento por la propia administración regional andaluza en los informes de 2006, 2009 y 2016. El alcance real de estos informes en términos de evaluación vinculante, así como otras contradicciones administrativas y/o metodológicas del POTAUG, ilustran la ausencia de la necesaria gobernanza[14] para llevar a cabo el Modelo Territorial como marco de referencia estratégica para otros planes e instrumentos; ejemplos a favor de esta argumentación, son los siguientes:

- El POTAUG ya cuenta con una modificación (Resolución de 16 de diciembre de 2004), sobre la modificación del POTAUG), por la que esencialmente se dividió la composición del sistema de asentamientos de la AUG en dos ámbitos, interior y exterior (según el Plano de Estructura de Articulación Territorial), de forma que en el exterior podían crearse nuevos núcleos a diferencia de la zona interior, donde se mantenía la norma que prohíbe esa posibilidad (Garrido et al., 2019b); modificación que propició la que hasta el momento también es la única *actualización* efectuada por el POTAUG en 2005 (COPT: 2005).
- El POTAUG estableció un período para la adaptación de la normativa municipal al POTAUG, sin embargo, tras los informes de Seguimiento de 2003 y 2009 es apreciable un pobre balance al respecto (Ferrer et al., 2010) ya que, hasta octubre de 2008, se había revisado el 50% del planeamiento urbanístico general conforme a las propuestas del POTAUG, concretamente en 17 municipios. Del resto, la mayoría se encontraba en proceso de revisión. Los principales conflictos en la elaboración del planeamiento urbanístico surgen como consecuencia de los límites al crecimiento establecido, sobre todo en relación a la ocupación de los suelos de valor productivo de la vega protegidos por el Plan de Ordenación del

[14] «Por otra parte, (…) se estima conveniente la creación de una oficina del plan, para hacer factible un seguimiento continuado del impulso del mismo, la coordinación de las actuaciones propuestas, así como que se vele por el cumplimiento de los objetivos territoriales» (COVOT, 2009, p. 17).

Territorio» (COVOT, 2009 p. 16). Además, hay que apuntar que, aunque bastantes de los municipios pendientes de adaptación estaban en proceso para ello, esto era más por la LOUA que por el propio POTAUG.

- EL POTAUG, en su Memoria de Ordenación usa la palabra «escenario» de un modo más bien genérico, sin un respaldo estadístico, estratégico o simulador, según cuál hubiera sido su enfoque metodológico. Tan solo hay una alusión más explícita en el cuadro relacional de «bases, objetivos y determinaciones del plan» que se refiere al objetivo de «Establecer el escenario posible de crecimiento poblacional», vinculado a la base de «promover la ordenación coordinada de los núcleos urbanos» (Memoria de Ordenación, p. 136). Ahondando en esto, si nos vamos a la Normativa, lo anterior aparece reflejado en la Directriz 2.7. (Normativa, p. 20), «las Administraciones y Entidades Públicas, en las actividades de planificación e intervención singular que realicen en desarrollo de este Plan, adoptarán como escenario de distribución de población previsible para el año 2011 en el ámbito de la aglomeración urbana de Granada el que se establece en la tabla del Anexo 1». Dicho anexo (p. 87) refleja una tabla predictiva, lo que confiere a este instrumento un carácter estático más que dinámico ajustable a otras variables u opciones instrumentales, por lo que está muy lejos de ser un ecualizador territorial, independientemente de sus desviaciones demográficas (considerables en el caso del municipio de Granada, Cañete et al. 2005) que facilite el seguimiento para una evaluación vinculante. Es más, la Directriz 2.11 sobre «Restricciones a la ampliación del suelo afectado al sistema de asentamientos», establece algunas variantes que dan a lugar de nuevo a bipolaridades contradictorias (Salom, 2011). Por ejemplo, al indicar que «1. El Planeamiento Urbanístico General solo podrá ampliar el suelo de uso residencial afectado al sistema de asentamientos cuando la capacidad del crecimiento total posible del número de viviendas, sea inferior al resultado de multiplicar la media anual de construcción de viviendas de los últimos cinco años por veinticuatro» (Normativa, p. 21).
- El POTAUG, no ha sido capaz de generar convenios, innovaciones instrumentales, órganos de participación o

contratos-programa (Valenzuela et al., 2012; Soria et al., 2013) en los que dar cabida, tampoco ha estimulado de alguna forma la participación de las estructuras supramunicipales que existen o han existido según diversas nomenclaturas administrativas imperante. Así con fines similares, podemos señalar sin ser exhaustivos, Consorcios: Vega Sierra Elvira, Vega Sur y una parte del Poniente Granadino; Mancomunidades: Vega Alta, Vega Baja, Rio Monachil (hasta diez mancomunidades); Asociaciones para el Desarrollo Rural y Líderes: Promovega y Alfanevada; Unidades Territoriales de Empleo: Armilla, Atarfe, Santa Fe, La Zubia, Alfacar, etc. Salvo en el caso de las mancomunidades, que tienen objetivos sectoriales concretos, el resto de organismos se centran en el desarrollo local/comarcal y la gestión de programas europeos y de otras administraciones.

- El POTAUG, tiene aún pendiente, generar el informe de seguimiento correspondiente al trabajo de valoración (Garrido et al., 2019) del grado de cumplimiento del POTAUG (COMAOT, 2016), del que se conocen algunos resultados gracias a publicaciones científicas que reflejan cómo se valoró el grado de cumplimiento de los objetivos y actuaciones distinguiendo entre: No ejecutado (actuaciones) o No cumplido (objetivos); En proceso de ejecución (actuaciones); En proceso de cumplimiento (objetivos); Parcialmente ejecutado (actuaciones) o Parcialmente cumplido (los objetivos); Completamente ejecutado (en el caso de las actuaciones) o Completamente cumplido (objetivos); Ejecutado con modificaciones (actuaciones) o Completamente cumplido con modificaciones (objetivos). Además, por indicación del pliego de prescripciones técnicas que dio lugar a la contratación de este informe, se abordaron los análisis de la evolución de las variables socioeconómicas, el planeamiento urbanístico, la capacidad residencial, la medioambiental, así como también la detección de conflictos. Pues bien, según se recoge en el riguroso artículo (Garrido et al., 2019b) que difunde el informe, está claro que dichas previsiones demográficas, económicas, ambientales o respecto en la dotación de servicios, no se corresponden precisamente con el devenir de la aglomeración, en la que tampoco todos los municipios han adaptado su planeamiento, o se dan conflictos en la aplicación de la Norma por el crecimiento de municipios

con más de 20.000 (Armilla y Maracena); incluso se apunta la necesidad de replantear ciertas infraestructuras viarias a la vista de la fragmentación ecológica de la Vega y de las dificultades para superar la necesaria evaluación ambiental que implicarían. Sin embargo, «sobre el grado de ejecución de las determinaciones del POTAUG hay que advertir que cuanto menor es su grado de precisión, mayor ha sido su cumplimiento: los objetivos más que las actuaciones y, dentro de estos, los objetivos generales más que los concretos» (Garrido et al., 2019, p. 301).

4. Conclusiones

El POTAUG surgió como una innovación administrativa, al menos cronológicamente, en el ámbito regional e incluso nacional por su escala, enfoque y contenido normativo, pese a que sus mecanismos han limitado y limitaban su potencial como para convertirse en un verdadero catalizador de *territorialidad* con jerarquía frente al planeamiento urbanístico.

Las posibilidades de ciertos instrumentos y marcos devienen los planes en límites administrativos más que en estímulos territoriales. Por eso la articulación en *Normas, Directrices y Recomendaciones* previstos para los POTs, resulta, por un lado, poco clarificadora, ya que solo son vinculantes las *Normas* y, por otro lado, son arbitrarias o una «tapadera» instrumental, dada la ambigüedad más que la flexibilidad de *Recomendaciones* y *Directrices,* debido a la incapacidad para la coordinación metropolitana incidiendo de un modo más estratégico en aspectos como: el mercado de vivienda, la oferta de suelo, la adaptación de otros planes, el ajuste entre crecimiento o decrecimiento demográfico y la clasificación urbanística.

En la misma dirección, otros artefactos en vez de ayudar a innovar, mediante la aprobación provisional de un plan especial supramunicipal sobre la Vega (2017), se han convertido en cómplices necesarios del *statu quo* marcado por el POTAUG y los PGOUs. De ahí que, aunque el PEOVEGA pueda ser visto como un cierto avance, no deja de ser una oportunidad perdida que hubiese permitido ir un paso más allá, bien forzando la revisión del POTAUG, o bien habiendo formulado directrices audaces para promover planes urbanísticos (municipales y/o supramunicipales) que computen el

espacio libre de la vega como un activo y no como un pasivo de la clasificación de suelo urbanizable.

Por eso el POTAUG acaba siendo un plan no proactivo al fijar ciertas restricciones (*Normas* vinculantes) sobre dónde no se puede dar, en principio, el desarrollo urbanístico de los PGOUs. Si bien la adaptación de estos planes a la jerarquía subregional se da con retrasos y diversas alteraciones como se ha acreditado. En consecuencia, el entorno instrumental de una cultura garantista (protección de derechos), municipalista y orientada a la conformidad normativa, se ha convertido en un mecanismo de reproducción institucional o burocrática más que en una herramienta útil para mejorar la calidad de vida urbana y territorial.

De ahí que la revisión del POTAUG siga sin afrontarse aún y no haya una clara expectativa al respecto, a pesar de declaraciones de intenciones que no trascienden de lo publicado como resoluciones oficiales. Las dificultades para revisar planes está en su dilatado origen de la aprobación, que se hace frente a la resistencia de otro plan anterior, esto proviene claro está del planeamiento urbanístico ya que los POTS en Andalucía no tienen todavía instrumentos revisados.

Esperemos que la revisión del POTAUG, así como las posibilidades que introduzca LISTA (aún en anteproyecto), sean capaces de revisar no solo el instrumento, sino que, sobre todo, los laberintos habituales del entorno institucional, ya que ahora mismo el POTAUG realmente no existe al no ser capaz de proponer y evolucionar, sino tan solo gestionar el pasado. De forma que no tanto por el tiempo transcurrido como por el tiempo perdido, haya que generar cuanto antes una nueva agenda basada en la legitimidad de la gobernanza metropolitana.

Referencias

Benabent-Fernández de Córdoba, M. (2019). La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 51(201), 451-466.

Berisha, E., Cotella, G., Janin Rivolin, U. & Solly, A. (2021). Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: a European typology. *European Planning Studies*, 29 (1), 181-200. https://doi:10.1080/09654313.2020.1726295

Cañete, J.A.; Lozano, J.M. y Sáenz, M. (2005). Cambios demográficos en la aglomeración urbana de Granada y plan de ordenación del territorio Cuadernos Geográficos, 36 (1), 275-289.

REDIAM (2011). Evolución del suelo sellado o alterado en Andalucía en el periodo 1956-2007. Red de Información Ambiental de Andalucía, 2011. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía. 2011. Documento interno e inédito.

COMAOT. (2016). *Informe de valoración del grado de cumplimiento del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía. Documento interno e inédito.

COPT. (2003). *Informe de seguimiento del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada*. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.

COVOT. (2009). *Informe de seguimiento del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada*. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.

Dematteis, G. y Governa, F. (2005). «Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del Modelo SloT». Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 39, pp. 31-58.

Feria, J.M. y Martínez Bernabeú (2016). «La definición y delimitación del sistema metropolitano español: permanencias y cambios entre 2001 y 2011».Ciudad y territorio: Estudios territoriales, 187, pp. 9-24.

Ferrer, A. y Nieto, J.A. (2010). Teoría y práctica de la planificación territorial en las aglomeraciones urbanas de Sevilla y Granada. Cuadernos Geográficos, 47 (2), 247-273.

Garrido, J. y Sánchez, M. Á. (2019a). El Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada: propuestas con repercusión ambiental para un ámbito agrícola periurbano. Ciudad y territorio: Estudios territoriales, 201, 511-524.

Garrido, J. y Sánchez, M. Á. (2019b). El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG): fundamentos para su necesaria revisión. Cuadernos Geográficos 58(2), 287-305.

Górgolas, P. (2917). Diez años de vigencia del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: luces y sombras de la planificación territorial. La desnaturalización del modelo de ciudad. Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública, 97, 319-350.

Górgolas, P. (2018a). «Planeamiento urbanístico y suburbanización irregular en el litoral andaluz: Directrices y recomendaciones para impulsar la integración urbano-territorial de asentamientos», Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 50 (195), 33-52.

Górgolas, P. (2018b). La deriva interpretativa de los límites al crecimiento urbanístico del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública, 101, 333-374.

Górgolas, Pedro (2018c). El reto de compactar la periferia residencial contemporánea: densificación eficaz, centralidades selectivas y diversidad funcional. A: «ACE: Architecture, City and Environment», octubre 2018, 13 (38), 57-80.

Hildenbrand, A. (2011). Los planes de ordenación del territorio (POTA Y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico. En J.M. Jurado Almonte (coord.): *Ordenación del Territorio y Urbanismo: Conflictos y oportunidades* (págs. 161-201). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.

COAAO (1975). Granada, plan comarcal de ordenación urbanística: normas urbanísticas (1973). Granada. Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental.

Lobato-Becerra, J. A. (2020). Notas sobre la obsolescencia de los planes generales: planificación estratégica y modelo urbano. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, *52*(204), 197-210.

Marchena-Gómez, M., Alegría-Fernández, J.M. y Vázquez-Pinillos, F.J. (2019). Burocracia urbanística, ciclo económico y urbanismo eficaz y productivo en España. Los casos andaluz y valenciano. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, 200, 265-280.

Salom, A. (2011). Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Soria, J.A. and Valenzuela, L.M. (2013). «A method for the evaluation of metropolitan planning. Application to the context in Spain». European Planning Studies. Taylor&Francis Group. Vol. 21, Nº6, pp. 944-966.

Valenzuela, L.M. y Soria, J.A. (2012). «La incidencia de la planificación: propuesta de evaluación aplicada al desarrollo metropolitano de Granada». URBAN, Revista de investigación y reflexión urbanística, 3 (Nueva Serie), pp. 81-104.

Zurita, E. (2005). Evaluación y consecuencias de la planificación sobre la Vega de Granada: un paisaje cultural agrario en peligro. E-rph: Revista electrónica de Patrimonio Histórico, 17, 5-28.

Editores y colaboradores

Magdalena Vicuña

Arquitecta de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master in Community Planning, University of Maryland y Doctora en Arquitectura y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesora Asociada del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y Directora de Investigación y Posgrado de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora Asociada del Centro de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres, Chile. Vicepresidenta de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Urbanismo y Planificación. Ha sido investigadora principal y co-investigadora en una serie de proyectos de investigación académica e investigación aplicada relacionados con planificación, normativa y morfología urbana. Ha dirigido una serie de Estudios para el Estado de Chile.

Pablo Elinbaum

Doctor y magíster en proyectación urbanística por la Universidad Politécnica de Cataluña en Barcelona y Arquitecto por la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente es Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) en Buenos Aires, co-director de la Línea Desarrollo Urbano, Profesor de urbanismo en la Universidad Torcuato Di Tella y Coordinador del Taller de Tesis Doctoral en el Programa de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Ha publicado en revistas internacionales como Disp - The Planning Review, European Planning Studies y EURE. En el ámbito profesional, colabora

en diversos planes urbanos y de ordenación territorial, asesorando a organismos del sector público y privado.

Luis Miguel Valenzuela Montes

Dr. Geógrafo. Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada (UGR) y Director del mismo desde 2021. Coordinador de Doctorado (2007-08) y Master (2013-15) de Urbanismo (UGR). Fundador de dos grupos de investigación (Labplam 2009-16 y Cluster 2016-21). Profesor invitado, entre otras, en IUAV di Venezia (2003 y 2008); Católica de Chile (2012); Colegio Mexiquense (2014 y 2015); Universidad Autónoma del Estado de México (1996, 2011, 2012 y 2017); Universidad Nacional Autónoma de México (2013, 2016 Y 2018); y Oporto (2015). Artículos en revistas como: Planning Theory & Practice, J. of Transport Geography, J. of Environmental Planning and Management, Landscape and Urban Planning, Land Use Policy, European Planning Studies, EURE, Urbanistica, Ciudad y Territorio, etc.. Evaluador Nacional (ANECA, España) e Internacional (CNA y FONDECYT, Chile; ANVUR y MIUR, Italia).

Colaboradores (por orden alfabético)

Diana Catalina Álvarez Muñoz

dianac.alvarez@upb.edu.co

Docente e investigadora de la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB), Medellín. Arquitecta de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Planeación Territorial y desarrollo regional de la Universidad de Barcelona, se ha desempeñado tanto en la docencia como en la consultoría en temas de planeación urbana, ordenamiento territorial y desarrollo metropolitano. Siendo funcionaria pública coordinó técnicamente la formulación y adopción de las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial (2006) y el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (2007). Actualmente es coordinadora académica de la maestría en Urbanismo de la UPB. Dentro del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje se dedica a indagar sobre fenómenos urbanos emergentes y sobre el papel del «urbanista como intérprete» de las visiones técnica y comunitarias en las ciudades, propiciando una mirada dialógica de los fenómenos, la intervención y la gestión.

Sergio Baeriswyl Rada
sbaeriswyl@ubiobio.cl

Arquitecto de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, Doctor en Urbanismo del Karlsruhe Institute of Technology de Alemania, profesor asociado de la Facultad de Arquitectura Construcción y Diseño de la Universidad del Bío Bío y profesor Extraordinario de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Premio Nacional de Urbanismo de Chile año 2014. Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de Chile.

Zulma Bolívar
zulmabolivar@gmail.com / @ZulmaCcs

Urbanista (1983), MSc Diseño Urbano, experto en Gestión del Desarrollo Local (UIM) y Planificación Estratégica Urbana (CIDEU). Formación en Instrumentos de Gestión del Suelo (LILP), Gestión de Proyectos para el Desarrollo (CAF) e Indicadores para el Desarrollo Sostenible (INDES-BID). Docente de postgrado desde 2007 en Diseño Urbano FAU/UCV; Gestión Pública UNIMET, Planificación y Gestión Territorial Urbana y Gobernanza de Ciudades y Territorios UIM; Metodologías de evaluación del Pensamiento Estratégico CIDEU. Conferencista en UIM, CIDEU, Metrópolis, Citiesforlife, INTA, Smartcities Expo Congress Barcelona y Latam. Reconocimiento de Mayors Challenge 2016, Bloomberg Philanthropies; Guangzhou Awards 2016 y Climate Action in Cities 2017.

Presidente Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas, Alcaldía Metropolitana (2008-17), coordinador del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020. Miembro de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Academia Nacional de la Ingeniaría y el Hábitat (2017-21), Consejo Consultor UIM (2018-21) y Presidente Fundación Fondo Andrés Bello Universidad Central de Venezuela (2019/21).

Marcelle Borges Lemes da Silva
marcelle.bls@gmail.com

Arquitecta y urbanista por la Universidad Federal de Paraná (UFPR), especialista en Derecho a la Ciudad y Gestión Urbana (Universidad Positivo) y Máster en Planificación Urbana (UFPR). Es investigadora del Observatorio de las Metrópolis, en el subproyecto de Derecho a la Ciudad y Vivienda. Tiene experiencia en organizaciones sociales, actuando como gerente local en TETO Brasil, y también como consultora en la preparación/revisión de planes maestros municipales y planes sectoriales. Actualmente, es Directora de Vivienda del municipio de Rio Branco do Sul, en la Región Metropolitana de Curitiba, y profesora del Curso de Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Tecnología de Curitiba-FATEC-PR.

Celia Elizabeth Caracheo Miguel
elizabethcaracheo@gmail.com

Urbanista, Maestra y Dra. en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue responsable del campo de conocimiento de Desarrollo Inmobiliario de la Maestría en Urbanismo de la UNAM (2016-2020) y actualmente es Profesora titular A de tiempo completo en la Licenciatura en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura también de la UNAM, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología nivel candidata. Es especialista en temas de Seguridad Urbana, Diseño y Planeación Urbana e infraestructura de las ciudades.

Juan Angel Demerutis Arenas
juan.demerutis@cuaad.udg.mx

Profesor e investigador adscrito al departamento de Proyectos Urbanísticos del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) de la Universidad de Guadalajara desde 1994 a la fecha. Tiene el grado de doctor en planeación y medio ambiente por la Universidad Estatal de Arizona, donde estudió como becario de la fundación Fulbright-García Robles/ PROMEP. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (SNI I) y forma parte del Cuerpo Académico «Gobernanza Metropolitana» (UDG-CA-957). Pertenece a la Red Gobernanza Metropolitana y a la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Urbanismo y Planificación (ALEUP). Actualmente es profesor de la Licenciatura en Urbanística y Medio Ambiente del CUAAD, así como en la Maestría en Urbanismo y Territorio, misma que coordina. En sus proyectos de investigación se interesa por la gobernanza metropolitana, el urbanismo sustentable y la ciencia de la ciudad.

Joaquín Farinós Dasí
Joaquin.Farinos@uv.es

Catedrático del Departamento de Geografía de la Universitat de València (UVEG). Presidente de FUNDICOT. Director de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana. Miembro fundador del IIDL e investigador responsable del grupo de investigación «Gobierno y Desarrollo Local Sostenible» (UVEG). Coordinador de redes de investigación entre Europa y Latinoamérica: miembro fundador de la RIDOT, así como de REGIAL y miembro del comité científico de REDETEG. Autor de diversos libros y artículos que reflejan el interés del autor por la gobernanza, ordenación y planificación territoriales, la geografía política regional, y el diseño y evaluación de impacto de las políticas. Investigador principal o miembro del

equipo investigador en una treintena de proyectos competitivos (europeos, nacionales y autonómicos) y una veintena de contratos para administraciones e instituciones. Miembro del comité editorial o asesor de distintas revistas de carácter nacional e internacional.

Sergio Armando Flores Peña

safp@unam.mx

Arquitecto por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro en Arquitectura de Paisaje (especialidad en Planificación Ambiental), University of California at Berkeley, College of Environmental Design; Maestro en Planificación Urbana y Regional, University of California at Berkeley, College of Environmental Design. Es candidato a Doctor en Urbanismo en el Programa de doctorado en Urbanismo de la UNAM. Fue Coordinador de la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM (1995-2005) y actualmente es Profesor titular A de tiempo completo en la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM Nivel PRIDE C. Es especialista en temas de Diseño y Planeación Urbana, Gestión Metropolitana, Economía Urbana y Bienes públicos e infraestructura de las ciudades.

Maria Paula Gonçalves Lysandro de Albernaz

paulaalbernaz@fau.ufrj.br

Professora Associada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro-FAU-UFRJ, e docente permanente do Programa de Pós-graduação em Urbanismo-PROURB-FAU-UFRJ. Doutora em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências-PPG-IGEO-UFRJ (2007), mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Planejamento Urbano e Regional-PUR-UFRJ (1985), graduada pela FAU-UFRJ (1976). Foi Diretora Adjunta de Extensão da FAU-UFRJ (2010-2014), técnica da Gerência de Macroplanejamento da Coordenadoria Geral de Planejamento Urbano, da Secretaria Municipal de Urbanismo, da Prefeitura de Cidade do Rio de Janeiro. Coordenou e participou de diversos planos diretores municipais para cidades brasileiras no âmbito do Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM. Tem atuado em pesquisas e projetos nos seguintes temas: organização territorial e ambiental da cidade, instrumentos urbanísticos, análise espacial urbana e métodos de avaliação de desempenho, desenho urbano e habitação de interesse social.

Guilherme Lassance

guilherme.lassance@fau.ufrj.br

Catedrático y subdirector de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal de Río de Janeiro (FAU-UFRJ). Profesor titular

del Programa de Postgrado en Urbanismo (PROURB-UFRJ). Es el director de UrCA (Urbanismo, Crítica y Arquitectura): un grupo de investigación dedicado al estudio de enfoques alternativos a la ciudad contemporánea, con un enfoque especial en la urbanización periférica en el Sur Global. Actualmente, también es profesor invitado en la Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris Val-de-Seine (ENSAPVS). Fue Subdirector de Educación de Grado en FAU-UFRJ (2006-2010). Después de ser Fulbright Fellow en 2013, se convirtió en profesor asociado visitante de diseño urbano en GSAPP, Columbia University, Nueva York. Entre sus publicaciones premiadas, coeditó la serie Lecturas en teoría de la arquitectura (2009-2014) y es coautor de Río Metropolitano: guía para una arquitectura (2013). Obtuvo su doctorado en Ciencias Arquitectónicas en la Universidad de Nantes con la más alta distinción (1998).

Alessandro Lunelli de Paula

luunelli@gmail.com

Arquitecto y urbanista por la Universidad Tecnológica Federal de Paraná. Fue becario y voluntario de investigación en el Laboratorio de Urbanismo y Paisajismo de la UTFPR y trabaja profesionalmente como consultor en los temas de Gestión Urbana, Planificación Urbana y Regional, Vivienda de Interés Social y Geoprocesamiento. Integra el Frente Moviliza Curitiba desde 2017, articulando debates, capacitaciones, charlas y entrenamientos sobre Urbanismo en universidades y espacios deliberativos, como el CONCITIBA y el Concejo Municipal de Curitiba, especialmente en los temas de Uso y Ocupación del Suelo. Desde el año 2020, forma parte de la plataforma PRContraCovid, una iniciativa de profesionales y estudiantes de urbanismo que reúne gradualmente información y análisis para el seguimiento y enfrentamiento del COVID-19 en Paraná, laureado por su relevancia por la Federación Nacional de Arquitectos con el Premio FNA 2020.

Marco Negrón

marco.negron@gmail.com

Arquitecto (Universidad Central de Venezuela, 1961); estudios de posgrado en Planificación del Desarrollo (CENDES-UCV, 1961-1963); Miembro Honorario de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat (2016); Premio Nacional de Arquitectura, mención publicaciones, XI Bienal Nacional de Arquitectura (2014); Doctor Honoris Causa por la Universidad Central de Venezuela (2009); Asesor del Instituto Metropolitano de Urbanismo-Taller Caracas (2008-2017); Presidente de la Fundación Fondo Andrés Bello para el Desarrollo Científico de la Universidad Central de Venezuela (1997-2003); Vice-presidente de la Sociedad Interamericana de

Planificación (1978-1980); Profesor Titular de la UCV; Profesor visitante de universidades venezolanas, latinoamericanas, italianas y españolas; Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad Central de Venezuela (1990-1996); Miembro de la Comisión Asesora ad-honorem del Plan Nacional de Ordenación del Territorio (1998); Miembro de la Comisión Asesora de la Fundación Plan Estratégico de Caracas (1996-2000).

Vítor Oliveira

vitorm@fe.up.pt

Vítor Oliveira es presidente del Seminario Internacional de Forma Urbana (ISUF) y de la Red Lusófona de Morfología Urbana (PNUM). Es editor asociado de Urban Morphology, editor asesor de Urban Book Series (Springer) y editor fundador de «Urban Morphology Journal» (2013-2018). Vítor Oliveira es investigador principal del Centro de Investigación del Territorio del Transporte y el Medio Ambiente (CITTA) y profesor adjunto de la Universidade Lusófona do Porto.

Sus libros más recientes son Morfología urbana: una introducción al estudio de la forma física de las ciudades (2016), Enseñanza de la morfología urbana (2018), J.W.R. Whitehand y el enfoque histórico-geográfico de la morfología urbana (2019), e Investigación morfológica en planificación, diseño urbano y arquitectura (2021).

Miguel Padeiro

jmnp@uc.pt

Doctorado en Ordenación del Territorio de la Universidad de Paris-Este Marne la Vallée. Es profesor adjunto de geografía humana en la Universidad de Coimbra y miembro del Centro de Estudios de Geografía y Planificación Territorial (CEGOT). Sus principales campos de investigación incluyen la planificación del uso del suelo y la movilidad, y la relación entre las características ambientales de los barrios con el envejecimiento poblacional. Actualmente coordina el proyecto Grampcity dedicado a la movilidad de los adultos mayores en las zonas urbanas portuguesas.

Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas

enpesan@alumni.uv.es

Graduado en Ciencias Ambientales y Máster en técnicas para la gestión del medioambiente y del territorio, ambas por la Universitat de València. Investigador responsable e investigador del grupo de investigación consolidado «Gobierno y Desarrollo Local Sostenible» vinculado al Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local-Universitat de València.

Paulo Pinho
pcpinho@fe.up.pt

Paulo Pinho (Porto, 1956) es Catedrático de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Porto, fundador y Director del CITTA, Centro de Investigación para el Territorio, Transporte y Medio Ambiente, cofundador y primer Director del Máster en Urbanismo y Diseño, iniciativa de trabajo conjunto de las Facultades de Ingeniería y Arquitectura de la UPorto, y el Programa de Doctorado en Ordenación del Territorio (UPorto/UCoimbra). Fue Secretario General de AESOP-Asociación Europea de Escuelas de Urbanismo, Miembro del Consejo Superior de Obras Públicas, Consultor de la CE-DGXI-Medio Ambiente y Asesor de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional Norte. Es autor de más de 200 publicaciones, entre libros publicados en Portugal y Reino Unido, capítulos de libros, artículos científicos e informes técnicos en las áreas de Planificación Urbana y Regional y Planificación y Gestión Ambiental.

Regina Maria Prosperi Meyer
reginameyer@uol.com.br

Arquitecto y urbanista y profesor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (FAUUSP) desde 2006. Tiene un título de especialización en Diseño Urbano y Planificación Urbana por la Architectural Association School of Architecture (AA) de Londres (1977), un máster por la Bartlet School of Architecture, University College, London University (1979), un doctorado por la FAUUSP en 1991 y un título de Livre Docente por la misma institución en 2004. Es autora de los libros «São Paulo Metrópole» (IMESP y EDUSP) en 2004 y «A Leste do Centro-territórios do urbanismo» (IMESP) en 2009.

Marlon Rubio Longo
marlonr@usp.br

Arquitecto y urbanista (IAUUSP) y máster Universidad de São Paulo-Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAUUSP), actualmente cursando el doctorado en la institución. Es Director de Estructuración de Proyectos en SP-Urbanismo, una empresa pública dedicada al desarrollo de proyectos urbanos basados en el Plan Director Estratégico del Municipio de São Paulo. Ha formado parte de equipos responsables de la modelización de programas de producción de vivienda social en el área central de São Paulo, de la revisión de la zonificación y de los Planes Directores de Campinas, São José dos Campos y Mogi das Cruzes.

Edison Salinas Varela

e.salinas@udd.cl

Arquitecto de la Universidad de Concepción, Máster en Gestión y Valoración Urbana por la Universidad Politécnica de Cataluña, Doctorando en Arquitectura y Urbanismo en la Universidad del Bío Bío, Beca ANID. Director de la Oficina de Arquitectura y Territorio OFAT. Docente e investigador en la Universidad del Desarrollo y Universidad del Bío Bío, Chile.

Javier Ruiz Sánchez

javier.ruiz@upm.es

Doctor Arquitecto. Profesor de Urbanismo en la Universidad Politécnica de Madrid desde 1993. Ha compaginado la labor docente e investigadora con la actividad profesional tanto como redactor de planes urbanísticos como desde la administración pública, en la que ha sido Director de Edificación y Gestión Inmobiliaria de la Entidad Pública Empresarial de Suelo SEPES y de la Sociedad Pública SEPES Urbana (Ministerio de Vivienda).

Especialista en la naturaleza compleja y evolutiva de los sistemas urbanos y territoriales y el papel de la planificación desde esa perspectiva, y la ciudad como espacio de conflicto, desigualdad y diferencia. Autor de un número notable de artículos y publicaciones sobre el tema. Ha impartido cursos y conferencias en centros y universidades de España, Europa, Latinoamérica y Japón.

Investigador principal y director de varios proyectos I+D competitivos de carácter nacional e internacional. Entre sus reconocimientos: Premio de Calidad en Arquitectura y Vivienda de la Comunidad de Madrid; Premio Fernández de los Ríos de Ensayo, dentro de los Premios Madrid de Urbanismo; Premio de Investigación de la Bienal Española de Arquitectura y urbanismo.

Salvador Schelotto

sschelotto@gmail.com

Arquitecto desde 1982. Profesor Titular en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-Universidad de la República-Uruguay (FADU), en la que fue Decano entre 2001 y 2009. Docente de grado y posgrado en esa Facultad y otras universidades. Profesor invitado en Argentina, Brasil, España y México. Autor de libros, capítulos de libros y artículos en revistas científicas especializadas, publicados en Argentina, Bélgica Brasil, Ecuador, España, Italia, Uruguay y Venezuela. Integra el Colegio de Asesores y Jurados de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, habiendo actuado en concursos en Argentina, España y Uruguay. Obtuvo premios y distinciones en concursos de arquitectura y urbanismo nacionales e internacionales

integrando equipos. Es consultor privado en urbanismo y ordenamiento territorial. En la actividad pública fue Director de Planificación de la Intendencia de Montevideo (1990-91 y 2009-2010), Coordinador de Programa en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia (2010-2015), Director Nacional de Ordenamiento Territorial (2015-2016) y Director Nacional de vivienda en el MVOTMA (2016-2020).

Juan Ramón Selva Royo

juanramon.selva@upm.es

Dr. Arquitecto, con especialidad en Urbanismo, por la Universidad de Navarra (España), acreditado como Profesor Contratado Doctor por la ANECA (2018). Es miembro del Grupo de Investigación LoCUS-Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Universidad Politécnica de Madrid (UPM), España. Ha trabajado como profesional independiente, arquitecto y urbanista, desde 2001 y se ha desempeñado como docente en varias universidades españolas y peruanas, así como en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Destacan, entre otras, sus colaboraciones urbanísticas con RH Arquitectos y con Ezquiaga Arquitectura Sociedad y Territorio. Sus líneas de investigación versan sobre el planeamiento y la cuantificación espacial metropolitana, la historia del urbanismo y el análisis urbano vinculado a la ciencia de datos geoespacial. Máster en Open Source GIS, actualmente colabora con el portal Research Maps (mapping4researchers) y es investigador asociado en la empresa idealista/data.

Lorreine S. Vaccari

lolita.2011@gmail.com

Arquitecta y Urbanista graduada por la Universidad Federal de Paraná en 2000, posgraduada en Gestión Técnica del Medio Ambiente Urbano por la PUC PR en 2002 y en Gestión Municipal de Recursos Hídricos por la UFPR en 2006. Máster en Planificación Urbana y Regional por la UFPR en 2018. Trabaja profesionalmente en el ámbito de la planificación urbana y regional desde 2001. Como gestor público y consultor tiene experiencia en los siguientes temas: Estudios Urbanos y Regionales, Planificación y Políticas Urbanas, Planes Directores Municipales y Regionales, Instrumentos de Política Urbana y Movilidad Urbana y Regional. Participó como becario en la investigación Dinámica Urbana del Estado de Paraná IPEA/IPARDES. Se desempeñó como planificadora urbana en la Coordinación de la Región Metropolitana de Curitiba (COMEC) entre 2003 y 2007 y como Directora de Planificación Territorial y Urbana del Departamento de Urbanismo del Municipio de São José dos Pinhais en 2011 y 2012. Desde

2013 es funcionaria de los Arquitectos Urbanos del Gobierno del Estado de Paraná en la Secretaría de Estado de Infraestructura y Logística.

Lorena Vecslir

lorena.vecslir@conicet.gov.ar

Arquitecta, Universidad de Buenos Aires (UBA), Máster en Proyectación Urbanística y Doctora por Universidad Politécnica de Cataluña (España). Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Geografía «Romualdo Ardissone» (UBA). Su investigación se centra en las transformaciones territoriales recientes en la región metropolitana de Buenos Aires, temática sobre la cual dirige proyectos de investigación y ha escrito más de 50 artículos académicos. Profesora de grado en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA y en el Instituto de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Profesora de postgrado en la UBA, UNSAM, Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad Nacional de Córdoba. Ha participado en la redacción de diferentes figuras de planeamiento en España y Argentina.

Rosina Vinyes i Ballbé

rosina.vinyes@gmail.com

Arquitecta por la ETSAB (2006); Máster Oficial de Urbanismo por la UPC (2009); y Doctora en Urbanismo por el DUOT-UPC con la Tesis «Barcelona oculta. La relevancia del subsuelo en una gran Ciudad contemporánea» (2015). Desde 2006 trabaja por el sector público. Del 2006-15 en el Ayuntamiento de Barcelona, destacando 7 años en el proyecto 22@ Barcelona. De 2016 a 2019 en la elaboración del PDU Metropolitano, en el Área Metropolitana de Barcelona. Desde 2019 codirige los Servicios de Territorio en el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet. Ha publicado artículos científicos en revistas especializadas y participado en comités científicos de congresos. Su tesis obtuvo la calificación *cum laude*, y el Premio Extraordinario UPC, y una de sus investigaciones el Premio Ernest Lluch de la SCOT. Es profesora asociada desde del 2011 en un Postgrado de Urbanismo en la URLL, y desde 2017 de Urbanística en la ETSAB-UPC.

Este libro se terminó de imprimir
en Santiago de Chile,
abril de 2022

Teléfono: 22 22 38 100 / ril@rileditores.com

Se utilizó tecnología de última generación que reduce
el impacto medioambiental, pues ocupa estrictamente
el papel necesario para su producción, y se aplicaron
altos estándares para la gestión y reciclaje de desechos
en toda la cadena de producción.

INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Si bien las áreas metropolitanas han sido ampliamente estudiadas, las políticas e instrumentos de planeamiento que han intentado conducir el devenir de estas enormes aglomeraciones urbanas han sido objeto de menor atención, especialmente en el contexto iberoamericano. Este libro tiene como fin comprender el alcance de los planes metropolitanos y sus componentes, el proceso que deriva en su concreción, así como la crítica asociada a sus logros y limitaciones. Se compilan aquí diecinueve estudios de caso, incluyendo colaboraciones de Argentina (Buenos Aires y Rosario), Brasil (Curitiba, Río de Janeiro y São Paulo), Chile (Concepción y Santiago), Colombia (Medellín), España (Barcelona, Madrid, Granada y Valencia), México (Ciudad de México y Guadalajara), Portugal (Lisboa y Oporto), Uruguay (Montevideo) y Venezuela (Caracas).

El objetivo es relevar el enorme y diverso acervo en materia de planeamiento como aporte a la configuración de una cultura de la planificación metropolitana incipiente y específica. Recoge aquellos elementos que permiten sistematizar y conceptualizar los planes metropolitanos, en tanto productos de una determinada cultura y geografía, promoviendo el conocimiento comparado como objeto metodológico de investigación.

El libro está dirigido a un público no solo científico-académico, por lo que constituye materia de gran utilidad tanto para la enseñanza, la investigación y la formación de profesionales del planeamiento, como para todos aquellos involucrados en la toma de decisiones sobre el devenir de los territorios metropolitanos.

ISBN 978-84-18982-67-5

RiL editores