

Segunda Parte

ESTATUTO DE LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

I Los principios comunes

Ha sido identificada una serie de principios generales que, por decisión de la red, deben ser respetados en la proyectación de un Plan Regulador a nivel Municipal.

Los principios, indicados abajo, son expuestos de manera no jerárquica; son todos importantes en el mismo modo. Los mismos son la síntesis del intercambio de las *best practices* (mejores experiencias) de los socios y de la formación de cada *partner* y por ello pueden ser considerados como patrimonio común de la red.

1. Gestión democrática y participativa

Se considera que la comunidad es la depositaria del derecho de indicar y concretizar las líneas de desarrollo del propio territorio. Ello deberá realizarse a través de un constante y real proceso participativo que orientará, por consiguiente, las elecciones urbanísticas y planificadoras y cualquier acto de gobierno del territorio.

La capacidad de participar en las decisiones del gobierno por parte de la comunidad está condicionada por su nivel de conocimiento. Por ello la comunicación y la difusión de las informaciones relativas a los planos y a los actos de gobierno del territorio y la sensibilización permanente sobre estos temas son aspectos de fundamental importancia.

2. Capacitación permanente del capital humano

El capital humano es considerado un recurso fundamental para llevar adelante el necesario proceso de valorización de todos los recursos presentes en el territorio. Ello será posible si existe por parte de los ciudadanos la conciencia de los valores y de la vulnerabilidad del propio territorio, y el conocimiento de las metodologías y de las herramientas por parte de los administradores y de los técnicos.

3. Autogobierno del territorio

Se define “gobierno del territorio” la actividad relativa a la utilización del territorio, que abarque todos los aspectos cognocitivos, normativos y gestionales que conciernen la tutela, la valorización y las transformaciones de los recursos que lo constituyen. En ese sentido la autoridad de gobierno de un territorio debe residir en el mismo territorio a través de sus instituciones locales y sus procesos participativos, en cuanto cada sujeto que adopta una herramienta de la planificación territorial o un acto de gobierno del territorio, debe aprobarlo, poniendo en práctica, por consiguiente, su autonomía.

4. Marco legal adecuado

La adhesión a los valores de democracia e igualdad es de fundamental importancia; en efecto el marco legislativo y normativo se considera adecuado cuando disciplina las orientaciones del gobierno del territorio, define y armoniza las herramientas de gobierno e impone las condiciones de sostenibilidad de las orientaciones programáticas, definiendo las modalidades de tutela del patrimonio de los recursos locales.

Los aspectos normativos del plan definen, en primer lugar, el marco cognocitivo y el conjunto de los objetivos. Definen además, el grado de integración y dependencia respecto a las herramientas de planificación. El sistema normativo no puede ser considerado rígido. La norma, al contrario, es parte del proyecto y está sujeta a verificaciones cuando el marco conceptual se actualiza o cuando se modifican o integran los objetivos.

5. Asunción de las vocaciones y de las características del territorio en la planificación privilegiando la utilización de recursos locales

La planificación debe basarse sobre las vocaciones y las características del territorio, consideradas recursos esenciales que deben ser valorizados también, y sobretodo, en su articulación y diversidad. Adquiere importancia, en este sentido, la identificación de los “sistemas locales” en cuanto sistemas formados por una pluralidad de sujetos que relacionándose, producen una forma de organización específica que les permite conservar su propia identidad.

6. Integración horizontal, multidisciplinaria y multisectorial y articulación de las herramientas

Considerando la planificación urbana y territorial como una parte importante del gobierno del territorio, la misma debe participar al proceso de integración multidisciplinario y multisectorial que supera el concepto de gobierno del territorio por ámbitos, competencias y sectores distintos. La dificultad de la programación y de la gestión de los desarrollos y de los cambios propios de un territorio se enfrentan solamente con la integración de las herramientas y de los planes de gobierno del mismo territorio.

Además, para ser eficaz, democrático y sostenible en el tiempo, el proceso de integración debe colocarse entre los diferentes actores de la sociedad local (civil y no civil) y entre los diferentes niveles de las instituciones.

7. Evaluación, monitoreo y actualización permanente

Se entiende que la evaluación (territorial, ambiental, social, económica y de la salud) como parte integrante del proceso de planificación y gestión del territorio, debería evaluar y analizar las herramientas de la planificación y los efectos sobre todos los recursos esenciales del territorio. Las herramientas de la planificación están constantemente controladas según indicadores idóneos establecidos anteriormente con la finalidad de evaluar la eficacia y los efectos de las herramientas mismas.

8. Desarrollo humano sostenible

Este principio incluye dos conceptos, el desarrollo humano y el desarrollo sostenible. El desarrollo humano, se basa sobre cuatro pilastros: la igualdad, la sostenibilidad, la participación y la productividad. El desarrollo sostenible es entendido como un proceso de desarrollo en grado de asegurar la reproducción de las formas de capital físico, humano, social y ambiental para poder hechar las bases para su duración en el tiempo. En este sentido los recursos esenciales constituyen prestaciones no negociables del territorio. Ello provoca que cada acto de planificación y programación urbana y territorial debe apoyar y favorecer el desarrollo humano sostenible de la comunidad, garantizando un proceso de desarrollo armonizado con los medios que nos ofrece la naturaleza dando prioridad a la renovación del ecosistema. En fin, debe contribuir a generar instituciones dedicadas a los derechos de las personas sea a nivel del gobierno local que de la sociedad civil, para asegurar la sostenibilidad interna del proceso de desarrollo en su conjunto.

II Las temáticas fundamentales de la planificación municipal

Los principios han sido “traducidos” en ámbitos o temáticas propias de la proyectación; las temáticas consideradas fundamentales en la constitución de un Plan Regulador son 6:

Temática 1 - Aspectos normativos y coordinación entre los diversos ámbitos territoriales (nivel municipal, provincial, regional)

Temática 2 - Sistema de evaluación y monitoreo

Temática 3 - Programación económica

Temática 4 - Combate de la exclusión social

Temática 5 - Valorización de los recursos, de las potencialidades, de las identidades, de las características sociales y territoriales locales

Temática 6 - Participación ciudadana, metodología de concertación, mecanismos de asociatividad técnico-político

Temática 1- Aspectos normativos y coordinación entre los diversos ámbitos territoriales (nivel comunal, provincial, regional)

El sistema normativo al que se refiere es el conjunto de normas que define principios, finalidades y modalidades para el gobierno del territorio y de las normas establecidas en los diferentes niveles. El sistema normativo considerado no constituye un objetivo pero un medio para garantizar el desarrollo sostenible; el mismo no puede ser entendido como un sistema estático. Se considera, en vez, un medio de evolución cuya retroalimentación depende de dos factores principales: a) la actualización continua y el mejoramiento de los conocimientos; b) la actualización, la verificación, la evolución de los objetivos.

El marco normativo establece, además, las relaciones entre los diferentes niveles de la planificación según una orientación no gerárquica pero según los principios de la subsidiariedad, de la diferenciación y adecuación, asegurando, en particular: la relación y la cohe-

rencia de las políticas de sector entre ellos y con las herramientas de la planificación territorial, el fortalecimiento recíproco de las herramientas de planificación y de los actos de gobierno a diferentes niveles institucionales, la valorización de las potencialidades y de las tendencias locales al desarrollo.

Las normas deben establecer: la sostenibilidad de los desarrollos indicados en las herramientas de la planificación; la transparencia de los procesos decisorio y las modalidades de participación de los ciudadanos a las elecciones de gobierno del territorio; la definición y la armonización de las herramientas de planificación; los criterios de evaluación y monitoreo integrado. Las normas deben establecer, en fin, las reglas, los vínculos y las competencias entre todos los actores del desarrollo, para la concertación de actos de gobierno del territorio en grado de promover acciones (público/público, público/privado) dinamizadoras y propulsoras.

Temática 2 - Sistema de evaluación y monitoreo

El sistema de evaluación y monitoreo se puede considerar como un “conjunto de actividades” que permita evaluar de modo global, integrado y permanente la realización de las acciones o de los proyectos previstos por un Plan Regulador. El sistema debe tratar de medir la distancia y la diferencia entre el proyecto y la realización del mismo, comenzando por el “control de la gestión” del proyecto por parte de la comunidad y de la administración con la finalidad de poder modificar los proyectos, durante la realización y para optimizar y mejorar el Plan regulador junto con las demás herramientas de la planificación.

La definición del sistema de evaluación y monitoreo pasa a través de la creación de nuevos indicadores de performances que no correspondan exclusivamente, a lógicas económicas. Los nuevos indicadores de performances, inspirados a la simplificación e innovación cultural de los mecanismos de evaluación tecnocráticos y técnicos, cuya complicación es inversamente proporcional a la eficacia, se basan sobre algunos criterios a los que no es posible renunciar. Entre ellos: el grado y la forma de participación social a las decisiones; la integración de los indicadores de riqueza económica de un territorio con los de la calidad ambiental, urbana, territorial, social y al reconocimiento de las diferencias y culturas; de la sostenibilidad ecológica y de la salvaguardia de las presentaciones de los recursos; el grado de autonomía del sistema local en la producción, en la información, en la cultura, en los modos de vida etc.

Temática 3 - Programación económica

La programación económica, cuando se refiere a un plan regulador municipal, conlleva la relación entre el desarrollo económico, y las estrategias territoriales. El tipo de programación económica que la red conddivide es la que favorece, aún a través de las herramientas urbanísticas, un desarrollo económico basado, o por lo meos compatible, con las identidades y los recursos locales, capaz de favorecer una reducción de las desigualdades socia-

les y que prevea una gestión de los recursos económicos relacionados con la planificación y la proyectación participada. Nos referimos a una programación económica a nivel municipal que dialogue y se relacione con otras indicaciones de desarrollo a escala sobre-municipal sea que sea gubernativa o no sea que produzca redistribución de la riqueza.

Temática 4 - Combate de la exclusión social

Como el tema de la exclusión social concierne, las políticas nacionales y en tema de globalización, las políticas internacionales, está claro que el estatuto no pretende indicar las herramientas que se refieren a ámbitos diferentes de la planificación urbanística, pretende solo indicar instrumentos planificatorios que contribuyan a la lucha contra la exclusión social que puedan, a través de la gestión y del control de la temática urbanística, reconocer y apoyar las diferencias sociales y las consiguientes formas de ocupación del territorio, permitiendo que todos los ciudadanos puedan disponer de los bienes y servicios de la ciudad. En este sentido deberán adoptar iniciativas y planes específicos adaptos a contrastar la condición de marginalidad urbana a través de la reconstrucción de espacios públicos, la adecuación higiénico-sanitaria y de las redes de infraestructuras y, sobretodo, con un enfoque multisectorial y participativo, promueve procesos que valoricen las potencialidades locales y dinamicen las economías de las zonas marginales para que la inclusión no asuma características asistencialistas, sino que se base sobre la productividad y la capacidad de generar ingresos sustentables y de participar a la “vida” social, cultural y económica de la ciudad entera.

Temática 5 - Valorización de los recursos, de las potencialidades, de las identidades, de las características sociales y territoriales locales

Para los socios los “recursos del territorio” son de diferente naturaleza pero muy importantes, sea que sean naturales, económicos, humanos, culturales o sociales. En particular se individualan como recursos esenciales de la planificación y de la gestión urbana y territorial: el aire, el agua, el suelo, los ecosistemas naturales, la ciudad y los sistemas de los insediamentos, el paisaje y los documentos materiales e inmateriales de la cultura, los servicios de interés público, los sistemas infraestructurales y tecnológicos, el capital humano en su significado de conocimiento y de “saber hacer”, los valores asociativos, las identidades sociales y culturales y su localización territorial.

Fortalecer la identidad local, como factor de desarrollo de las comunidades, significa identificar y conservar los valores culturales, sociales y ambientales a partir de la definición (cantidad, calidad y método) del aprovechamiento de los recursos persiguiendo el objetivo de la sostenibilidad, o sea del mantenimiento del nivel de utilización del recurso durante un período de tiempo.

En última análisis el enfoque compartido se desarrolla considerando el territorio como un recurso único e indivisible y la valorización como el encuentro entre energías del futuro y la memoria de los lugares. La red promueve una nueva forma de “representar” el

territorio para construir la conciencia de sus propios valores, de la potencialidad de tener una riqueza que dure en el tiempo para estimular proyectos, planes y políticas realizados para generar una nueva economía social, fundada sobre la valorización colectiva del patrimonio mismo.

Temática 6 - Participación ciudadana, metodología de concertación, mecanismos de asociatividad técnico-político

El tema de la participación ciudadana se basa sobre la voluntad política y la capacidad técnica. Sólo en este modo, según los socios, es posible hipotizar un proceso de planificación construido de forma participada, que prevea una concertación permanente entre actores, que a través de metodologías adecuadas permita acceder fácilmente a las fuentes de información y la posibilidad de una comunicación constante entre la administración y los ciudadanos. Nuevas formas de democracia directa se realizan acompañando los institutos de democracia delegada, nuevos institutos de decisión que, alargados al mayor número de actores representados del contexto social y económico promuevan “escenarios” de un futuro localmente condivisibles. A través de un lenguaje simple, no tecnocrático y especializado, la participación se extiende a los actores más débiles y sin voz en las decisiones institucionales, recomponiendo el mosaico de los intereses en una perspectiva común.

En esta tabla se indica de forma esquemática la relación entre los principios y las temáticas.

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">PRINCIPIOS</div> <div>TEMÁTICAS</div> </div>		1	2	3	4	5	6
		Aspectos normativos y coordinación entre los diversos ámbitos territoriales	Sistema de evaluación y monitoreo	Programación económica	Combate de la exclusión social	Valorización de las potencialidades, de las identidades, de las características sociales y territoriales locales	Participación ciudadana, metodología de concertación, mecanismos de asociatividad técnico-político
1	Gestión democrática y participativa						
2	Capacitación permanente del capital humano						
3	Autogobierno del territorio						
4	Marco legal adecuado						
5	Asunción de las vocaciones y de las características del territorio privilegiando la utilización de recursos locales						
6	Integración : horizontal, vertical, multidisciplinaria , multisectorial y articulación de los instrumentos						
7	Evaluación y actualización permanente						
8	Desarrollo humano sostenible						

III Las herramientas fundamentales de la planificación municipal

Para cada temática, en la que se evidencian problemas pero también oportunidades de cambio, se han identificado herramientas “comunes” que derivan de las experiencias de varios socios y del debate internacional más maduro sobre el tema en objeto. Esas herramientas han sido “elegidas” como patrimonio condividido de la red.

Cada herramienta de la planificación territorial contiene la disciplina estructural y estratégica del territorio interesado y en tal sentido:

- a) representa la descripción de los elementos identitarios del territorio;
- b) determina las condiciones de sostenibilidad en referencia con los recursos esenciales
- c) contribuye a la definición del rol del territorio en relación al contexto;
- d) determina las orientaciones y las acciones de proyecto para perseguir el desarrollo sostenible
- e) establece las orientaciones de la programación del desarrollo territorial con la finalidad de garantizar y verificar la sostenibilidad económica, social, territorial y ambiental.

Temática 1 - Aspectos normativos y coordinación entre los diversos ámbitos territoriales (nivel municipal, provincial, regional)

La normativa, a la que nos referimos en esta parte dedicada a las herramientas, es la de los Planes y de los actos del gobierno del territorio. La misma es parte integrante del proyecto y deriva de los análisis del patrimonio de los recursos disponibles.

El aparato normativo del proyecto no puede prescindir de la integración del mismo con los diferentes niveles institucionales superiores, en una lógica de subsidiariedad, y con los diferentes sectores administrativos relacionados con la actividad de planificación (naturalmente, no sólo física). Todo ello, porque la coordinación entre ámbitos territoriales y/o temáticos es una componente imprescindible para asegurar la sostenibilidad de los proyectos de planificación municipal.

En efecto, como todos los entes y las instituciones territoriales realizan funciones administrativas para el gobierno del territorio, en los límites consentidos por sus competencias, el sistema normativo debe asegurar el ejercicio de las respectivas funciones de programación, planificación y control, en modo orgánico y coordinado, asegurando al mismo tiempo la relación y la coherencia entre las políticas de sector y entre ellas y las herramientas de planificación urbanística y territorial. El recíproco fortalecimiento de las herramientas de planificación y gobierno del territorio consiente la valorización de las potencialidades y de las tendencias locales de desarrollo.

En este caso más que de herramientas (las normas son herramientas) debemos considerar la calidad de las normas, los procedimientos de aplicación, las modalidades para su monitoreo (en cuanto a los efectos que su aplicación produce). Las buenas prácticas de mantener o consolidar que indicamos, por consiguiente, son las siguientes:

β Las normas generales, las establecidas por los aparatos legislativos de referencia, deben moverse hacia el desarrollo sostenible del territorio a través de la valorización de los recursos, identificar los sujetos (quienes son los actores y como los mismos se relacionan), indicar los procedimientos, definir las modalidades generales de evaluación, definir las modalidades generales de participación ciudadana, establecer las actividades negociables del patrimonio de los recursos;

β Las normas, no son una finalidad, más bien una herramienta del Proyecto de planificación; a la par de los aparatos cartográficos, de los repertorios analíticos etc.;

β Las normas, siendo parte del Proyecto, deben seguir el proceso de evaluación y monitoreo, de actuarse con metodología integrada. En ese sentido no se deben considerar inmutables, pero cambiarán en función de la profundización analítica, del perfeccionamiento de los objetivos del Proyecto, de la adecuación necesaria a los cambios que la sociedad local, involucrada en el proyecto, presentará;

β El “Procedimiento unificado”, osea la coordinación multisectorial a cada nivel operativo (análisis, proyecto, monitoreo) aparece como la metodología más adecuada con la finalidad de asegurar un desarrollo humano sostenible de las comunidades y del territorio.

Temática 2 - Herramientas para el monitoreo y la evaluación en la planificación municipal

EL monitoreo y la evaluación en la planificación municipal se cumplen esencialmente individuando los indicadores adaptos y utilizando la metodología de la entrevista (a quien lo utiliza, a los stakeholders etc). Estas herramientas tienen la función por un lado, de representar sintéticamente los problemas indagados manteniendo el contenido informativo del análisis y por el otro de verificar la percepción de los mismos en la comunidad. Los indicadores tienen la finalidad de reducir el número de los parámetros que normalmente son solicitados para dar el “marco” exacto de la situación y tienden a simplificar el proceso de comunicación a través de los que los resultados (cuantificados) son brindados a la población.

Los indicadores pueden ser vistos como herramientas para ayudar a comprender la relación entre fenómenos locales y entre estos y los globales, identificando los cambios, las tendencias y las prioridades. Otra función de los indicadores es la de apoyar los procesos decisionales locales por parte de los entes públicos y privados, promoviendo la integración en las políticas, entre los niveles de gobierno y los sectores de intervención.

Además ayudan a anticipar los problemas y a adoptar estrategias de largo plazo, a monitorear la eficacia de las acciones y a facilitar la participación local definiendo objetivos y políticas aceptadas y condividas. Teniendo presente que la función del indicador es la de representar la especificidad ambiental, social y económica de los planes a los que son aplicados, cada una de las comunidades deben seleccionar autonomamente los indicadores más adaptos a su situación local; lo que en vez es útil concordar para poder tener un intercambio son los criterios de selección, el “marco” conceptual y algunos estándares homogéneos.

La ventaja que se produce en el proceso planificador, utilizando herramientas y metodologías eficaces de monitoreo y evaluación, es la posibilidad de cumplir o hacer cumplir los objetivos y las acciones aprobadas para la gestión y la ejecución del Plan, con la participación de los distintos actores económicos, técnicos, administrativos y sociales incluidos en el mismo, además de la evaluación y el monitoreo en itinere permite de revisar los resultados obtenidos y planear reajustes que se consideran oportunos.

Los criterios comunes para realizar herramientas consideradas buenas prácticas que deben ser mantenidas o consolidadas respecto a esta temática son:

A) Respecto a la activación de políticas de sostenibilidad:

- Coherencia “técnica” con objetivos de calidad y target adoptados en el proyecto
- Representatividad de las condiciones ambientales y socio-económicas locales, de los factores de presión sobre los recursos, de las políticas urbanas y territoriales
- Relación con las competencias públicas

B) Respecto a la orientación de las decisiones y de comportamientos públicos y privados:

- Capacidad de restituir la eficacia en las elecciones
- Inmediatez comunicativa

C) Con respecto a la validez científica:

- Sensibilidad de los cambios en el tiempo y la diferencia entre los niveles de performance entre diferentes ámbitos
- Capacidad de evidenciar las oportunidades que deben ser valorizadas
- Seguridad de los métodos de medida y recolección de datos
- Comparabilidad de estimas y medidas en el tiempo

D) Con respecto a la aplicabilidad de los indicadores:

- Existencia, reperibilidad y seguridad de los datos necesarios
- Costos y tiempos necesarios para la elaboración y la recolección de datos
- Disponibilidad en el tiempo y frecuencia de actualización

Por lo que concierne el tipo de indicadores podemos decir que los mismos se diferencian en 3 categorías:

- Los indicadores descriptivos: que expresen el estado de algunos fenómenos importantes para la calidad y sostenibilidad ambiental y socio-económica.
- Los indicadores prestacionales: de carácter comparativo que integran un indicador descriptivo con un índice de referencia o un objetivo político. Los mismos expresen la tasa de variación respecto a un valor de referencia.
- Los indicadores de orientación que describen los comportamientos y los estilos de vida que es necesario cambiar con el fin de llegar al objetivo establecido, oviamente los mismos están incluidos en la “vision” que se pretende seguir.

Temática 3 - Herramientas para la programación y la sostenibilidad económica de los planes municipales

La programación económica a la que se refiere el presente documento es una estrategia que debe permitir indicar, por importancia y prioridad, las acciones vinculantes para el desarrollo económico y social sostenible (no físico) de la ciudad. Esta actividad incluye aspectos sea político-administrativos, sea culturales, económicos, ambientales, patrimoniales y sociales relacionados con el desarrollo integral de la ciudad. Es, por consiguiente, una programación integrada que persigue la sostenibilidad económica de la ciudad y el mejoramiento de la calidad de la vida a través de la integración multisectorial, multidisciplinaria, horizontal y vertical.

Por integración multisectorial se entiende la relación, en la programación económica relacionada con la planificación, con los otros sectores de programación típicos de la administración pública: social, ambiental, cultural, urbanística y territorial ecc.

Por integración multidisciplinaria se entiende en vez la relación, en la traducción de las indicaciones de la programación económica en ámbito urbanístico, de la utilización de diferentes disciplinas (geología, geografía, sociología, economía social, ecología ecc.).

Por integración horizontal se entiende la relación entre los diferentes actores (categorías del sector de la sociedad civil, instituciones etc.) a un mismo nivel institucional (municipal, provincial, regional.) que intervienen, en cuanto promotores o beneficiarios, en la programación económica; mientras que la integración vertical es la relación entre las diferentes programaciones económicas de los diferentes niveles institucionales.

Para esta parte resulta complejo indicar herramientas comunes, sobretudo por las diferencias sociales, institucionales, normativas de las diferentes realidades locales. Consideramos, de todos modos, buenas prácticas, que deben ser mantenidas o consolidadas, aquellas iniciativas que favorezcan la sostenibilidad económica del Plan y su integración con la estrategia de desarrollo de la comunidad.

La sostenibilidad económica del Plan se realiza si:

- Existen Planes estratégicos de desarrollo económico y social;
- La planificación urbana y territorial es coherente con los Planes estratégicos;
- Sus previsiones están basadas sobre un balance económico real;
- Corresponde a las de la comunidad local y es aprobado por la misma;
- Las modificaciones que realiza producen un aumento de la riqueza y del bienestar de los ciudadanos;
- Dichas modificaciones resultan sostenibles y no influyen sobre el nivel operativo de los recursos.

Temática 4 - Herramientas para la lucha contra la exclusión social

El problema de la marginalidad urbana y de la exclusión social que se genera en estos casos, el que se salda con el de la seguridad de las viviendas, constituye una emergencia

dramática para un gran número de habitantes de muchas ciudades. Ello, aunque por razones diferentes, no sucede solamente en las ciudades y en las metrópolis de los países más pobres.

Las razones de estos fenómenos son múltiples: el desequilibrio entre demanda y oferta de habitaciones que vuelve inaccesible el mercado a los grupos sociales más desventajados; fenómenos migratorios aparentemente inarrestables desde las campañas hacia las ciudades o centros urbanos, que favorecen la ocupación de territorios no adaptos a la edificabilidad y no dotados de ningún tipo de infraestructuras; fenómenos de “expulsión” de la población de partes de la ciudad o del territorio debido al desarrollo de dinámicas económicas por lo general esógenas al contexto social local (turismo de élite, terciarizaciones sin medida etc.). Ese problema, que no puede ser combatido simplemente a través de una correcta planificación urbana y territorial- aunque sea integrada, multi-sectorial etc.- debe permanecer de todos modos como un objetivo central. Por esta razón es necesario recordar algunas herramientas y algunas prácticas de gestión urbana y territorial que, aunque non hayan resuelto el problema, se han demostrado herramientas eficaces de contraste. Entre ellos recordamos los Planes de intervención para las Areas Especiales de Interés Social; osea las herramientas que identifican las áreas de interés social, edificadas o no edificadas, que permitan adoptar , constantemente, la solución más idónea. En algunos de estos casos, por ejemplo, se ha considerado útil la mantención y la mejora higiénica e infraestructural de insediamentos autoproducidos o irregulares, con procedimientos que aspiran a la regularización del terreno; en otros casos ha sido elegida la identificación de areas libres adaptadas a proyectos especiales utilizando los modelos urbanísticos más adecuados a las características y a las posibilidades de las poblaciones con pocos ingresos, además de ser compatibles con el sistema urbano, ecológico y social en su conjunto. En estas áreas, considerando el hecho que existe un problema que asume una característica de emergencia, se adoptan, tendencialmente, regímenes urbanísticos específicos respecto a la norma general. Además de ello, algunas experiencias han demostrado la eficacia de la colaboración entre público y privado en la producción de habitaciones de interés social. En estos casos se ha dado la posibilidad a inversionistas privados de edificar en areas consideradas, por las administraciones públicas, adaptas a recibir habitaciones de interés social, en cambio de areas urbanizadas con las que el municipio pueda responder a la solicitud de habitaciones. Naturalmente, en cada caso, permanecen los problemas de compatibilidad ambiental, la resolución de la carencia de infraestructuras públicas en estas areas urbanas, la regularización de las reglas de los suelos. Naturalmente, el tema de la redistribución de los ingresos urbanos a través de la fiscalidad relacionada con el derecho de construcción, es una herramienta fundamental y central aún relativamente a esta temática. En particular es importante relacionar el aprovechamiento de los recursos que se liberan para la imposición de las contribuciones sobre el derecho construir, con la gestión de la relación entre densidad habitacional y el sistema de las infraestructuras y con los estándares de sostenibilidad ecológica y social a los que cada realidad debe corresponder.

En conclusión las herramientas consideradas buenas prácticas de mantener o consolidar respecto a esta temática son:

- Identificación de Áreas Especiales de Interés social, sobre los que serán realizados específicos Planes que podrán contener normas especiales y temporáneas;
- Utilización de recursos financieros originados por impuestos para programas de inclusión social referentes al mejoramiento del “hábitat”;
- Regímenes urbanísticos flexibles a través de normas específicas;

Gestión de la fiscalidad producida en el ámbito del “derecho a construir” finalizada a programas y planes de intervención de lucha contra la marginalidad urbana y a la consiguiente exclusión social.

Temática 5 - Herramientas para la valorización de los recursos, de las potencialidades, de las identidades, de las características sociales y territoriales

La valorización de las potencialidades y su aprovechamiento para el desarrollo local, se ha denominado como “puesta en valor” y han sido aplicados con éxito en centros históricos, áreas costeras o de valores naturales y patrimoniales de algunos de los socios. Para conseguir planes de valorización es evidente la gran importancia que adquiere la identificación de los recursos propios del territorio, como base de la sostenibilidad que hace posible el desarrollo local basado en la cultura autóctona.

Los planes no deben limitarse a proponer medidas para aumentar la calidad de vida de la población, deben elaborar vías para lograr su materialización. La mejoría de las condiciones sociales no puede depender solamente de recursos externos, debe estar indisolublemente vinculada a una reactivación de la economía local que permita a los vecinos incrementar sus ingresos mediante la creación de una base económica sustentable en el tiempo, anclada en rescate de las tradiciones culturales y de los recursos locales y que desarrolle la capacidad de creación de empleo.

Existen experiencias exitosas que han permitido la efectiva valorización de los centros históricos y áreas de valor, tutelando el patrimonio de recursos locales presentes en el lugar como base para el desarrollo económico y social.

En efecto, la norma de protección y manutención, aún cuando reconoce la “Especialidad” o el “Valor” de algunos recursos locales, no es suficiente para garantizar algo más que la simple, aunque importante, conservación. Otras veces la existencia de herramientas que han creado áreas especiales del territorio, constituidas por zonas con características específicas para el uso o la ocupación del suelo o porque constituyen un ecosistema importante y contienen un elevado valor arquitectónico urbanístico o cultural, han afirmado un principio que es el de la necesidad de valorizar y conservar la identidad local, pero no han resuelto los conflictos de la política de la valorización. En efecto, el sentido común, muy presente en las administraciones públicas locales, siente el vínculo de conservación como una obligación no resaltando el valor económico que puede

ser producido por el mismo recurso. El simple vínculo proteccionista, por consiguiente, es considerado como guía para el aprovechamiento de los bienes. Normalmente a dicha guía le corresponde una idea del costo de manutención y protección. El proyecto de valorización debe tender a modificar esta percepción.

El proceso de consolidación de la idea que la valorización de los recursos sea económicamente sostenible o que sea ella misma el motor del desarrollo, es por consiguiente el primer paso para poder aplicar planes de valorización que no sean onerosos para las administraciones, pero que generen desarrollo económico.

Por lo que ha sido escrito anteriormente, el tema de la valorización debe considerarse como central en cada nivel de la planificación y de la programación.

Por esta razón, el elenco de las herramientas consideradas como buenas prácticas para mantener y consolidar no se refieren solamente al nivel municipal, más bien comprenden las herramientas producidas por los Entes o por las principales instituciones.

Las herramientas:

- Los Planes de orientación y/o coordinación territorial, o de área vasta, definen los objetivos operativos de la política territorial y coordinan las políticas sectoriales (multi-sectorialidad) respecto a la utilización del recurso del territorio. Estos planes pueden definirse como un conjunto de acciones intersectoriales, coherentes y relacionadas entre ellas, que convergen hacia un objetivo común de desarrollo del territorio y justifican un enfoque actuativo unitario.
- Normas y leyes para la Delimitación de áreas especiales de Interés histórico, artístico y Cultural o de Protección Ambiental. Sono las herramientas normativas que ponen vínculos y limitaciones a la utilización con la finalidad de preservar el bien, a través de una valorización con herramientas adicionales.
- Estudio de la evolución histórica y caracterización del territorio, Inventario de recursos naturales, culturales, humanos, sociales, económicos etc., Análisis de los recursos (ponderación) y definición de las vocaciones del territorio. Son las principales herramientas que definen: a) el marco conceptual (que asume datos e informaciones de los Planes de las entidades superiores gerárquicamente); b) los niveles de los recursos por lo que concierne la manutención o la mejora cualitativa de los recursos mismos; c) las vocaciones del territorio y/o de las áreas omogéneas que lo componen.
- El Plan Regulador Municipal, que considera el territorio como recurso unitario fijándose el objetivo estratégico de su valorización, define la Estrategia de intervención general (que debe ser actuada también con los Proyectos dinamizadores de la economía local) y las prescripciones generales sobre el uso y la tutela de los recursos esenciales a través de: a) los objetivos cualitativos que se refieren a estructura identitaria creada por los sistemas y subsistemas territoriales; b) la definición de los niveles inderogables de las prescripciones para los recursos esenciales del territorio; c) la disciplina de la evaluación integrada y del monitoreo.
- Planes de valorización de recursos (integrados a los planes generales): son los planes

específicos y sectoriales de carácter actuativo. Los mismos derivan de los anteriores niveles de planificación y constituyen las herramientas operativas.

Temática 6 - Participación ciudadana, metodología de concertación, mecanismos de asociatividad técnico-político

La participación, como forma de gobierno de una comunidad local, no puede considerarse como una metodología tecnicista válida en cada momento y en cada lugar. La misma debe adecuarse a los caracteres de la comunidad y del territorio en el que se aplica, utilizando las modalidades asociativas y las formas de comunicación espontáneas propias de la sociedad local.

La democracia participativa, implica la existencia de una institución de gobierno que no reconozca solamente los derechos de los ciudadanos, pero que divida con ellos, el poder de establecer los criterios y los objetivos para las políticas públicas.

La participación ciudadana, por lo tanto, está basada sobre el hecho que los ciudadanos sean formados e informados y que influyeran en la formulación y materialización de las políticas públicas. A su vez el poder público debe ser plenamente transparente con propósitos y acciones explícitas y con objetivos claros.

La participación establece una forma de vigilancia con un mejor control de las políticas públicas y de las acciones concordadas con los ciudadanos que a su vez aseguran una continuidad de las políticas públicas a largo plazo y ayudan la sostenibilidad de los planes. Es una herramienta importante que modifica la ciudad basándose en el empuje de la distribución igualitaria de los beneficios urbanos; pero para que la participación sea eficaz, o sea para que produzca planes que correspondan a las exigencias reales de los ciudadanos, la misma debe actuarse en todas las fases y a todos los niveles de los procesos de toma de decisiones, con todos los actores locales en un marco legal estructurado y claro.

Por estas razones las formas de comunicación que sensibilicen los ciudadanos a los problemas relacionados con la proyectación urbana y con la gestión de la ciudad, debe apuntar a una simplificación del lenguaje para mejorar y difundir el nivel de comprensión. Las normas actuativas, las relaciones, las bancas de datos y la cartografía técnica deben ser comprensibles y distribuidos, posiblemente atractivos y explicativos de las transformaciones (y de las consecuencias) que los proyectos y los planes promueven.

Por consiguiente, más allá de las modalidades con las que se actúan las principales prácticas de participación, sean las mismas experiencias de presupuesto participativo, participación a la redacción de planes estratégicos, proyectos “especiales”, experiencias tipo Agenda 21 local, etc., se indica en los modelos de comunicación eficaz la herramienta principal para asegurar la inclusión de todos en los procesos decisionales.

Otro requisito necesario para cada método de participación es el hecho que el mismo asuma un carácter evolutivo. Que grabando el modificarse de la sociedad local (aún después de la influencia que el modelo participativo tiene en la sociedad), modifique a su vez, su propia estructura y metodología operativa.

Las formas de democracia participativa se basan sobre tres pilastros que debe ser regula-

dos: la participación directa (asambleas plenarias con los ciudadanos), la participación representativa (a través de las instancias decisionales delegadas) y la participación virtual (a través de internet).

Las bases y las herramientas consideradas buenas prácticas de mantener o consolidarse respecto a esta temática son:

- Técnicos y representantes políticos capacitados: el ciudadano debe tener como interlocutor los técnicos y los administradores capaces de hacer comprender los proyectos y entender las indicaciones y las problemáticas, resolviendo los conflictos;
- Intercambio de informaciones permanente a través de todos los medios adecuados y disponibles: los medios de comunicación deben ser los más eficaces y difusos pero, sobre todo, adecuados a la realidad local;
- Foros regionales, conferencias municipales, consejos populares y consultas: las reuniones deben contener el mayor número posible de representantes de diferentes intereses. La elección de las “representaciones” de intereses, instancias temáticas, ámbitos geográficos, competencias etc. Debe ser compartida, transparente y regulada;
- Talleres: los talleres deben asegurar, en su organización, también la expresión libre de cada opinión;
- Concertación permanente: deben existir espacios claros y legítimos de intercambio constante con los ciudadanos.