

EL TERRITORIO BALDIO

Aproximación teórica a las políticas territoriales iberoamericanas

Jonás Figueroa Salas

En los últimos años, diversas naciones del continente han aprobado sendas normativas para orientar y controlar los usos del territorio. Entre sus objetivos sobresalen aquellos tendientes a determinar una cierta coherencia y articulación entre los conflictos y las actuaciones propuestas para su corrección y superar de este modo, los viejos vicios en la planificación.

Nuestro interés en plantear una aproximación a las políticas territoriales iberoamericanas mediante el análisis más o menos global de la ideología respectiva, está sustentado por los graves conflictos que permaneciendo inalterables en el ámbito espacial (ciudad y territorio), se agravan y repercuten ampliamente en la precaria calidad de vida que padecen los habitantes. La actual andadura europea y más aún la española por la crisis que afecta al proceso, su praxis y resultados, nos proporciona la referencia para cuestionar el tratamiento a «punta de navajas» del territorio, a raíz de las disfunciones que presenta el ejercicio de la materia en Iberoamérica.

The Waste Land: A theoretical approach to Iberoamerican territorial policy.

Of late, many Iberoamerican nations have enacted rulings as to the best use and control of this with respect to virgin ground. Among others, the aim behind such legislation was to give a certain coherence and ordering to the matter at those points where problems tend to arise and in so doing to correct and overcome the old vices of the planning process.

The paper puts forward a wish to set out an approach to Iberoamerican planning as to territories through a more or less global analysis of the ideology underlying each policy and the grave conflicts of interest ever to be found where ground is used (City and Territory), conflicts that manifest themselves in the precarious standard of living of the inhabitants of these areas in question. Present day European experience and especially that of Spain because of the effects The Crisis has had on the process, its praxis and results, are here seen as giving the authors grounds for questioning the *knife-point* approach to groundspace problems this as a consequence of the glaring inadequacies in its present applications in Iberoamerica.

1. INTRODUCCION

Con posterioridad a la segunda gran guerra y a raíz de sus consecuencias políticas y económicas, se inicia en Iberoamérica un tardío proceso de industrialización. La sustitución de las importaciones y el procesamiento de los recursos naturales propios, serán sus principales objetivos. Este proceso industrial y económico, trae aparejado el fenómeno de un explosivo crecimiento físico de las ciudades que concentran el aparato fabril, admi-

nistrativo y financiero. A partir de fines de los 50 y con el impulso del gobierno norteamericano, surgen los primeros departamentos técnicos con la misión de elaborar la planificación del desarrollo (1). No es ajeno a ello la participación en el aparato productivo, de empresas transnacionales y la presencia dominante de la ideología social-cristiana en el cuadro político de los países que se sitúan a la delantera de esta postura de programar el desarrollo. El estilo inicial de esta planificación tiene un neto carácter socioeconómico, totalmen-

Jonás Figueroa Salas es Arquitecto, Urbanista y Diplomado en Ordenación del Territorio.

(1) La Comisión Económica para América Latina con sede en Santiago de Chile, fue creada en 1948. En estos 40 años las ideas básicas propugnadas por ésta durante los 50 y 70, han terminado por amenazar las posibilidades económicas del continente. Su responsabilidad en el actual proceso deudor de los países del área, es una cuestión que precisa de aclaraciones. El gobierno venezolano crea en 1958 Cordiplán, su similar chi-

leno, Odeplán en 1964. Estos tres organismos técnicos pueden ser considerados los pioneros en la formulación de la planificación económica en las naciones iberoamericanas. A inicios de los 60, la administración Kennedy impulsa la Alianza para el Progreso, una suerte de Plan Marshall que promueve el surgimiento de no pocos organismos locales dedicados a la materia. La planificación urbana como competencia central o local y técnica elemental de desarrollo físico, inicia su andadura entre los años 20 y 30, influenciada por las teorías de la ciudad jardín y el funcionamiento arquitectónico.

te desligado de los factores físicos que lo condicionan. Estos últimos, quedan retringidos al quehacer urbanístico en las áreas metropolitanas y los centros urbanos mayores que concentran las actividades socioeconómicas y que adolecen por igual, de una falta de globalidad.

Revisar la experiencia iberoamericana en la programación del desarrollo económico, durante los últimos 30 años, entrega datos significativos. Los múltiples enfoques aplicados y las temáticas analizadas, tales como desequilibrios regionales, polos de desarrollo, centro y periferia, etc, definen una cultura con un cierto grado de madurez, aunque sus resultados por causas externas provenientes de la falta de consolidación de procesos de organización en otras áreas de la administración, hayan sido modestos. El otro tipo de planificación que encontramos es la de carácter urbano-física. Ésta tiene una tradición mayor, pero sus problemáticas y resultados no difieren mayormente de la planificación regional o económica. El crecimiento urbano explosivo, la falta de coherencia de los diferentes instrumentos disponibles y la ausencia de mecanismos de gestión, han trabado las medidas y decisiones al respecto (2).

Considerando en primer lugar que ambos tipos de intervención prospectiva —económica y urbanística— poseen algunas facetas comunes, entre ellas la territorial como soporte y factor del desarrollo y, en segundo lugar, el añejo divorcio entre las mismas, hemos definido como Políticas Territoriales al cúmulo de actuaciones programadas de índole económica, social, física y urbanística que buscan elevar el nivel de vida de la población. Los términos política y desarrollo, entendidos hasta ahora como simples instrumentos y acciones determinísticas, definen el grado de intervención de la Administración para el logro de tales objetivos.

Los pobres y equivocantes resultados obtenidos por las políticas económicas y urbanísticas, producto de la carencia de cuadros técnicos idóneos y medios financieros necesarios para la ejecución de planes, programas y proyectos, provocan la desilusión de las instancias técnico-administrativas. Situación que se hace extensiva a la totalidad de la estructura social, generando por un lado la contestación social para reivindicar el acceso a mejores niveles de vida y por otro, la quiebra de la institucionalidad del aparato gubernamental justificada por el «caos socioeconómico» que trae la ausencia de resultados. De este modo, la actividad planificadora como instrumento de desarrollo de las políticas territoriales, pierde una de sus condiciones primordiales: la democracia. La inestabilidad sociopolítica que impide trazar reformas es-

tructurales, identificará este último cuarto de siglo que ha ido dando bandazos entre la intervención estatal absoluta (nacionalización del aparato productivo) en los gobiernos de corte socialista y la plena desregulación neo-liberal (privatización y subsidiariedad) en las administraciones militares y autoritarias. En ambas fórmulas, los problemas socioeconómicos, urbanísticos y medioambientales, han permanecido como asignaturas pendientes y en algunos casos, su diversificación ha dejado desfasadas las técnicas correctoras.

A finales de los 80 podemos afirmar que la experiencia territorial en sus vertientes económica, social, física, urbanística y medioambiental ha sido frustrante. Sus resultados son visibles en la destrucción de los ámbitos naturales, en la irracional explotación de los recursos y en las insalubres concentraciones poblacionales carentes de los más mínimos bienes urbanos. Sin embargo, los actuales cambios democráticos que positivamente se extienden por el continente y que deberán consolidarse el próximo siglo XXI, posibilitan proponer y optar a nuevos estilos de usos del territorio, según objetivos socioeconómicos y físicos. La breve y equivocante andadura iberoamericana, genera elementos de análisis que identifican las disfunciones que presenta el proceso y permite evaluar la incorporación de reformas, buscando optimizar sus resultados (3). Para ello, se analizan las políticas territoriales de 6 países iberoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú y Venezuela). El grado de desarrollo socioeconómico y cultural referido a la materia y las condicionantes geográficas, definen tres categorías de estudio que a su vez determinan diversos modos de actuación. Ello permite establecer los alcances de las disfunciones tipológicas, con el objeto de esbozar opciones desde su mismo soporte teórico. Además de representar grados de actuación, las políticas territoriales dimensionan el rol que asume la administración para orientar la participación de los agentes públicos y privados en el desarrollo territorial. Este rol se concreta mediante un régimen jurídico, unos instrumentos de planificación y unos mecanismos de gestión y control. El proceso dinámico se interrumpe por la quiebra o carencia de algunas de las fases mencionadas.

2. POLITICAS TERRITORIALES

2.1. Características Generales

El desigual desarrollo conceptual y metodológico alcanzado por las políticas territoriales, aconseja el establecimiento de categorías de análisis de acuerdo a su ámbito de intervención y las características que presenta el modelo territorial. La

(2) En 1979 la Política de Desarrollo Urbano de Chile, liberaliza al más vulgar estilo mercantilista, los límites urbanos a raíz de la consideración del suelo como recurso abundante. El desplazamiento de la ciudad «ruralizada» se efectúa sobre terrenos agrícolas de alta productividad. Se estima erróneamente, que la desregulación del suelo urbano incidirá a la baja del precio de la vivienda. El resultado es una ciudad hipertrofiada y dispersa, con altas deficiencias de infraestructura y equipamiento. La reforma formulada en 1985, se basa en el suelo como recurso escaso...

(3) Los modestos resultados obtenidos por la planificación, pueden ser utilizados como casos ejemplares para el análisis y elaboración de propuestas alternativas. La existencia de un cuerpo legal más o menos estructurado, permite la introducción de reformas, evitando un largo proceso sustitutorio. Entre los más significativos y recientes están la Ley de OT y Usos del Suelo-76, la Política de Desarrollo Urbano-85, y la Ley Orgánica de O. Urbanística-87, de Argentina, Chile y Venezuela, respectivamente.

primera categoría está conformada por aquellos países que cuentan con políticas que inciden en la totalidad del territorio nacional. La existencia de éstas como cuerpos ideológicos y normativos, señala supuestamente, un mayor conocimiento de las problemáticas territoriales y un cierto bagaje metodológico e instrumental en su tratamiento. El modelo territorial, que muestra fuertes desequilibrios inducidos por una ocupación espacial concentrada, una configuración lineal del sistema de ciudades, extensas zonas naturales vacías sin destino ni explotación económica y una gran diferencia cualitativa y cuantitativa de la dotación urbana de los núcleos habitados, señala lo contrario. En estos países —Chile y Venezuela— las actividades económicas primarias de carácter extractivo, han desempeñado un rol significativo en el proceso de ocupación espacial. Su consolidación estructural ha dependido la más de las veces, de las alteraciones de la demanda mundial de materias primas que de los objetivos de una política respectiva (4). La práctica económica y física esboza un modelo territorial que ha tendido al ordenamiento espacial en función de la jerarquización de los centros urbanos a través de la concentración de inversiones en infraestructuras y equipamiento. Situación que ha generado entre otras, la metropolización de las actividades socioeconómicas polarizadas en un único centro y la «desertización» urbana del resto del país. Otros factores significativos están relacionados a la ocupación de las fronteras mediante ciudades de nueva planta con objetivos geopolíticos. Todo lo cual define una cierta coherencia en el sobreentendido que los intereses mayores deben cuantificar y regular la oportunidad del desarrollo de los núcleos menores. La ausencia de análisis realistas, los escasos medios instrumentales y una voluntad política inconstante, han impedido introducir reformas estructurales que superen la problemática que presenta el sistema. La formulación de políticas territoriales apenas define objetivos generales y unos pocos instrumentos de ejecución que jamás se implementan, con lo cual, se dificulta la configuración del modelo propuesto. En el caso más extremo, las políticas no disponen de técnicas viables de actuación y seguimiento para el logro de los objetivos elegidos. De este modo, la planificación como instrumento que desarrolla las políticas y normativas, no pasa de ser un ejercicio vano que recopila eufemísticos propósitos que por su natu-

(4) La ocupación territorial de la zona norte de Chile a fines del siglo XIX, depende en gran medida de las actividades socioeconómicas que surgen alrededor de la extracción del salitre y del cobre. Asimismo, gran parte del desarrollo urbano de Venezuela en el presente siglo, ha estado relacionado a las actividades extractivas de las empresas petroleras.

(5) Desde la segunda mitad de los 70, se ha venido superando la ausencia de documentos normativos de política territorial. En 1976 se aprueba la primera Ley del Suelo de la provincia de B. Aires que guarda importantes diferencias conceptuales con su similar española. En 1979 se redacta la Política Nacional de Ordenación Territorial de Venezuela y en Chile, la Política Nacional de Desarrollo Urbano, esta última es reformada radicalmente en 1985. Venezuela decreta en 1987, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. En el mismo año, Perú dicta su respectiva Ley de Regionalización. Colombia y Chile aprueban sendas leyes sobre régimen local durante 1988.

raleza, son incapaces de incidir eficazmente sobre los conflictos territoriales. La formulación reciente de políticas regionales y urbanísticas no supera los viejos vicios metodológicos que han impedido el uso racional y global del territorio (5).

La segunda categoría está integrada por los países que no disponen de una política territorial que incida en el conjunto del país —Argentina y Brasil—. En éstos, la planificación como instrumento técnico, está reglamentada por la legislación administrativa que ordena y articula la organización de los gobiernos regionales y/o locales. Un sistema político administrativo federal con algunos elementos centralistas que impiden la real autonomía de las partes, es una de las posibles causas que impide que la madurez teórica y el ejercicio de la planificación no sea uniforme entre las distintas tipologías administrativas que conforman el país. Mientras unas utilizan la técnica prospectiva para controlar la explotación y el uso de los recursos, otras carecen de documentos de regulación con el interés de promocionar la libre ocupación espacial y el inicio de nuevas actividades productivas, no ofreciendo trabas sino incentivos (6). Estos países son los más extensos de la región sur del continente. Poseen grandes y numerosos vacíos territoriales, carentes de comunicaciones y sistemas de explotación de sus recursos naturales. Esta característica y las gigantescas concentraciones urbanas de índole marítima, han fundamentado la estructuración del territorio y la descentralización del aparato administrativo, mediante la creación de ciudades capitales de nueva planta en áreas geográficas despobladas (Brasil 1956 y Argentina 1987). Experiencias europeas de mayor efectividad como los poblados de colonización agraria en España e Italia, las ciudades satélites en Francia y las New Towns en Inglaterra, han sido desechadas desaprovechando informaciones cuyo procesamiento hubiese entregado propuestas de mayor eficacia. Ello es un ejemplo de las actuaciones aisladas desprovistas de soporte legal y de globalidad que caracterizan el quehacer respectivo en Iberoamérica (7).

La planificación en este caso, configura un modelo que tiende a la especialización del suelo mediante la zonificación, técnica que representa el máximo grado de intervención del planeamiento sobre los usos del suelo urbano y rural. Sin embargo, la incapacidad del Plan para realizar actuaciones que induzcan y orienten la interrelación de

Cuerpos jurídicos diversos, pero demostrativos de una postura renovadora frente al territorio y que nos permiten esbozar ciertas valoraciones.

(6) El desigual desarrollo socioeconómico y los contradictorios objetivos de ocupación espacial entre las regiones y un aparatoso centralismo burocrático, impiden la formulación de políticas territoriales de ámbito nacional con la suficiente flexibilidad para acoger los particulares intereses de las regiones.

(7) El traslado de la capital federal al poblado de Viedma, unos 700 Km. al sur de B. Aires, fue aprobado por decreto en mayo de 1987 y consumirá unos 5.000 millones de dólares. Perú y Chile asimismo, han creado sendas comisiones de estudios a fin de evaluar un posible desplazamiento de la ciudad capital. En el último, la sede del Parlamento y la Biblioteca Nacional se instalarán en la deprimida ciudad costera de Valparaíso, fuertemente impactada por la gravitación funcional de Santiago, a unos 130 Km. al sureste.

zonas y corrijan los impactos que esta especialización supone, genera marginación, desequilibrios sociales y graves impactos sobre la calidad y conservación del patrimonio natural y construido.

La última categoría, antes que identificar países según el grado de intervención, se refiere a las funciones o competencias primordiales de los gobiernos locales. Las constituciones y leyes orgánicas de la totalidad de los países considerados en este estudio, definen la materia como una competencia municipal. Para enfrentar esta categoría se han elegido aquellas naciones que cuentan con una tradición del ejercicio de planificación reciente. Estos —Bolivia y Perú— se caracterizan por la ausencia de un sistema de ciudades más o menos estructurado (8) y una configuración de la ocupación espacial invariable a la establecida durante el período colonial. Su proceso de urbanización es tardío y está motivado por el empobrecimiento progresivo de la periferia rural antes que por la atracción de los centros urbanos. La periodicidad de catástrofes naturales —sismos e inundaciones— impactan negativamente sobre la consolidación de los centros urbanos y sus infraestructuras de comunicación. Una situación política inestable, a raíz de la presencia de elementos desequilibrantes —estados de guerra, terrorismo, etc.— y la participación creciente de los grupos marginados en la reivindicación de los bienes urbanos, son otras referencias significativas. Uno de los contenidos básicos de la legislación territorial iberoamericana, es la determinación de una amplia gama de planes como instrumentos de intervención. En la práctica, la ausencia de normas de vinculación y la carencia de una articulación jerárquica de mecanismos de gestión, difícilmente permiten aplicar y ejecutar el planeamiento territorial. Una normativa breve y poco explícita sobre los contenidos, alcances, participación pública y modos de aprobación, genera un documento modesto e incapaz de corregir la problemática que justificó su redacción. De este modo, el Plan es abandonado y a la larga olvidado (9).

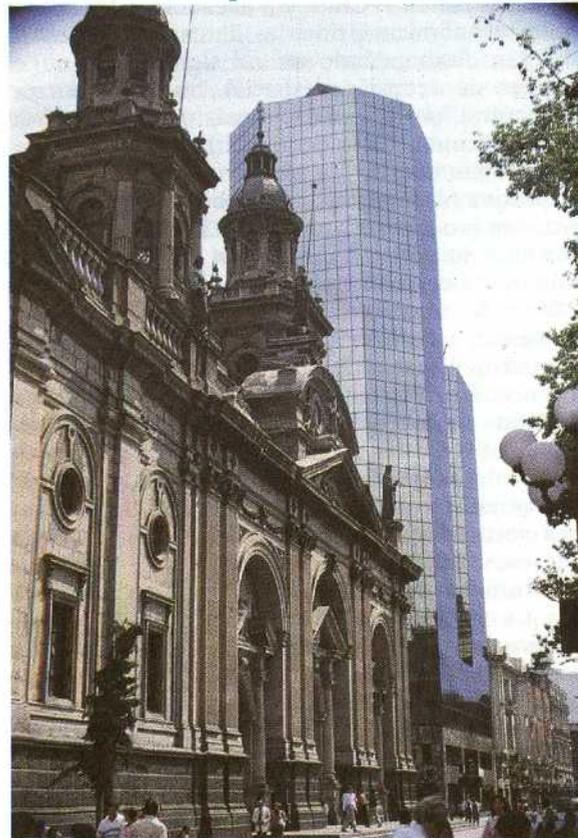
2.2. Disfunciones

Las tres categorías establecidas en el apartado anterior de acuerdo al grado de desarrollo y al ámbito de intervención de las políticas territoriales, dan pie para formular un análisis de las facetas legales, de formulación y de gestión, que estructuran y articulan el cuerpo de las mismas. Este análisis se aboca a la identificación para su posterior tratamiento, de los conflictos que presenta la teoría y praxis de las políticas territoriales.

Legislación Territorial

El aparato normativo es el eslabón inicial y básico que desencadena el proceso dinámico que hemos denominado políticas territoriales. Al igual

(8) El continente europeo, industrializado y con alto grado de ocupación espacial, muestra que las 2 ciudades mayores del país están separadas por una distancia próxima a los 500 Km. Ello consume 7 h. de carretera y ferrocarril y 1 h. de avión. Roma y Milán, París y Lyon, Madrid y Barcelona, etc. guardan esta relación. Algunos países americanos se ajustan a

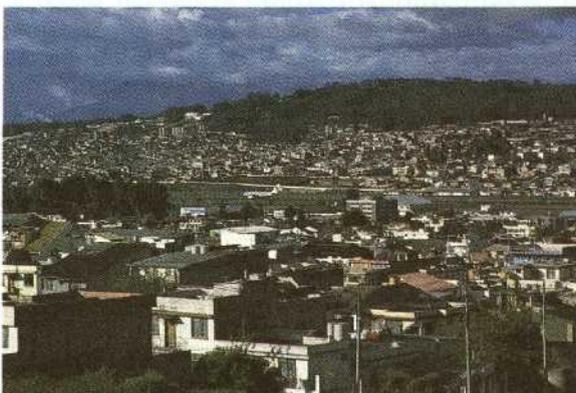


Figuras 1. y 2. *La planificación desinstrumentalizada permite intervenciones que destruyen por suplantación, la identidad de una ciudad.*

que en Europa, este cuerpo es más abundante en el ámbito urbanístico que en el regional o rural. Las disfunciones que presenta a fuerza de conocidas pero carentes de corrección, más parecen tópicos que trabas concretas a superar. Estas son las siguientes:

esta «ley espacial». Sin embargo, las ciudades de Lima-Arequipa y La Paz-Sta. Cruz, primera y segunda ciudad de sus respectivos países, están distanciadas aproximadamente por unos 1.000 Km. Entre medio, el desierto o la selva.

(9) Es frecuente observar que los proyectos de arquitectura y urbanismo difícilmente se ajustan a los objetivos y normativas fijadas por las políticas territoriales vigentes. En una exposición realizada en Madrid en junio de 1988, denominada «20 ideas para B. Aires», ningún anteproyecto mencionaba referencias al plan ordenador y a la legislación vigente. La cuestión que nos ronda es el grado de conocimiento y manejo de las normativas vigentes por parte de los profesionales competentes en la materia.



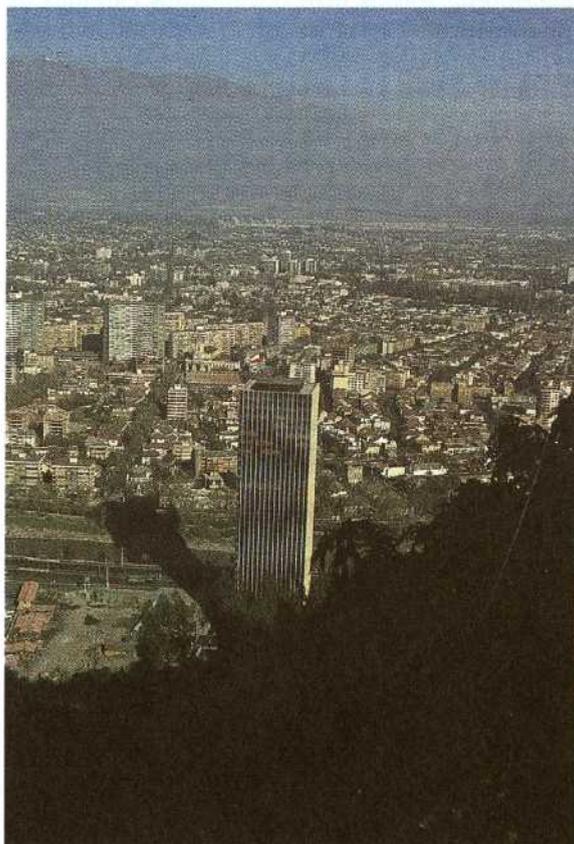
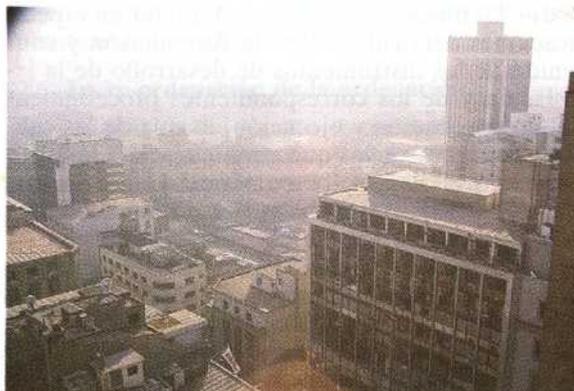
Figuras 3 y 4. Las actuaciones promovidas por un estilo anacrónico de planificación, raramente tienen como objetivo las necesidades colectivas y la calidad medioambiental del territorio.

a) Ordenación Jurídica. La formulación, ejecución y control de los instrumentos de planificación como unidad metodológica, queda sujeta a normas provenientes de disciplinas jurídicas diversas, careciendo de codificación y sistematización. Disfunción que incrementa su gravedad en tanto cuanto mayor es la tradición en la materia por el número de leyes existentes y la totalidad de los niveles administrativos concurre en el proceso competencial (10);

b) Proceso competencial. Es común comprobar la asignación ambigua de competencias entre los entes estatales y locales. La excesiva y mal entendida centralidad político-administrativa propugnada por los preceptos constitucionales y el régimen local, genera en no pocos casos, la aplicación simultánea y descoordinada de dos o más instrumentos de planificación en un mismo territorio, provocando conflictos de mayor gravedad que los que se pretendía subsanar (11). En el último tiempo, hay una tendencia de asignar a las entidades locales la formulación de sus propias políticas de desarrollo. La falta de equipamiento instrumental y profesional que impide su elaboración por estas instancias administrativas y la disolución

(10) La legislación urbanística como código y sistema, no conforma una disciplina jurídica madura e independiente, tal como la conocemos en Europa. Ello obliga a la redacción permanente y parcial de reglamentos que controlan el proceso de acuerdo al surgimiento de los conflictos.

(11) La ciudad de Caracas registraba durante los años 70, la existencia de dos planes de ordenación urbana elaborados por un departamento ministerial y por el propio municipio.



Figuras 5 y 6. La ausencia de previsiones y mecanismos de control, genera una ciudad dispersa, plagada de conflictos por resolver.

de los departamentos técnicos de nivel ministerial, retarda la formulación de documentos prospectivos;

c) Coordinación y Vinculación. La aprobación de leyes y políticas sectoriales a raíz de las disfunciones mencionadas —dispersión y yuxtaposición— carentes de reglamentos que definan armonías y vinculaciones entre las mismas, motiva que para el mismo territorio coexistan documentos y procedimientos de ordenación y regulación de distinto origen y objetivo (12);

(12) Hasta el año 1987, Santiago de Chile contaba con un Plan Regulador vigente desde 1939. En el año 1960 se aprueba un plan intercomunal de clara índole ordenadora, ámbito metropolitano y ejecución parcial. Sus actuaciones más significativas estaban dirigidas a la dotación de infraestructuras viales. La dualidad reguladora-ordenadora de la planificación urbana, equivocadamente se enfoca con criterios excluyentes.

d) Definición Conceptual. La falta de especificaciones detalladas sobre la formulación y contenido de los instrumentos de desarrollo de la legislación y de los correspondientes procedimientos de aprobación y ejecución, es una de las causas más significativas que resta eficacia a las políticas territoriales en Iberoamérica; y

e) Participación Pública. Ausencia total de debate parlamentario y público de la problemática territorial. Disfunción que resta desarrollo a la cultura respectiva. Además, impide formular un tratamiento de conflictos, elección de actuaciones y medios de ejecución refrendados por la sociedad y el aparato político. De este modo, leyes, planes, etc, son oscuros documentos carentes de soporte social y económico.

Formulación de instrumentos

Frente a la mencionada dispersión y abundancia de los cuerpos legales, la experiencia en la elaboración y formulación de instrumentos como elementos de desarrollo del régimen jurídico, es más bien modesta y tímida. Las principales disfunciones genéricas que presenta el proceso están identificadas por los siguientes conflictos:

a) Los complicados pasos a seguir para formular instrumentos de intervención y la breve y discontinua experiencia, impide la implementación instrumental de las políticas territoriales. Aunque existe una amplia tipología de planes, la ausencia de una reglamentación respectiva impide que éstos respondan a los objetivos socioeconómicos y ambientales de la planificación;

b) Desvinculación durante el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación, entre el equipo redactor y las organizaciones sociales. El desconocimiento de problemas puntuales y la naturaleza misma de las actuaciones queda de este modo, limitada a los enfoques unidireccionales aplicados por las instancias técnicas (13);

c) El Plan tanto en sus vertientes reguladoras como ordenadoras deviene en una simple imagen estática, carente de las técnicas necesarias e idóneas para intervenir los fenómenos territoriales. El desarrollo no sólo debe ser entendido como un mero crecimiento físico por agregación, sino también como el proceso que permite hacer prevalecer los intereses de la comunidad sobre los del individuo;

d) Incapacidad del Plan para actuar simultáneamente como instrumento regulador, ordenador y corrector de los conflictos que el territorio presenta. Las técnicas de actuación más avanzadas se limitan a definir la especialización del suelo sin establecer gradaciones de usos;

e) Los instrumentos de planificación vigentes

impiden el funcionamiento coherente y simultáneo de las acciones individuales y permitir la distribución de cargas y beneficios que el proceso genera. Esta disfunción está vinculada a la libertad de usos que ampara el derecho de propiedad y la falta, por consiguiente, de un régimen jurídico del suelo;

f) El Plan concebido como un simple documento normativo referencial que establece normas, ordenanzas, coeficientes, etc..., desvirtua la función social de la planificación territorial. El mero cumplimiento de la legalidad por los promotores privados, es insuficiente para orientar la consecución de los objetivos sociales que el ejercicio de la planificación persigue. En los casos que la legislación territorial restringe el uso del suelo, el Plan se inhibe en determinar usos positivos; y

g) Carencia de instrumentos alternativos de intervención territorial que asuman subsidiariamente, actuaciones en aquellas zonas que por su naturaleza, precisan de tratamientos particulares (parques naturales, zonas deshabitadas o deterioradas, explotaciones extractivas, etc.) (14).

Gestión y Administración.

La inmadurez y débil desarrollo que presenta el ejercicio territorial, genera órganos locales competentes con escasa capacidad gestora. Entidades mal coordinadas y carentes del personal técnico especializado, incapaces de gestionar y fiscalizar la aplicación del planeamiento. La misma desviación ideológica de considerar el Plan como un simple documento de regulación de la actividad privada, ha restado impulso al desarrollo de instrumentos y órganos técnicos de gestión. Si entendemos por gestión el conjunto de operaciones físicas —públicas y privadas— realizadas al amparo del Plan, el modo iberoamericano, que restringe antes que motivar la producción racional del suelo, no precisa de reglamentos ni órganos de gestión. La propia característica del planeamiento, —regulador antes que ordenador— impide realizar otros comentarios en este apartado. Sin embargo, debemos considerar que las confusas competencias asignadas a los diversos entes administrativos por la legislación respectiva, imposibilita que la planificación territorial sea una de las funciones primordiales del municipio.

3. LA CRISIS DE LA EFICACIA

3.1. La renovación ideológica

La revisión y elaboración de nuevos planes generales de ordenación urbana, encuadrados en la reformada Ley del Suelo de 1975 y el abandono de la dimensión metropolitana como ámbito global de intervención, aportan elementos de gran utilidad (15). La comparecencia simultánea de di-

(13) Algunos países, como Argentina, Perú y Venezuela, están subsanando esta desvinculación mediante normativas de participación pública. En Chile esta participación se institucionaliza a través de consejos nominados por grupos sociales, según el régimen local.

(14) El concepto de norma subsidiaria o complementaria, como documento provisorio no está considerado en la legislación del planeamiento territorial.

(15) La supresión del concepto metropolitano no sólo afecta a la dimensión administrativa, sino que también a los organismos y al sentido de globalidad que el término implicaba. Como tantas otras cuestiones, el permanente devenir de las entidades locales, hará retomar nuevamente el «metropolitanismo».

ferentes procesos en la vida española —democracia, estado de las autonomías, potenciación del poder local y otros— impacta sobre el desarrollo de la materia. El contraste entre los grandes y pequeños temas que genera resultados imprevistos.

A partir de 1981 —redacción del Plan Metropolitano de Barcelona— se gesta una polémica en torno a la utilidad del planeamiento y de la normativa correspondiente (16). La primera tendencia a la ineficacia se identifica con la complicada estructura del trámite y gestión, consignada en los reglamentos de la ley. Se arguye que las principales virtudes democráticas —fases de participación y aprobación— entorpecen la dinámica de los mecanismos correctores de los conflictos. Polémica que se reproduce en Madrid en 1983, durante el proceso de formulación de su respectivo Plan General de Ordenación Urbana. Entre las polémicas suscitadas, se plantea la alternativa entre plan y proyecto. Es la época del máximo apogeo de las teorías neoliberales de desregulación de los procesos económicos, en los países de estilo capitalista. El plan defendido por los profesionales de izquierdas, pretende un urbanismo operativo y multisectorial. El proyecto de arquitectura como una actuación puntual desarrollado mediante un lenguaje formalista, por los arquitectos. Polémica que deviene en aportes conceptuales de ambas disciplinas (17).

En esta permanente y fructífera pugna, es interesante citar los acontecimientos —aún sin final— protagonizados en Madrid a raíz de la construcción de las torres de la Pza. de Castilla (18). Situación que nos sugiere que «... el recuperar y terminar la ciudad...» (19) se está transformando en un slogan vacío e inclina la intervención urbana hacia las teorías desreguladoras y al retorno de un neo-desarrollismo constructivo. Pareciera que los primitivos objetivos de generar un modelo físico optimizable, ya no interesan a los gobiernos locales. La ciudad se considera como una jugosa operación financiera, merced a la rehabilitación y promoción privada subvencionada por la Administración. El plan formulado en los períodos de depresión, que entra en crisis al ejecutarse durante una etapa de supuesto resurgimiento económico. En este caso, parecería aconsejable el reajuste permanente de los plazos de vigencia y revisión del planeamiento, de acuerdo a mecanismos de información y rectificación que se activan mediante una simple interpelación municipal. Ello permitirá llevar a término el planeamiento, evitando su even-

tual abandono por el anacronismo de sus medidas y planteamientos (20).

3.2. La re-ordenación de la ordenación

La ordenación del territorio, concepto importado desde Francia durante los 60 en la necesidad de disponer de técnicas para compatibilizar el planeamiento físico con el económico, se ha mantenido durante esta década de democracia/autonomía/participación, al margen de los debates, estudios y propuestas que han enriquecido la vertiente urbanística de la Ley del Suelo. Las confusas y múltiples definiciones asignadas a la materia, más la carencia de instrumentos viables de desarrollo, precisan de aclaraciones conceptuales y reformas instrumentales que permitan su transformación en un método de análisis y en una técnica eficaz de actuación territorial, englobando la totalidad de las políticas sectoriales.

La reformada Ley del Suelo de 1975 señala que la competencia urbanística con respecto al planeamiento, comprende la facultad entre otras, de redactar el plan nacional de ordenación (PNO) y los planes directores territoriales de coordinación (PDTC). El destino de estos últimos, no precisa de análisis reivindicatorios. El sesgo centralista que la ley asigna a la Ordenación del Territorio, se ve alterado por los procesos autonómicos y los correspondientes trasposos competenciales. Los cuales generan asimismo, sus propios vacíos competenciales, zonas oscuras de intervención que aumentan la ambigüedad de la técnica de ordenación. Mientras unos le asignan facultades globalizadoras de actuación para armonizar la jerarquía de planes en uso, otros ven en ella una alternativa a la crisis del urbanismo. En esta senda equívoca, no faltan los anuncios de defunción de la materia publicados por medios de información ministerial (21).

Esta aproximación teórica de las políticas territoriales, pretende identificar aportes de la experiencia española al correspondiente ejercicio de las mismas en Iberoamérica. Por lo cual, razonar sobre las posibles salidas a la crisis señalada trasciende sus objetivos. Sin embargo, es imposible aislarse y no emitir una idea que suene a simple opinión. Durante este tiempo hemos solicitado una opinión sobre la Ordenación del Territorio a profesionales dedicados al planeamiento: «...en España no se hace O.T..., ...hay que introducir reformas en el reglamento de planeamiento para que los planes generales urbanos, incorporen la

(16) Rev. Arquitectura 232. Septiembre, 1981. El urbanismo no es posible, de ORIOL BOHIGAS. Asimismo, en Reconstrucción de Barcelona, DGAE-MOPU, Madrid, 1986.

(17) Rev. Ciudad y Territorio 60. Enero, 1984. Plan o Proyecto: Una falsa alternativa. G. CAMPOS VENUTI.

(18) La ordenación urbana de la Pza. de Castilla, ha polarizado las críticas hacia la operatividad del Plan General de Ordenación evidenciando criterios encontrados sobre políticas urbanísticas entre el ayuntamiento y el gobierno regional. Mientras el primero mantiene la posición de aprobar el estudio de detalle de alta edificabilidad; el segundo aprovecha la actuación urbana para superar los déficits de equipamiento del sector.

(19) La incapacidad del Plan General de 1963 para solucionar los problemas urbanos y el tratamiento sectorial de los

mismos por diversos organismos que no obtenían los resultados esperados, aconsejan durante 1980 la revisión de este documento. El objetivo central que guía su reformulación es la recuperación social y la integración de la ciudad mediante su ordenación y equipamiento.

(20) Estos mecanismos de rectificación del Plan General, no deben ser confundidos con los recursos contencioso administrativos presentados por personas naturales o jurídicas contra las normas urbanísticas que les perjudican. Aquí hablamos de situaciones que atañen a la colectividad y cuya solución proviene de reformas e incorporaciones de instrumentos idóneos en el planeamiento.

(21) Rev. Estudios Territoriales 18. Madrid, 1985, D. QUERO.

O.T. entre sus contenidos», son algunas opiniones positivas que comprometen su futuro. Los mismos programas de estudios de los centros que imparten «enseñanza» en O.T., muestran una conceptualización diferente del tema. Mientras unos le asignan una fuerte relación con los recursos naturales y la explotación económica (22), otros totalizan el discurso académico desde una visión multidisciplinar, aunque en la práctica los profesionales son incapaces de traspasar el campo particular de sus especialidades (23).

Esta debilidad teórica e incapacidad de intervención que no sólo afecta a la O.T. y al Urbanismo, sino también a otras técnicas que tienen por objetivo la corrección de los conflictos que comparecen en el territorio, nos lleva a formular las siguientes hipótesis de trabajo:

a) La formulación de políticas territoriales precisa de procesos consolidados de organización administrativa del espacio.

b) Las políticas territoriales cuyo discurso ideológico carece de sistematización jurídica, medios instrumentales y asignación competencial, son incapaces de formular y promover reformas estructurales.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Una de las cuestiones que resta eficacia a las técnicas de intervención, son las contradicciones que comparecen en la propia metodología territorial. La puesta en evidencia de dos situaciones contrapuestas, la española por abundancia y la iberoamericana por carencia de medios instrumentales y los resultados obtenidos en ambas, nos lleva a pensar que en las más de las ocasiones, el territorio se gestiona irracionalmente. Con ello, comprobamos que la disponibilidad de medios financieros y técnicos no logra por sí sola la consecución de los objetivos seleccionados, cuando los agentes sociales, políticos y económicos no se adecuan de modo flexible y simultáneo a la cambian- te realidad territorial. Si consideramos que la planificación es un instrumento de desarrollo de las políticas territoriales y que su formulación es una competencia local en la mayoría de los países iberoamericanos, el espectro de posibles propuestas se amplía y concreta en las mismas. Ello nos evita caer en vaguedades e improductivas disquisiciones, tan abundantes en la teoría del planeamiento y que los centros académicos propugnan con bastante asiduidad. La primera parte de este artículo identifica las características y disfunciones genéricas que presentan las políticas territoriales, condición metodológica básica para formular nuevas líneas de acción del ejercicio prospectivo. La segunda es una reseña de las problemáticas surgidas recientemente en la práctica española. La contrastación de ambas, nos permite extraer algunos puntos de interés en la voluntad de incorporar mediante una aproximación conceptual, nuevos en-

foques a la teoría y praxis de la materia. En este objetivo, se plantean tres cuestiones con sus respectivas propuestas generales considerando los distintos grados de evolución y desarrollo de la materia y la gran similitud de los problemas territoriales de los países analizados.

Las propuestas se inscriben en el marco de una reflexión sobre la metodología de la planificación territorial, punto inicial de una posible transferencia conceptual e instrumental al interior y exterior de la región.

4.1. Sentido y referencia

La primera de estas cuestiones trata sobre el sentido que asumen las políticas territoriales y sus instrumentos, a partir de los distintos planteamientos utilizados para justificar la ordenación del territorio en sus vertientes urbana y regional: en tanto disciplina prospectiva; técnica socio-administrativa de intervención; postura compartida entre la administración y la sociedad; y permanente compromiso para optimizar los modelos físicos en función de los intereses sociales y objetivos económicos. Al parecer, todos estos planteamientos son válidos y constituyen posiciones conceptuales de aproximación a la materia. Llegados a este punto debemos considerar el soporte disfuncional que justifica el acto político-administrativo de la ordenación y que comparece tanto en el propio orden natural como en el construido (histórico, social y económico) que subyace en el territorio. En este caso, el objetivo primero de las políticas territoriales, sería descifrar las aptitudes que como enigmas no resueltos, impiden desvelar el espectro generacional de los conflictos. Este descifrar o dar a luz se identifica con la formulación de opciones flexibles de actuación e intervención. El paso posterior sería la misma gestión de los recursos por agentes públicos y privados. En este caso, la actuación del planificador sería trazar y conectar los distintos elementos que comparecen en el contexto tratado y cuyo juego dinámico permitiría una ordenación armónica e integrada. Razonamiento simplista, pero que nos ayuda a acercarnos al sentido coordinador que deben poseer las políticas territoriales. Sentido que la normativa jurídica debería señalar a sus instrumentos de desarrollo. De este modo, las propuestas territoriales se inscribirían en una línea de mayor contenido virtualista y menos determinista, característica esta última que sí asumirían los planes sectoriales (urbanismo, infraestructura, protección, etc.) mediante actuaciones concretas. Estas se enmarcarían y coordinarían entre sí mediante planes de ordenación territorial de estilo generalista, en la doble función de plantear gruesamente la corrección de los conflictos existentes y aquellos generados por la aplicación de los planes sectoriales. Esta sujeción a instrumentos generalistas, asimismo, evitará la reproducción de los errores surgidos en el pasado por la ausencia de interrelación de los di-

(22) Curso de O. del T. Universidad Politécnica de Cataluña. Lérida.

(23) Fundicot ha realizado una encuesta entre los profe-

sionales del sector para introducir reformas conceptuales en la materia y plantear nuevos enfoques metodológicos. Marzo, 1988.

ferentes instrumentos de planificación en ejecución. La propuesta de este primer planteamiento se inscribe en la reivindicación del sentido y la referencia de las políticas territoriales que en este caso, son la misma cuestión: la identificación y tratamiento de los conflictos para elevar el nivel de vida de los habitantes.

4.2. Neodesarrollismo y Disciplina Territorial

La segunda cuestión se relaciona con los anuncios emanados de la cumbre de los 7 grandes de Toronto. La crisis de los 70 posibilitó entre otras, el surgimiento y potenciación de dos términos que eufemísticamente hemos denominado Ecología y Medio Ambiente y cuyo cuerpo conceptual e instrumental carece de estructura y contenidos. Su intangibilidad e inoperatividad nos obliga en algunas ocasiones, a condenar al trastero. En tiempos difíciles, los utilizamos para enarbolar nuestra dudosa inocencia. Pero, las mismas no han pasado de ser materias y posiciones provistas de buenos propósitos sin ningún instrumento de aplicación. Estamos llenos de términos, declaraciones, etc... que al momento de actuar sobre los conflictos se nos muestran faltos de operatividad y utilidad. Así de este modo, cuando hablamos de ecología nos referimos al orden que los elementos deben establecer entre sí y que por extensión es posible denominar ordenamiento u ordenación. Y Medio Ambiente, cuando nos referimos a la globalidad estructural generada por la interrelación de elementos naturales y construidos. A la cual, también podemos denominar con toda su carga conceptual, Territorio. La lectura entre líneas del documento final de Toronto, es un claro anuncio de que los países desarrollados se encuentran instalados en el punto de partida de una nueva etapa desarrollista. Neodesarrollismo que por angas y mangas las naciones del norte por nostalgia y las del sur por anhelos, pretenden y buscan. Pero: ¿Esta etapa de crisis nos ha preparado para acceder a un desarrollo ordenado del territorio? (24).

La experiencia española nos entrega datos significativos: las actuaciones más relevantes de las políticas territoriales subvencionadas por la Administración, han generado jugosos beneficios al poder financiero, sin haber solucionado los problemas sociales que las inspiraron. ¿Falta de seguimiento?, ¿de corrección?, ¿de mecanismos de autocontrol? Al final la cantinela es la misma tanto en los países desarrollados como en los de bajo desarrollo: los ricos con los ricos, los pobres con los pobres. Cantinela de fácil transformación en una técnica de actuación física y social. La situación real de carencia de instrumentos y técnicas de ejecución de las políticas territoriales es de mayor gravedad a la que desde nuestra óptica «academicista», logramos vislumbrar. Por lo cual, las propuestas nunca serán lo suficientemente eficaces para superar los conflictos señalados anterior-

mente. Más, los deterioros irreversibles causados por el desarrollismo que benefició a unos pocos en las décadas pasadas, debe motivar al cuerpo social a exigir la formulación de soluciones eficaces. En este caso, la labor coordinadora es una opción cuya aplicación y resultados dependen en gran medida de una gestión dotada de mecanismos, participación y compromiso social y de permanente re-orientación.

4.3. Por otra planificación

La andadura entre el carnaval y la cuaresma aquí reflejada, genera algunos elementos que nos permiten al menos intuir sobre las acciones que permiten el desarrollo de la teoría territorial. Nuestro razonamiento sobre los aportes que la materia puede transmitir, se basa en que las crisis generan una autoselección de conceptos y técnicas, posibilitando una simplificación y una operatividad mayor de las mismas. Los problemas y los conflictos territoriales presentes actualmente en Iberoamérica y que permanecen como asignaturas pendientes, no son tan diferentes a aquellos que han motivado el surgimiento de técnicas correctoras en Europa. De este modo, las propuestas generales son las siguientes:

1. Ordenación y Codificación de la legislación existente en materias territoriales (urbana y regional), en vista a fijar armonías y vinculaciones reglamentarias. La praxis jurídica de España, Francia e Italia en la materia, brinda aportes interesantes que es menester incorporar al derecho positivo iberoamericano;

2. Reestructuración de la organización territorial en función de la población, los recursos naturales y potenciación del poder local. Ello requiere la introducción de reformas en la Constitución que sin abandonar sus características libertarias, incorpore el concepto de solidaridad y sobreponga los intereses colectivos a los del individuo;

3. Las Políticas Territoriales como una postura y ejercicio social que resuma el compromiso entre la sociedad y la administración, como paso previo a su aplicación como técnica e instrumento socio-administrativo mediante propuestas que vislumbren opciones globales; y.

4. Incorporación de las temáticas y conflictos territoriales del propio país, en los contenidos metodológicos de los centros académicos, a fin de establecer compromisos y posturas —políticas y filosofías— frente a la gravedad disfuncional y baja eficacia de las políticas sectoriales en Iberoamérica.

La planificación territorial sectorial carente de medios y resultados desalentadores, debe dar paso a la búsqueda de planteamientos alternativos, cuyos objetivos sean la intervención racional y democrática del territorio. El territorio a punta de ideas y medios instrumentales posibles, debe ser

(24) La cumbre de Toronto en junio de 1988, reunió a las 7 grandes potencias industriales. Sus conclusiones insinúan que

se está saliendo de la etapa recesiva que afecta la economía mundial desde 1975.

nuestra consigna. Aunque por ahora, ello nos suene a eufemismos. Pretender formular un conflicto entre la planificación y la desregulación, carece de

fundamentos y equivoca el sentido de la materia. La inversión conceptual asume considerar la planificación como el arte programado de lo posible.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV (1984): «Desordenanzas en la Ciudad», en: rev. *Auca* 48, Ed. Auca, Santiago de Chile.
- BOHIGAS, O. (1981): «El Urbanismo no es posible», en: *Arquitectura* núm. 232, Madrid.
- BOTTINO, F. (1977): *Il Nuovo Regime dei Souli*, Ed. delle Autonomie, Roma.
- CAM (1988): *20 ideas para Buenos Aires*, catálogo exposición, Comunidad Autónoma de Madrid-Municipalidad de Buenos Aires, Madrid.
- CARACAS (1972): Plan Gral. Urbano de Caracas, Of. Municipal Distrito Federal, Caracas.
- EASTMAN, J. M. (1983): *Manual de Administración Municipal*, 2.ª Ed., Antares, Bogotá.
- ERBA, V. (1979): *Il Piano Urbanístico Comunale*, Ed. delle Autonomie, Roma.
- FIGUEROA, J. (1988-a): Encuesta Estado Planeamiento Iberoamericano, doc. trabajo, Madrid.
- (1988-b): Urbanismo y Programas Electorales, Actas III Congreso Iberoamericano Urbanismo, AETU, Barcelona.
- INADUR (1987): Los Planes Urbanos, en: Boletín núm. 8, Inadur, Lima.
- MADRID (1985): Plan Gral. de Ordenación Urbana, Memoria, Of. Municipal del Plan, Ayuntamiento de Madrid.
- MDU (1987): Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, Gaceta Oficial, Caracas.
- MERELO, M. (1987): *Propuesta Legislación Urbanística - Bolivia*, MVU-PNUD, La Paz.
- MINVU (1985-a): *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, MINVU, Santiago de Chile.
- (1985-b): *Ley Gral. de Urbanizaciones y Construcciones*, Edit. Jurídica, Santiago de Chile.
- MOP (1977): Ley 8912, Ord. Territorial y Uso del Suelo, Espacios Cepa núm. 12, Espacio Editora, B. Aires.
- PERU (1987): «Ley de Bases de la Regionalización», en: *Síntesis* núm. 3, AIETI, Madrid.
- QUERO, D. (1985): «Presentación Editorial», en: *Estudios Territoriales* núm. 18, MOPU, Madrid.
- SCOTTI, E. (1983): «Planeamiento y Derecho Urbanístico» en B. Aires, en: *Rev. Derecho Urbanístico* núm. 82, Ed. Montecorvo, Madrid.
- ZAMBRANO, L. (1986): «La Política de O. del T. en Venezuela», en: *Rev. Eure*, núm. 37, Univ. Católica, Santiago de Chile.