

NELLY AMALIA GRAY DE CERDAN

Metodología para el ordenamiento del sistema urbano

En la carrera de Geografía, de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo, se dicta la cátedra *Geografía Urbana y Urbanismo*. Con ella se aborda una serie de relaciones que definen dos actitudes espirituales sobre un mismo objeto de estudio: la ciudad. Estas no son antagónicas ni opuestas sino por el contrario complementarias y sucesivas en el tiempo. La *Geografía Urbana* tiene como objeto definir un sistema de relaciones de fuerza que nos dan una realidad espacial actual; sobre ella, enriquecida por la visión de otras ciencias como la Historia, la Sociología, la Economía, etc., el *Urbanismo* propone soluciones normativas con el objeto de crear situaciones futuras armónicas y coherentes.

A lo largo del tiempo, el equipo de cátedra ha comprobado que resulta mucho más sencillo *enseñar* a los futuros geógrafos qué es el Urbanismo y sus relaciones con la Geografía que *hacer* urbanismo, por cuanto no están bien definidos -a nivel de acciones concretas- *cuáles son los caminos más accesibles en nuestro medio para llegar de la teoría a la acción*. El papel del geógrafo en este ámbito se torna ambiguo, mal definido y no hay bibliografía adecuada al respecto. Consciente de esta falencia, la cátedra se propuso como objetivo a corto plazo definir en forma concreta *cuál es el tipo de trabajo que el geógrafo puede realizar en este campo*. Para llevar a la práctica este proyecto se siguieron dos líneas de investigación:

- a — búsqueda bibliográfica en organismos públicos de diferente nivel (nacional, provincial y municipal) para establecer cuáles son los criterios que se sustentan sobre la temática del Urbanismo en Argentina, las acciones concretas que se proponen y el papel que se le asigna a cada especialista.
- b — participación concreta en programas de trabajo de organismos de gobierno encargados de la planificación urbana para abordar, en la práctica, la temática metodológica y resolver las pautas de comportamiento del geógrafo si éstas no existen¹.

1. Entre 1977 y 1979 se trabajó en la Municipalidad del Departamento de Maipú. Los resultados del trabajo se han puesto en práctica y sirvieron de base para la Ley de Zonificación del departamento (Ordenanza 99/80, Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza).

A través de ambas líneas de investigación nuestra visión se enriqueció considerablemente; el contacto con los organismos públicos -sobre todo nacionales- facilitó una aproximación a los criterios metodológicos operativos que se manejan en nuestro país. El lanzarnos a la acción nos permitió experimentar a nosotros mismos las dificultades de poner en práctica estas teorías y la necesidad de definir ciertas pautas de comportamiento a nivel nacional.

I. Las principales dificultades

Cuando se encara el trabajo de ordenar un sistema urbano se enfrenta un buen número de problemas, tanto a nivel de especialistas como de tarea de gobierno. Estas dificultades surgen no sólo de la indefinición de la problemática urbana en su conjunto sino también de la falta de criterios de acción uniforme por parte de los poderes públicos. El planeamiento urbano no es, por ahora, un campo de acción bien definido en tanto se refiere a un conjunto de acciones llevadas a cabo en muy diversos ámbitos de gestión pública que tienen que ver con procesos económicos, sociales y políticos de distinto tipo y con la provisión de elementos muy diversos de infraestructura física y equipamiento.

En la práctica, todos los procesos mencionados se interrelacionan de manera compleja. La naturaleza de estas interrelaciones causales y asociaciones no ha sido bien clarificada, no sólo en el país, sino en general en todo el mundo. Por otro lado, esta temática es relativamente reciente en Argentina; sobre todo la toma de conciencia por parte de las autoridades del papel estructurante del espacio que poseen los núcleos urbanos. Podríamos decir, incluso, que aun cuando esta conciencia existe en algunos organismos de gobierno, surgen tres niveles de dificultades:

- en los organismos de gobierno para encarar el ordenamiento urbano,
- en el seno de los equipos que se constituyen para elaborar estos trabajos,
- a nivel de la estructura urbana espacial argentina.

Dificultades a nivel de gobierno

La temática urbana ha sido abordada a nivel regional, nacional, provincial y municipal en nuestro país. Sin embargo, en la práctica se comprueba que falta delinear en la mayor parte de los casos líneas de acción fundamentales:

- ¿cómo deben constituirse los equipos de trabajo y qué tipo de oficinas deben montarse en cada caso?

za). Además se participó de la elaboración de "Políticas de desarrollo urbano para la Provincia de San Luis", a través de un convenio celebrado entre el gobierno de esa provincia y la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo del M.B.S. Actualmente se intenta establecer un plan de ordenamiento territorial y especialmente urbano para el Valle de Uco (Mendoza) con apoyo del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Cuyo y las respectivas municipalidades departamentales.

- ¿cómo obtener los presupuestos para elaborar los estudios?
- ¿qué organismos del gobierno deben encargarse de esta tarea?
- ¿a través de qué leyes deben ponerse en marcha las acciones de ordenamiento urbano?

El primer tema suele ser bastante difícil de abordar en los municipios y gobiernos provinciales por dos motivos:

- a) No siempre se tiene claro qué tipo de especialistas deben integrar los equipos de planificación urbana.
- b) Aunque esté definido, se tropieza con el inconveniente de que no siempre en las regiones se encuentran los especialistas necesarios. Se recurre a dos tipos de soluciones: o bien se contrata personas con una formación parecida a la requerida (economistas generales en lugar de economistas urbanos, por ejemplo) o bien se solicita la asistencia técnica de organismos especializados (C.F.I., S.E.D.U.V., etc.).

El tema del presupuesto quizá sea uno de los más difíciles de resolver cuando se trata de ordenamiento urbano ya que, frente a la urgencia de las tareas concretas de cirugía urbana (equipamientos colectivos, planes de vivienda, infraestructura de transportes, etc.) la necesidad de los estudios globales parece secundaria. Por lo tanto, en nuestro país, los presupuestos aparecen muy esporádicamente por medio de organismos de financiación y asesoramiento como el CFI o bien a través de planes orientados por la nación.

En cuanto a qué organismos deberán encargarse de las tareas concretas, resulta complejo en una administración sectorial como la nuestra definir aquéllos con competencia en el ordenamiento territorial y urbano, tareas por excelencia de síntesis y de visión integradora de la realidad. En la mayoría de los casos, los estudios sobre la estructura administrativa existente coinciden en la necesidad de la creación de organismos especiales para la ejecución de los proyectos. Pero lamentablemente este sentido unificador desaparece cuando se llega a ciertas facetas del programa pues, necesariamente algunos aspectos deben ser llevados a cabo por entes independientes y sectoriales. Por lo tanto, en este sentido, se plantea a los ordenadores y al gobierno en forma prioritaria la necesidad de la *coordinación* efectiva de estas diferentes esferas de acción.

Con respecto al respaldo legal para llevar a cabo estas tareas, debemos destacar que la legislación argentina, tanto de derecho público como privado, no tiene por el momento un cuerpo de leyes especializadas que permita canalizar el crecimiento urbano en forma orgánica. Antes bien, la libertad en la apropiación del suelo, la especulación económica y la elección individual del uso del suelo, provocan cuadros de desorganización difíciles de manejar aun cuando se tengan los planes adecuados para hacerlo. La Ley de Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires dictada en 1977 constituye una de las primeras herramientas elaboradas en nuestro país para enfrentar este problema. Pero en este campo, está todo por hacerse.

Cuando un gobierno desee hacer del ordenamiento urbano una herramienta

de trabajo deberá, por lo tanto, resolver previamente todos estos temas.

Los problemas a nivel técnico

Existe un buen número de dificultades que surgen en el seno de los equipos de trabajo -una vez constituidos- y que pueden llegar a invalidar su tarea de no ser clarificadas oportunamente. Las cuestiones más importantes que se ponen de manifiesto son las siguientes:

- la ausencia de objetivos claros, a nivel nacional, con respecto al desarrollo del conjunto de centros urbanos argentinos.
- la indefinición del sistema urbano nacional a nivel operativo;
- la carencia de información desagregada a nivel de centros urbanos.

Estas falencias contribuyen a hacer compleja la tarea de elegir *el nivel de resolución* del sistema urbano; surgen un grupo de conceptos a definir por el grupo de trabajo.

- ¿qué tipo de documento de trabajo debemos producir de acuerdo con el nivel de aglomeración?
- ¿qué criterios adoptar para establecer cuál es el nivel de aglomeración?
- ¿cuál es el alcance operativo del término sistema en nuestro país?
- ¿cuáles son los pasos metodológicos que se deben seguir para producir documentos de trabajo susceptibles de ser comparados con otros o retomados en caso de no poder llevarlos a la práctica por diferentes problemas? (presupuesto, inestabilidad política, etc.).

Estas preguntas, que surgen en el seno de todo equipo de trabajo, plantean la necesidad de un período previo de ajustes para coordinar el trabajo, para formular una metodología que sea utilizada en todos los niveles y que permita, en el momento de la puesta en marcha, la coordinación de los organismos sectoriales. En nuestro país se es consciente de la necesidad de este paso previo a la elaboración del documento de trabajo para responder a todas las cuestiones planteadas y fundamentar los caminos elegidos.

Pero la falta de directivas comunes en este ámbito ha llevado a una multiplicación de metodologías; tantas como trabajos de investigación y proyectos de ordenamiento se conocen. Se ha caído así en *una atomización* del enfoque metodológico que complica más aún la difícil tarea del ordenamiento. Los criterios son múltiples, los recursos de información variados y deficientes -en la mayoría de los casos- lo que lleva a poner en tela de juicio las propuestas resultantes y las recomendaciones. Muchos de los documentos de trabajo, por estas causas, no han llegado nunca a la etapa de implementación.

Los problemas a nivel de espacio

La particular situación urbana argentina, signada por la espectacular macrocefalia del Gran Buenos Aires, ha llevado a una caótica situación económica caracterizada por la acumulación de recursos naturales y humanos en una sola región del país. Esta situación de hecho ha planteado a escala nacional:

- la necesidad de revertir esta situación y por ende las ciudades del interior aparecen como las más importantes herramientas del reordenamiento del espacio nacional;
- la necesidad de unificar criterios de trabajo para enfrentar la tarea de ordenar el sistema urbano argentino.

“La rectificación de las graves desigualdades que hoy se advierten en la geografía del desarrollo de nuestro país exige, pues, una política, una intervención voluntaria, con el fin de dirigir con claridad las inversiones sectoriales hacia objetivos comunes y coordinar con firmeza la acción de las diferentes jurisdicciones”...

... “La ciudad se presenta aquí como el agente determinante de la reanimación de provincias y regiones, como la herramienta más eficaz y la estructura más idónea para organizar las actividades y vertebrar nuestro espacio físico. Ello no es producto inconsciente de una perspectiva profesional determinada sino que obedece al propósito de reparar un grave descuido de la visión unilateral y de las pugnas sectoriales”².

II. Las propuestas de unificación metodológica

Para poder llevar adelante un proceso coordinado de desarrollo urbano en las escalas nacional, provincial y municipal, la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación convocó a partir de noviembre de 1977 a los especialistas a trabajar en conjunto para unificar criterios en los campos anteriormente señalados.³

En estas sesiones de trabajo surgieron algunos lineamientos generales que orientan la tarea de los gobiernos y los especialistas que encaran el estudio y ordenamiento del sistema urbano argentino y los diferentes subsistemas que lo componen. Se enuncian además ciertas políticas de desarrollo urbano que deberán ser tenidas en cuenta para lograr la coordinación de las acciones en los diferentes niveles⁴. Desde ese momento los organismos de gobierno comenzaron a trabajar y a producir documentos tendientes a clarificar conceptos y acciones ya que en estas reuniones

2. BALLESTER, Juan Antonio, *Organización del territorio. Bases para una política urbana nacional*. Secretaría de Planeamiento. Subsecretaría de Coordinación del Planeamiento. Presidencia de la Nación. Bs. As., 1979.

3. Las reuniones nacionales de Políticas de Desarrollo Urbano (1º y 2º) se celebraron en Mendoza en 1977 y en Jujuy en 1979.

4. S.E.D.U.V. *Políticas de desarrollo urbano*. 1ª. Reunión Nacional, Mendoza, Nov. 1977. S.E.D.U.V. *Políticas de desarrollo urbano*. 2ª. Reunión Nacional, Jujuy, Nov. 1979.

sólo se apuntó sobre estos problemas. Nosotros analizaremos especialmente los relativos a la unificación de criterios metodológicos.

Metodología

Han sido elaborados según los siguientes objetivos:

- Proporcionar una orientación metodológica a los organismos provinciales y municipales encargados de la planificación urbana.
- Facilitar el diagnóstico de las situaciones urbanas a nivel provincial.
- Señalar condiciones reales de estrategias o cursos de acción en los planes locales urbanos.
- Conducir al establecimiento de prioridades en cuanto a medidas y acciones de desarrollo para lograr las metas deseadas.
- Señalar las fuentes de información indispensables para evitar el sobredimensionamiento de los estudios.
- Unificar los sistemas de representación y las definiciones para lograr documentos de trabajo comparables.
- Lograr que se encare el trabajo con sentido de continuidad, con conciencia de proceso continuo, de control de los organismos urbanos y de readaptación de los objetivos a medida que los planes se van efectivizando⁵.

Las principales respuestas a nivel técnico

Si retomamos los interrogantes que se plantean en los equipos interdisciplinarios, podemos encontrar respuestas concretas en estos documentos que tienen carácter esencialmente operativo.

1. ¿Qué tipo de documento de trabajo debemos producir según el nivel de la aglomeración a ordenar?

Las aglomeraciones tienen diferentes tamaños de población; esta dimensión es la que marca la necesidad de actuar y el tipo de previsiones a adoptar para resolver los conflictos actuales y su futuro desarrollo. No es sencillo sin embargo adoptar criterios para su control; algunos pueden resultar insuficientes para el tamaño de la ciudad, otros exagerados. Según la escala de población es necesario establecer:

- *controles preventivos* más o menos permanentes hasta que se profundicen los estudios; en algunas ocasiones estos controles son muy breves, en tanto se elabora una zonificación más detallada. Los controles preventivos deben considerarse por lo tanto "acciones previas a un ordenamiento emergente de un

5. S.E.D.U.V., *Guía metodológica para estudios de planeamiento urbano*. Ministerio de Bienestar Social de la Nación, Buenos Aires, 1979.

plan, tendientes a evitar que las direcciones conflictivas de crecimiento se acentúen. Su aplicación es de corto alcance y tienen el carácter de una zonificación preliminar⁶;

- *zonificaciones detalladas* del espacio para lograr una forma más ajustada de su desarrollo. Dentro de las acciones de ordenamiento urbano, se entiende por zonificación el esquema de organización urbana respaldado por normas legales, que fija los usos del suelo, siguiendo criterios de compatibilidad y accesibilidad;
- *planes urbanos* que se tornarán imprescindibles en las ciudades más complejas donde no sólo hay que fijar el uso del suelo sino también establecer las previsiones necesarias para su desarrollo fijando una imagen-objetivo.

La SEDUV aconseja ajustarse a los criterios que aparecen en la figura 1. Según ellos las localidades pequeñas, consideradas rurales, demandan sólo atención sobre su evolución como zonas de nucleamiento de población, ya que sus actividades generalmente están vinculadas con la productividad del suelo.

Las escalas preurbanas necesitan sobre todo una definición sobre los límites de la planta urbana, con el propósito de dimensionar los equipamientos y los servicios. Las acciones se complican a partir de los 2.000 habitantes donde es necesario definir el alcance de las tareas a realizar. Cada grupo poblacional presenta ciertas exigencias especiales:

- a. entre los 2.000 y 15.000 habitantes es necesario tener claro cuáles son las áreas por consolidar y a consolidar de acuerdo con el plano de densidades de edificación y servicios instalados y que la aparición de nuevas implantaciones -sobre todo industriales- puede llegar a generar cambios en la estructura de empleos, ingresos, relaciones económicas con otros centros, etc. El impacto de estas localizaciones suele ser más notable mientras más pequeño es el centro. Los controles preventivos deberán estar orientados por lo tanto, no sólo a delimitar el área urbana sino a controlar muy especialmente los nuevos usos.
- b. en el nivel siguiente (15.000 a 45.000 habitantes) los controles preventivos no son suficientes y deben ser considerados como un paso previo y muy rápido hacia una zonificación del espacio.
- c. en los niveles superiores a 50.000 habitantes el plan urbano es francamente necesario por la magnitud de los núcleos; mientras éste se elabora es conveniente adoptar una zonificación preventiva como instrumento ordenador para evitar mayores deformaciones.

La importancia del plan urbano dependerá en estos casos no sólo de la dimensión poblacional del núcleo, sino, sobre todo, de las funciones que cumple dentro del sistema.

Estas recomendaciones deberán ser tomadas como *orientadoras y previas a la elaboración del trabajo*; puede ocurrir que una vez evaluado el núcleo urbano demande acciones mayores o menores a las que le corresponden por su volumen poblacional.

6. *Ibidem*, p. 25.

ESCALAS	RURAL	PRE-URBANA	URBANA				
Nº de habitantes	hasta 500	500 a 2.000	2.000 a 15.000	15.000 a 45.000	45.000 a 100.000	mayor de 100.000	
Niveles de Planeamiento		Controles Preventivos mínimos	Controles Preventivos	Controles Preventivos			
					Zonificación Preventiva	Zonificación Preventiva	Zonificación Preventiva
					Zonificación según Plan		Zonificación según Plan
					Plan Urbano aconsejable	Plan Urbano necesario	

———— nivel necesario
 - - - - - nivel aconsejable

Fig. 1

FUENTE: S.E.D.U.V., *Guía metodológica para estudios de planeamiento urbano*, M.B.S.N., Buenos Aires, 1979, p. 27

2. ¿Qué criterios adoptar para establecer cuál es el nivel de aglomeración a retener?

Para establecer una norma de ordenamiento, según lo que hemos observado anteriormente, es necesario tener un nivel poblacional de base. Sin embargo una ciudad no constituye un sistema cerrado sino que se halla inserto en un medio con el cual guarda relaciones más o menos intensas. Muchos de los equipamientos de la ciudad están dimensionados para la población urbana del área aglomerada y la de su zona de influencia. Incluso podemos señalar -según la importancia de la ciudad que estudiamos- un grupo de equipamientos y servicios que sirven a la clientela de otras ciudades de rango menor. Por lo tanto el nivel poblacional a adoptar será distinto en cada uno de los momentos y según los siguientes aspectos a considerar:

Aspectos a considerar	}	Población propia del núcleo	Nivel básico para el ordenamiento
		Población propia + Población del área de influencia	Nivel deseable de equipamiento comunitario
		Ubicación dentro del sistema	Nivel de las relaciones armónicas

En general, podemos decir que la norma de ordenamiento como tal será programada para la población propia del núcleo (zona aglomerada) constituyendo de esta manera la base de todo el programa de control urbano. La población del conjunto urbano más el área de influencia nos aportará el nivel de población sobre cuya base se harán las proyecciones y se programarán los equipamientos y servicios comunitarios para el desarrollo previsto y deseado.

Estos aspectos son cuantitativos; es necesario sin embargo tener en cuenta aspectos cualitativos como son la ubicación del centro urbano estudiado en el sistema mayor. Este nivel de las relaciones entre los centros y de las funciones jerárquicas de cada uno nos permitirá completar los requisitos para formular las previsiones necesarias.

3. ¿Cuál es el alcance operativo del término sistema en nuestro país?

Esta pregunta es muy importante por dos motivos:

- porque muchas de las características y de los problemas que tienen los centros urbanos sólo logran su explicación cuando abordamos los niveles superiores del sistema (regional o nacional) o bien cuando se incluye la evaluación de los subsistemas correspondientes (departamentales, subregionales);
- porque si estamos enfrentando una tarea de ordenamiento, que es una política económica concreta, con acciones definidas que deberán ser llevadas a cabo en un espacio y tiempo precisos, debemos dictar las normas para las autoridades con competencia administrativa en el espacio programado. Ejemplo: no podemos proponer una acción regional si el gobierno es provincial, pues no habrá autoridad que ponga en marcha los planes. (Incluso si proponemos la creación de organismos de tipo regional, la aplicación del plan estará supeditada a la concreción de estas medidas que suelen ser, frecuentemente, muy complejas).

Estos aspectos deben ser muy claros; y no quiere decir que no podamos *planificar* teniendo en cuenta las unidades mayores (plan regional, etc.); pero en este caso los *planes de ordenamiento* deberán ser necesariamente provinciales y dar las pautas para establecer las formas de coordinación de la tarea regional. *La división administrativa y la competencia de las autoridades son realidades concretas que hay que tener en cuenta.* Por lo tanto el sistema mayor para el ordenamiento en nuestro país es el sistema urbano provincial.



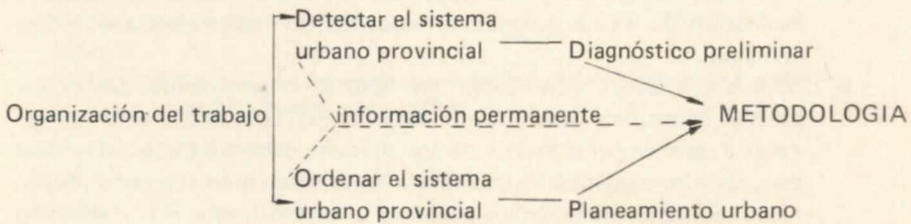
4. ¿Cuáles son los pasos metodológicos que debemos seguir para producir documentos comparables entre sí?

Sin duda esta pregunta nos lleva a considerar dos aspectos que son fundamentales:

- qué organización debe tener un trabajo de ordenamiento urbano;
- cuáles son los contenidos mínimos que deberán ser contemplados en cada paso metodológico.

a. Organización

El proceso de preparación de un plan de ordenamiento comprende una serie de pasos básicos, el tiempo límite dentro del cual ha de completarse cada uno, el producto o rendimiento de cada paso y los recursos personales y materiales que requieren. La organización del trabajo nos lleva a reflexionar sobre dos momentos indispensables y concatenados lógicamente:



El primer paso persigue la finalidad de llegar a determinar en forma preliminar, las funciones y jerarquías de los núcleos urbanos, delimitar tentativamente sus áreas de influencia actuales, el tipo de relación con las mismas y el grado de vinculación entre los núcleos.

Una vez *detectado* el sistema y sus características actuales podemos elaborar criterios que posibiliten la optimización del comportamiento de dicho sistema, al mismo tiempo que se establece su vinculación con los sistemas urbanos próximos dentro de la red nacional.

El segundo paso, el *planeamiento urbano* propiamente dicho, debe ajustarse al proceso continuado a través de cuyas etapas se va delineando la imagen-objetivo que hemos elaborado para el sistema. Esta acción debe ser flexible y elástica para

poder ir realizando las adaptaciones que sean necesarias a medida que los organismos urbanos se van desarrollando.

Estos dos momentos, conocer el sistema actual y programar el sistema futuro, deberán estar alimentados por una corriente continua de información, condición indispensable para asegurar su vigencia en el momento de la puesta en marcha de los planes. La metodología deberá concebirse como un proceso lógico, de trayectoria definida y cíclica, cuya retroalimentación permitirá controlar en el tiempo la evolución del sistema urbano. Los pasos metodológicos que deberán por lo tanto cumplirse son (Fig. 2):

1. *Investigación preliminar y prediagnosis:* comprende la caracterización del o de los asentamientos y sobre todo la definición clara del área a planificar. El contacto con las autoridades permitirá conocer en líneas generales cuáles son los problemas críticos que llevaron a considerar la necesidad de intervenir en dicho espacio (objetivos generales).
2. *Análisis y evaluación:* se consideran los aspectos que determinan las características del área en la cual se insertan los centros urbanos y aquéllos que permiten definir la conformación del sistema urbano; fundamentalmente los aspectos físicos, socio-económicos y legales administrativos.
3. *Diagnóstico:* la interrelación entre los aspectos analizados permiten conocer la organización y la dinámica del sistema urbano provincial, estimar sus posibilidades y frenos dentro de un programa de ordenamiento futuro.
4. *Fundamentación de las propuestas:* la visión concreta de la situación actual junto a la imagen potencial del territorio (tendencias del espacio, la población, las inversiones, los programas de obras públicas, etc.), determinan aquellos aspectos que necesariamente deberán ser tenidos en cuenta para elaborar las propuestas y planes de ordenamiento. Este paso es fundamental en el proceso pues aquí se señalan cuáles son los puntos básicos que toda propuesta deberá solucionar para restablecer y/o crear el equilibrio del sistema. Es el eslabón que señala la relación entre la realidad de hoy y la imagen del futuro.
5. *Propuestas:* deberán surgir como consecuencia de un proceso coherente - basado en la fundamentación realizada anteriormente. Es la construcción de una imagen-objetivo para el sistema que comprenderá soluciones alternativas que permitan elegir a las autoridades, las políticas más convenientes.
6. *Implementación técnica:* constituye la materialización de las propuestas, coordinando la acción pública con la privada a través de planes de detalle, identificación de acciones prioritarias, mecanismos operativos definidos y fuentes de financiamiento precisas. Las acciones normativas se institucionalizan y se pone en marcha el plan de ordenamiento urbano.
7. *Evaluación de resultados:* al culminar el período de vigencia de las acciones de ordenamiento se verifica la relación de esta realidad con la prevista en la propuesta para realizar los ajustes que el momento aconseje. Se actualizan los temas incluidos en el análisis y evaluación comenzando de esta manera un nuevo ciclo de trabajo.

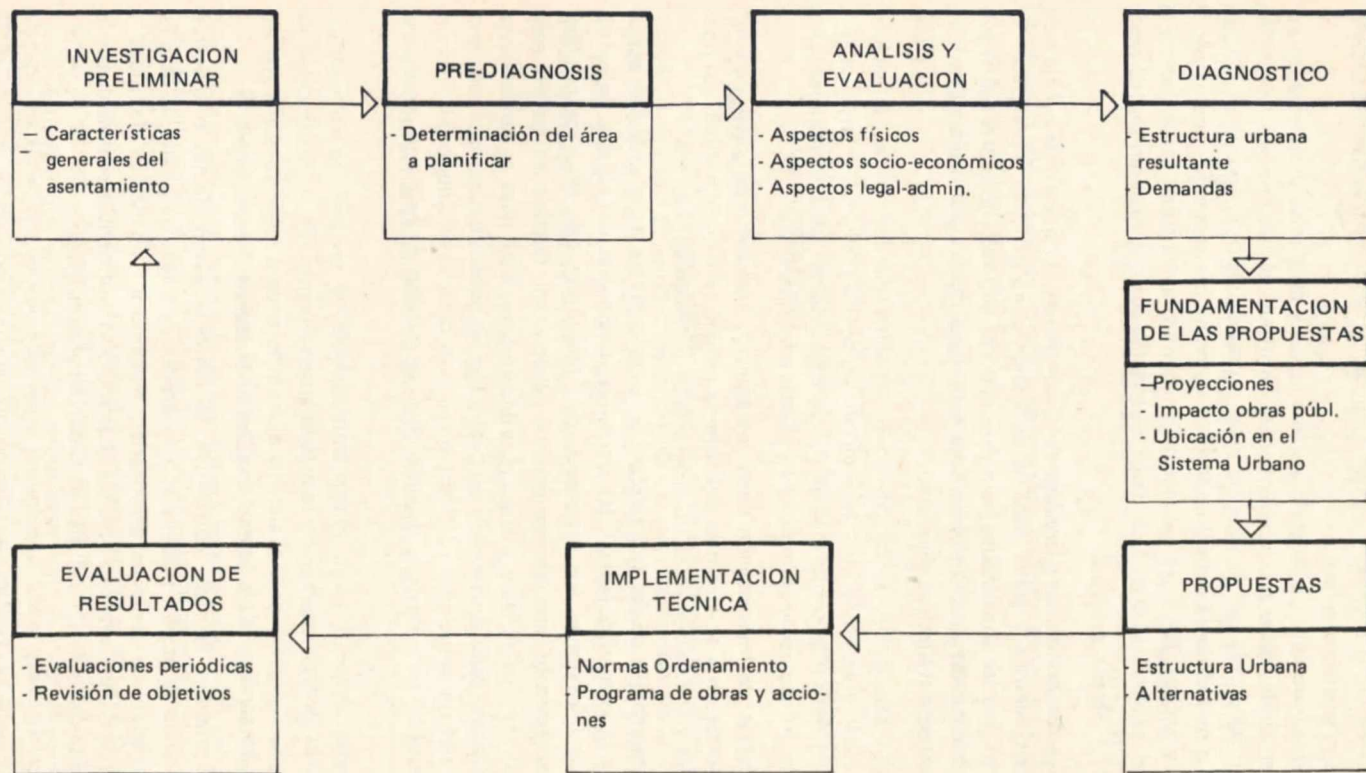


Fig. 2 — ESQUEMA DE LA TRAYECTORIA DEL PROCESO: Fases(*)
 (*) FUENTE: S.E.D.U.V., *Guía metodológica* . . . ; p. 43

b. Contenidos mínimos

Recientemente, sobre todo en las grandes ciudades del mundo, los planes ponen el acento en los factores sociales, económicos, ambientales (incidencia de fenómenos como la pobreza, la prestación de servicios sanitarios, la contaminación atmosférica y de las aguas, la preservación del medio ambiente natural, las condiciones de la vivienda, características raciales y étnicas etc.). Otros continúan poniendo el acento en el análisis de las características físicas de la comunidad. Todos estos aspectos son importantes en el ordenamiento urbano. Sin embargo, en nuestro país, muchos de ellos son difícilmente cuantificables.

El problema de la información suele decretar en muchas oportunidades el abandono de los planes que se proponen; ya sea por falta de información o bien por unilateralidad en su desarrollo, se suele llegar a soluciones simplistas o a formulaciones exageradas y utópicas, ambos casos generalmente disociados de la realidad.

Resulta por lo tanto fundamental estimar, en cada etapa del proceso, cuáles son los elementos esenciales y mínimos que es necesario abordar y dentro de cada uno de ellos señalar cuáles son las informaciones indispensables⁷, para que las conclusiones y propuestas sean ajustadas a la realidad. Analizaremos, en consecuencia, estos dos aspectos en cada uno de los momentos que componen la metodología de ordenamiento.

Diagnóstico preliminar del sistema urbano provincial

La temática a desarrollar para definir el sistema se integra con tres pasos fundamentales: análisis, diagnóstico y fundamentación de la propuesta, precedidos por un marco referencial para ubicarlo en el ámbito regional y nacional. Cada uno de estos momentos tiene una serie de variables (Fig. 3) que deben ser analizadas y evaluadas en forma individual porque si bien es el análisis conjunto de los mismos el que nos llevará a comprender la situación global del sistema, cada uno de los temas considerados arroja una aproximación parcial y juega como una variable independiente en las relaciones del conjunto.

7. La información por su parte deberá cumplir con las siguientes características según la S.E.D.U.V.:

 - *Flexibilidad*: permitiendo diferentes formas de procesamiento según el objetivo que se persigue en cada etapa y en los diferentes niveles de análisis.
 - *Extensión*: que incluya todas las dimensiones y variables consideradas pertinentes.
 - *Simplicidad y facilidad de utilización*: conteniendo indicadores y relaciones simples, elaboradas y sistematizadas, de modo que el planificador pueda liberarse de los cálculos en sí y dedicarse a lo que es sustancial de su tarea (análisis, diagnóstico, propuesta, etc.), en la que no puede ser sustituido.
 - *Reiterable y con actualizaciones permanentes*: que funcionen dentro de un sistema abierto que permita integrar datos nuevos, otros campos de información, etc.

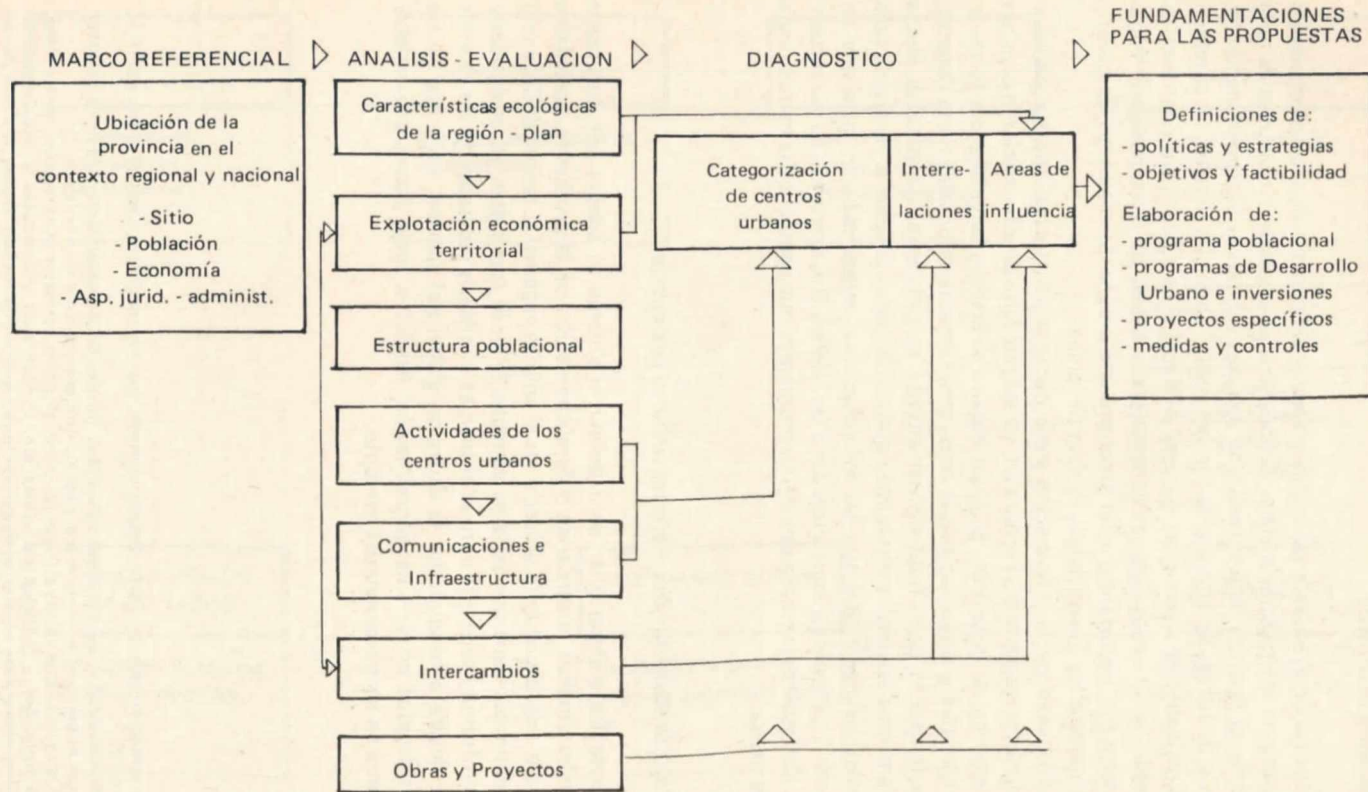


Fig. 3 — PROCESO METODOLÓGICO PROPUESTO PARA DETECTAR EL SISTEMA URBANO

FUENTE: S.E.D.U.V., *Guía metodológica...*; p. 29

Análisis y evaluación

Se estiman como más representativas las variables que definen las características ecológicas del área en la que se hallan los centros urbanos, la explotación económica del espacio, los aspectos relativos a la población, las actividades propias de los centros y sus condiciones de accesibilidad.

La evaluación del impacto de obras y proyectos programados alcanzará a todos aquéllos que puedan tener significación en la evolución del espacio o bien cuando pueden llegar a modificar el comportamiento de uno de los centros urbanos contenidos en el sistema. Se deberá tener en cuenta especialmente los beneficios económicos que ellas producen, la población a la que alcanzan y el espacio sobre el cual actúan.

Diagnóstico

Al realizar el diagnóstico, obtendremos dos visiones del espacio:

- a. Estática: permite apreciar la organización del sistema y sus características fundamentales (categorización de los centros).
- b. Dinámica: reflejará el comportamiento del sistema (interrelaciones, áreas de influencia, etc.).

La categorización de los centros urbanos está orientada a definir el grado de predominio y subordinación que tienen los centros entre sí. Se logra con la evaluación de las debilidades o inexistencia de ciertos equipamientos y servicios que implican la dependencia relativa del centro con carencias con respecto de otro que está mejor dotado. En cada caso, la profundidad del análisis dependerá de la magnitud y complejidad de las ciudades consideradas.

La interrelación entre los centros se conocerá por la valoración de las intensidades de los flujos de intercambio de bienes, personas y servicios que los vinculan.

Las áreas de influencia son en alguna medida "unidades territoriales de comportamiento"⁸ que permiten conocer la eficiencia o ineficiencia de la prestación de servicios. Se podrá llegar a su delimitación a través de modelos matemáticos (modelos gravitatorios) o bien por métodos indirectos que implican el relevamiento de cada uno de los aspectos considerados.

Fundamentación de la propuesta

Esta reflexión se incorpora a pesar de que en este caso sólo se ha pedido al equipo definir el sistema urbano provincial. Su inclusión responde a medidas estratégicas.

8. S.E.D.U.V., *Medios instrumentales para el análisis de los sistemas urbanos*, Bs. As., 1979, p. 19.

cas de previsión: rescatar en forma concreta los temas que deberán abordarse cuando se encare el trabajo de ordenamiento en fases posteriores.

El poner de relieve los problemas fundamentales del conjunto estudiado facilita la tarea de elaborar políticas de acción, definir objetivos para el desarrollo de los centros, canalizar las inversiones y prever los presupuestos para encarar el plan de ordenamiento urbano que sea necesario. En forma global, se dan las bases para la toma de decisiones y la elaboración de proyectos específicos a nivel de prefactibilidad. Por otro lado permite dejar a un lado proyectos utópicos que ofrecen modelos sofisticados y que escapan a las posibilidades concretas del espacio.

El trabajo del geógrafo en esta etapa es muy importante. Debe poner de relieve las interrelaciones cuya proyección inmediata señalan situaciones futuras que pueden o no ser positivas. Se pone en juego todo el contenido geográfico del espacio para detectar selectivamente aquellas situaciones sobre las cuales descansa la articulación del paisaje. Se definen los desequilibrios fundamentales y las tendencias positivas que tendrá que tener en cuenta *necesariamente el modelo que se proponga*.

Es necesario destacar que este método propuesto por la S.E.D.U.V. está orientado a captar las características fundamentales de un sistema urbano provincial; frente a situaciones de mayor complejidad o necesidad de profundizar aspectos definidos, es necesario incorporar nuevas variables. Aquí *se señalan sólo aquellas que son las mínimas e indispensables para tener el manejo del sistema*. Son las que no pueden faltar ni en los estudios simples ni en los proyectos complejos.

Proceso de ordenamiento del sistema urbano provincial

Cuando abordamos el ordenamiento de un sistema conviene clarificar cuál es el papel que cada variable juega en el conjunto de la metodología. Cada elemento de análisis o de relación estará canalizado hacia la propuesta y realización de un *modelo de comportamiento del espacio* que se desarrollará en etapas futuras.

La factibilidad de realización del modelo dependerá de:

- la precisión de las proyecciones;
- la disponibilidad real de capitales y presupuestos sociales y públicos;
- el respaldo legal y administrativo que el mismo reciba;
- decisiones políticas firmes, concretas y oportunas.

Cada paso de la metodología -y de las variables incluidas- deberá ser cuidadosamente elegido para no llegar a apreciaciones exageradas, demasiado simples o demasiado optimistas. En la figura 4 se señalan, a criterio de la nación, las que son indispensables para componer una imagen del comportamiento del sistema futuro y se señalan sus interrelaciones. Se destacan con claridad tres:

- a. las obras y proyectos que ya están programados; serán la base para las *futuras políticas de obras públicas* (continuación, rectificación o cambio

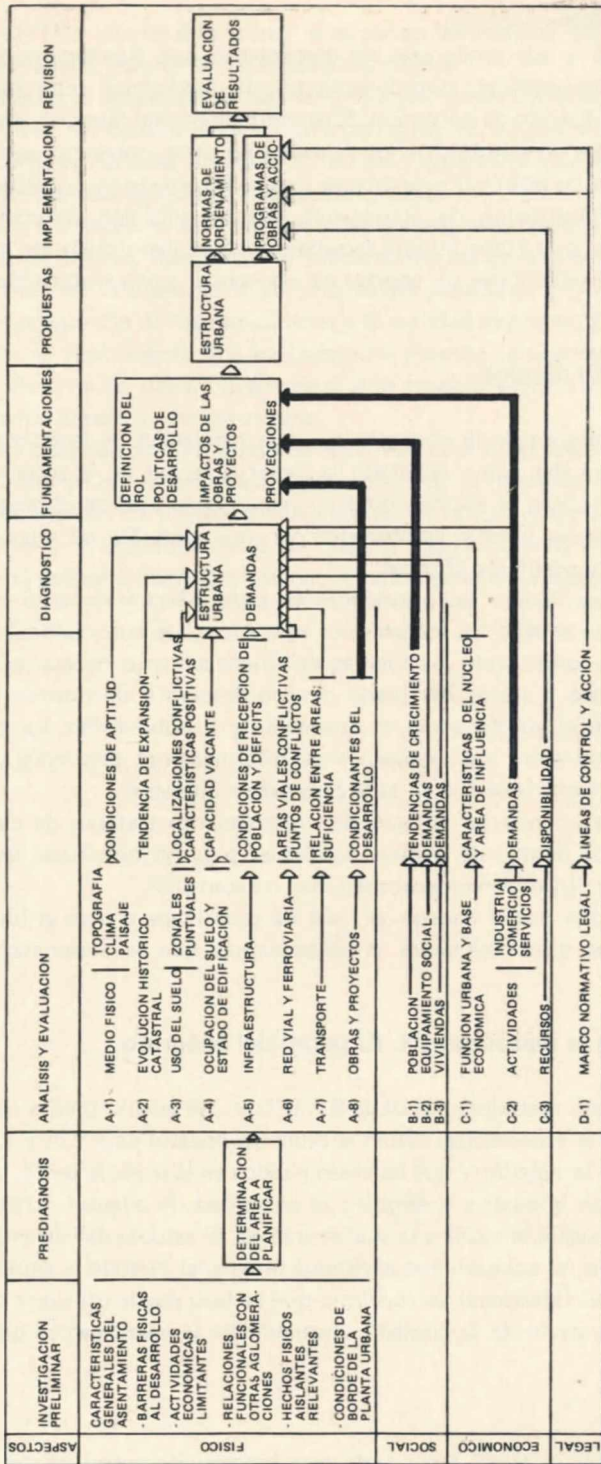


Fig. 4 — METODOLOGIA PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO (*)
 (*) Fuente: S.E.D.U.V., Guía metodológica . . . : p.65

- en las inversiones públicas);
- b. la población y sus tendencias de crecimiento que fundamentarán las *políticas demográficas*, (reordenamiento de tendencias centrífugas o centrípetas, fijación de población, formación de capital humano, etc.)
 - c. las actividades económicas de los centros (industria, comercio, servicios) que avalarán las *políticas económicas* para el futuro sistema (políticas de empleo, relocalización de actividades, descentralización industrial, etc.).

Sin duda en esta etapa influirá la solidez y capacidad del equipo interdisciplinario que deberá seleccionar sus aportes para concurrir a una síntesis globalizadora.

Implementación técnica

La programación de la obra pública y la regulación de la actividad privada se combinan para dar como resultado la materialización de la propuesta. Tanto las normas que regirán la acción como los planes concretos de obras públicas deberán ser coherentes y estar combinados con precisión. De tal manera, tendrán vigencia efectiva y resultarán eficaces.

Las acciones fijarán las prioridades en cada esfera y deberán institucionalizarse; se elegirán además los mecanismos operativos, las autoridades responsables de cada etapa y sobre todo las fuentes de financiamiento necesarias. La acción privada se regulará a través del plano de zonificación y de normas y controles dirigidos a regular el uso del suelo, la ocupación y su subdivisión. La acción pública será concertada entre los organismos de nivel nacional, provincial y municipal y los organismos sectoriales que en cada caso deben intervenir.

Al ponerse en marcha el plan de ordenamiento tratarán de cumplirse los plazos propuestos dentro de límites confiables para no desvirtuar las relaciones causales entre los distintos momentos del plan a desarrollar.

La evaluación puede hacerse al final de cada etapa o bien al final de varias etapas, según las disponibilidades y adaptaciones que la experiencia aconseje.

III. Eficacia de la metodología. El papel del geógrafo

La propuesta metodológica de la S.E.D.U.V., se adapta bien a las diferentes situaciones que los especialistas deben abordar en nuestro país. Los trabajos que se han realizado en la cátedra y que han sido citados en la primera parte, han permitido comprobar sus bondades y también la necesidad de adaptar criteriosamente algunas variables según la escala a la cual se trabaja. El estudio del sistema urbano de San Luis confirmó su aplicabilidad al sistema provincial; cuando se estudia el departamento de Maipú (Mendoza) se confirma que incluso puede utilizarse para evaluar y programar una parte de la ciudad⁹. Actualmente la investigación que se realiza

9. El departamento de Maipú forma parte de la aglomeración urbana del Gran Mendoza.

en el Valle de Uco intenta determinar si es útil en los sistemas urbanos subregionales donde se manejan valores poblacionales muy bajos.

A través de la aplicación de esta metodología hemos comprobado además que el geógrafo tiene los canales abiertos para participar en la tarea. El amplio espectro del análisis urbano necesita sin duda de la visión geográfica que se mueve sobre la base de interrelaciones espaciales y socioeconómicas.

El papel del geógrafo en el proceso del planeamiento urbano es fundamental en las etapas de análisis, diagnóstico y fundamentación de las propuestas. Colabora en forma eficaz en la elaboración de propuestas espaciales y puede contribuir al ajuste de las propuestas de los especialistas a la realidad existente. En la tarea de implementación va controlando que los elementos insertos no desvirtúen los objetivos propuestos. Retoma su papel fundamental en la tarea de control y revisión: estudia el nuevo sistema creado y reinicia el ciclo.

Nuestra participación en tareas de nivel nacional y municipal nos han demostrado que existe ya en nuestro país la conciencia de la necesidad de la visión geográfica en los equipos de ordenamiento urbano. De la solidez de nuestra formación en este campo y la responsabilidad de nuestra acción depende en gran medida la aceptación del geógrafo como profesional del urbanismo en la Argentina.