
METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO DE UN PLAN URBANO DE SECTOR. CASO SAN MARTÍN DE LOS ANDES, SECTOR NORTE DEL ARROYO POCAHULLO

ALONSO, Vanesa Soledad

alonso.vanesas@gmail.com

Taller 2: Estrategias de intervención y gestión, Programa de Formación en Planificación Urbana y Regional - PROPUR, FADU, UBA.

Resumen

El diseño de una metodología y herramientas para el abordaje de un plan de desarrollo urbano de escala de sector, toma relevancia ante la necesidad de generar estudios desde la práctica efectiva; en contraposición al existente bagaje teórico de metodologías generales divulgadas por organismos reconocidos, sin lograr una especificidad que responda a las particularidades de cada escala. En este sentido, que permitan profundidad en el análisis, una comprensión global del territorio y actuación local, un buen nivel de síntesis, el aprovechamiento de recursos e información y plazos exigüos para su elaboración. Uno de los desafíos de la planificación de escala de sector es aplicar miradas integrales, ser operativas y ágiles a la hora de proponer y actuar.

Particularmente en este caso su diseño está orientado a la gestión política, como recurso fundamental para impulsar las acciones para su desarrollo. El proceso metodológico y las herramientas presentadas consideran las exigencias para lograr una sustentada toma de decisión apoyada en la construcción de consensos, la cual requiere una evaluación coherente entre la fuerza del problema a resolver, la viabilidad e impactos de los proyectos, sumado a la capacidad política del municipio para gestionar recursos,

plazos, articular actores e intereses en el territorio.

Palabras clave

Desarrollo urbano, Escala, Sector, Metodología,
Gestión política

Introducción

El siguiente trabajo es resultado del Taller II: Estrategias de intervención y gestión, de la carrera de posgrado Programa de Formación en Planificación Urbana y Regional – PROPUR, Catedra Fajre. Cuyos docentes, Arq. PUR. Silvia Fajre y Arq. PUR. Andrea Cerletti, han guiado el desarrollo del caso mediante la metodología propuesta. Este consistió en la planificación urbana de un sector, tomando como caso el área norte del arroyo Pocahullo en la localidad de San Martín de los Andes, provincia de Neuquén.

Actualmente el abordaje del territorio a través de la disciplina de la planificación urbana, requiere sus esfuerzos de adaptación para lograr dar respuestas acordes a los tiempos de cambio e incertidumbre en que actúa, en constante modificación del contexto y una creciente complejidad de los problemas urbanos. En ese sentido, se propone como marco conceptual operar estratégicamente en las distintas escalas del territorio, con un enfoque integral y sistemático, y seleccionando los instrumentos pertinentes a cada caso; para que la toma de decisión sea adecuada y factible en los distintos campos: social, técnico, político y económico. Se presenta un trabajo de planificación, aplicado en una escala más acotada que la urbana pero con mayor profundidad. Para ello, resulta necesario saber diferenciar los alcances de cada escala, y los métodos e instrumentos que mejor resultado ofrecen al estudio.

Presentación del problema y desafíos de la planificación

La metodología propuesta es producto del bagaje teórico existente y la experiencia del cuerpo docente en el campo académico y profesional. Esta apunta a reconocer que hay poco teorizado sobre la importancia de la planificación de sector urbano, ya que se acostumbra a desarrollar metodologías teóricas sobre la planificación general del territorio, sin lograr una especificidad que responda particularmente a cada escala. Sin embargo, en la práctica resulta frecuente la necesidad de responder a la acción sobre sectores. Para lo cual, sobre la marcha del encargo se deben adaptar las metodologías generales, mediando entre la improvisación y la experiencia previa del equipo consultor; situación que dificulta un proceso óptimo.

Particularmente las estructuras de gobierno, que son las que tienen mayor injerencia y capacidad de actuación sobre el territorio, manejan las lógicas sectoriales: transporte, espacio público, educación, vivienda, salud, entre otras. Lo cual conlleva a la hora de planificar las acciones mirar sesgadamente desde su perspectiva temática, relegando aspectos que involucran a otras áreas de gobierno, y por tanto teniendo una mirada sectorial del territorio. La escala de análisis de la planificación sectorial suele ser amplia y para políticas generales. A diferencia de esta, la planificación de sector urbano es un recorte territorial, y aborda todas las temáticas que competen a ese territorio; por lo que desde lo temático resulta transversal. A su vez, conlleva un nivel de análisis más profundo, y más dirigido a la acción que a cuestiones generales, teniendo un objetivo más operativo que la planificación general y la sectorial. Este es uno de los desafíos de la planificación de escala de sector, aplicar miradas integrales, ser operativas y ágiles a la hora de proponer y actuar.

¿Qué implica un abordaje de escala de sector?

La planificación del territorio, transversal en temáticas, requiere el trabajo sobre distintas escalas de actuación, definiéndose para ello el nivel nacional, regional, urbano y de sector. Cada uno de estos niveles se define por características como el alcance geográfico, selección de variables de estudio, nivel de profundización en el análisis, plazos de trabajo, fuentes de información, la unidad de análisis estudiada, los productos elaborados, la capacidad de establecer vínculos sociales directos o indirectos, entre otros. Las cuales determinan en su conjunto la metodología de trabajo, y condicionan la selección de unas u otras herramientas. Por ello, a continuación se hará una caracterización de la planificación en la escala de sector a través de estas variables, queriendo señalar su diferenciación con otras escalas de trabajo, para posteriormente adentrarnos en la metodología adoptada.

Caracterización de la planificación en las diferentes escalas

Se considera que en un estudio de escala de sector, la delimitación del área de trabajo es compleja porque es un recorte artificial, el cual debe ser construido mediante diversos análisis pertinentes al caso; mientras que la delimitación en estudios de escala urbana suele corresponderse con límites jurídicos, y en caso de sobrepasarlos su lectura es legible aún en un plano satelital. A su vez, la delimitación a escala urbana implica determinar las relaciones con otros núcleos urbanos, mientras que la delimitación a escala de sector implica determinar sus relaciones con el resto de la ciudad.

En los planes de sector, a comparación con los niveles urbano, regional y nacional, los tiempos de trabajo resultan ser más exiguos, lo cual demanda aplicar una metodología que permita un abordaje del territorio en forma ágil.

En cuanto a la selección de variables, en el caso del nivel urbano se analizan todas las variables del territorio, mientras que en la escala de sector se requiere una selección sesgada de estas en función del tipo de conflicto detectado.

Respecto a la información, en el nivel urbano las fuentes principalmente requeridas son las secundarias y primarias, aunque estas últimas no siempre estén disponibles; mientras que para analizar el nivel de sector resulta imprescindible un fuerte trabajo de campo, además de las fuentes primarias y secundarias.

Respecto a la unidad de análisis, en relación a la escala urbana se observa que cuanto más grande sea el territorio, más agregación habrá en las variables, y por tanto más grande será la unidad de análisis. Mientras que la escala de sector requiere un análisis más profundo, y por tanto se realizará una mayor desagregación de variables, y más pequeña será la unidad de análisis.

En el mismo sentido, cuanto más acotado sea el territorio, el trabajo requerirá más profundidad en el estudio de las variables y en las propuestas. Lo que a su vez, también requerirá productos resultantes distintos. Mientras que a nivel urbano se arribará a lineamientos estratégicos, definición del rol de los distintos sectores de la ciudad y se obtendrá una visión global de esta; en el nivel de sector se definirá un Plan de sector precisando programas, proyectos y acciones, a su vez que se podrá ajustar el rol asignado al sector.

Alcances y limitaciones

Como cierre de esta caracterización de las diferentes escalas de trabajo, se quieren destacar algunos alcances y limitaciones de cada una de ellas. Al respecto de la escala nacional se observa su énfasis en las variables macro, mientras se reconoce una distancia excesiva de las particularidades locales. La planificación de escala regional se propone potenciar las sinergias de las áreas por encima de los límites administrativos, aunque se encuentra con la limitación de una débil capacidad de ejecución y poca operatividad de los órganos de aplicación. La escala urbana logra establecer lineamientos y roles del territorio, lo cual resulta imprescindible si se concibe el espacio articulado en redes; sin embargo su grado de análisis encuentra limitaciones para profundizar ante casos complejos. Al respecto, la escala de sector resulta especialmente adecuada para actuar en casos complejos y focalizados, aunque su dificultad está en la imposibilidad de ejecutar programas de mayor jerarquía, limitándose a proponer recomendaciones.

Otras diferencias se plantean en relación a los alcances de los procesos participativos, ya que a mayor escala de actuación más indirecto es el vínculo en estos espacios. Mientras que a escala de sector se observa una

participación más directa de las personas, en la escala urbana resulta mediada por distintas organizaciones, y en la escala nacional mediada aún más indirectamente por los representantes. Por lo tanto, a mayor escala de actuación menor participación directa.

Importancia estratégica de los planes de sector

Por lo dicho hasta acá en relación a las diversas escalas de actuación, se reconoce la importancia estratégica que posibilitan los planes de sector. Por un lado permiten pensar globalmente y actuar localmente, demandando un alto grado de interrelación de las variables. A su vez que, se plantean como un modelo de gestión con un proceso dinámico, con capacidad de revisión para alcanzar consensos y su consecuente readaptación, permitiendo una progresiva ejecución; diferenciándose así de los planes acabados y de estructuras rígidas que no permiten su reelaboración. La concepción de los planes de sector permite la articulación con la comunidad, tanto en la aproximación al proceso en las diversas etapas de elaboración, como en la acción al ser parte del mismo; características propias de esta escala de trabajo por la relación directa entre los problemas y las mismas personas afectadas. Por esta misma relación próxima hay un reconocimiento de los tiempos de acción, que permite una visualización más concreta de su realización.

A su vez, deben reconocerse los diversos grados de limitación que presentan los planes de sector, particularmente en función de los niveles de articulación con la política global; como se mencionó anteriormente, restringidos a hacer recomendaciones, sin posibilidad de proponer desde la acción. Otra limitación que se observa es relativa a la definición de competencias, ya que los sectores urbanos resultan determinados por diversas escalas de jurisdicciones, instituciones y organizaciones, pero sin ser propias o exclusivas de ese recorte espacial, lo que dificulta la definición de competencias.

Metodologías pensadas desde la teoría

Hasta acá se han presentado algunos conceptos relativos a los distintos niveles de trabajo en la disciplina de la planificación territorial, con el fin de indagar sobre las implicancias y requerimientos particulares de una metodología con escala de sector. Al respecto, diversas instituciones reconocidas y de distinto alcance, nacional e internacional, desarrollan métodos de planificación del territorio (CEPAL, 2012; CEPAL, 2014; Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016; ILPES, 2019). En su estudio se reconoce que si bien plantean ciertas características comunes, como ser sistemáticas, participativas, prospectivas y flexibles, las propuestas dejan de lado la definición de atributos propios a cada escala de trabajo. Sin querer entrar en su detalle, en una primera aproximación, se observa coincidencia en la secuencia de etapas presentada por cada una: investigación preliminar,

análisis, construcción del problema y diagnóstico, definición de objetivos, elaboración de propuestas, implementación, evaluación. Con mayor o menor nivel de desagregación e interrelación de las etapas, esta es la estructura teórica con la que se presentan las diversas metodologías de planificación territorial cualquiera sea su escala.

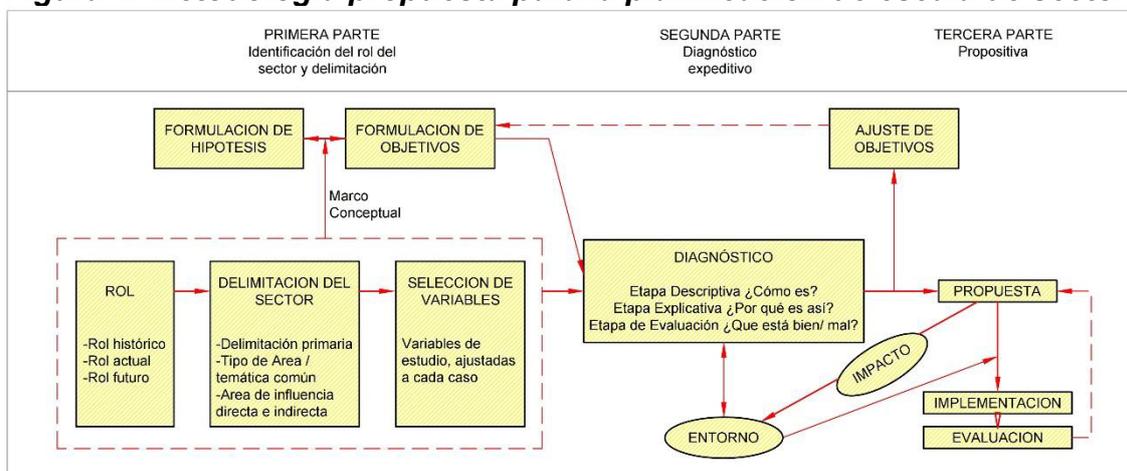
Sin embargo, como se mencionó anteriormente, para un estudio con escala de sector se requiere lograr un marco ágil que permita profundizar el análisis. En las metodologías propuestas, se observa que la noción de “estudio integral” es concebida como el abordaje de todas las dimensiones de análisis posibles (social, económica, ambiental, física, jurídica, administrativa), sin especificar criterios de acotación del mismo. Ante esta propuesta se presenta la primera dificultad para su aplicación concreta, resultando un punto clave sobre el que trabaja la metodología propuesta. La cual pretende construir un marco de análisis para focalizar dentro de él, pero sin dejar de visualizar aspectos secundarios, por el contrario contemplándolos, pero sin profundizar en ellos dada su escasa influencia sobre el sector.

Sintetizando, la referencia a la bibliografía publicada a través de las diversas organizaciones, tiene como fin establecer una base de trabajo. Se observa su diseño general, sin estar específicamente abocadas a una escala particular. Lo cual presenta cierta limitación para su aplicación concreta, permaneciendo en una elaboración teórica sin mayores precisiones en relación a las complejidades propias de cada escala de análisis. Resulta dificultoso encontrar metodologías pensadas desde la práctica efectiva y su aplicación concreta a las distintas escalas, y por ello en ese camino se desarrolló este trabajo.

Metodología propuesta de planificación territorial de escala de sector, aplicada al caso.

Como se mencionó anteriormente, la metodología utilizada para el Plan de desarrollo urbano del sector norte del arroyo Pocahullo, fue propuesta por el equipo docente apoyada en la experiencia académica y profesional. Su aplicación concreta al caso, determinó la elección entre unas u otras herramientas que respondiesen a los fines particulares buscados. Su proceso (Figura 1) se desarrollará a continuación.

Figura 1: Metodología propuesta para la planificación de escala de sector



Fuente: Elaboración propia

Primera parte: identificación del rol del sector y delimitación.

Rol del sector

En función del conocimiento previo del área y una primera aproximación de campo, se comenzó comprendiendo el rol del sector dentro de la estructura a la que pertenece. Para ello se recurrió a la identificación del rol histórico buscando en fuentes de información secundaria, el rol actual definido en anteriores diagnósticos de escala urbana y normativa, y el rol futuro tendencial definido en el Plan Estratégico para la localidad. Dicho análisis permitió comprender el rol secundario del sector respecto a la primacía del casco céntrico, teniendo actualmente un uso predominantemente residencial para la población local.

Delimitación del sector

Posteriormente se trabajó en la delimitación del espacio de trabajo. Si bien las metodologías consultadas no hacen hincapié en su resolución, ni proponen métodos procedimentales, se considera que a nivel sector esta etapa es de gran importancia y debe plantearse un abordaje ajustado a cada caso, porque entre el foco del conflicto y el borde existe una tensión que necesita ser identificada. Como se mencionó anteriormente, su delimitación es teórica, es un recorte artificial, y por ello requiere de diversos estudios para su precisión. La definición de los límites se puede realizar por aproximaciones sucesivas y diferentes planos de análisis. La delimitación de las áreas será el resultado de un conjunto de variables significativas, según el tipo de problema que afecta al sector que se trabaje, y estará orientada al problema fundamental que se tratará en el plan. En algunos casos se debe complementar con la

caracterización de las áreas próximas, que no siempre son del sector de actuación, para lograr definirse por diferenciación.

Para desarrollarla se propone realizar una delimitación primaria apoyada en límites físicos (avenidas, puentes, autopistas), límites geográficos (ríos, canales, montañas) y límites administrativos. A su vez, reconocer el tipo de área en función de su situación, aplicando el enfoque adecuado para cada una: área obsoleta, nueva área urbana, área degradada, área con uso inadecuado, área de valor patrimonial, área subutilizada, de baja calidad ambiental, de impacto. Su identificación permitirá enfocar el análisis en unas u otras características del territorio. En el caso de estudio se realizó una delimitación primaria basada en los límites geográficos del arroyo Pocahullo y el cerro Curruhinca, se trabajó en la identificación de una temática común del sector como tejido degradado y relegado dentro del casco central, se identificó su área de influencia directa e indirecta en base a criterios espaciales, administrativos, ecológicos y dinámicas sociales, y se analizó la configuración de los bordes, definido dentro del tejido por el loteo urbano y siendo difuso en el encuentro con la ladera boscosa.

En base al estudio precedente se propone definir la delimitación del sector teniendo en cuenta la superposición de los distintos análisis realizados (Figura 2), considerando que donde se observa toda la coincidencia resulta ser el área de trabajo, y reconociéndose un entorno de menor concurrencia como área intermedia. Se destaca así una fortaleza inicial de la metodología, al lograr un marco rápido dentro del cual trabajar.

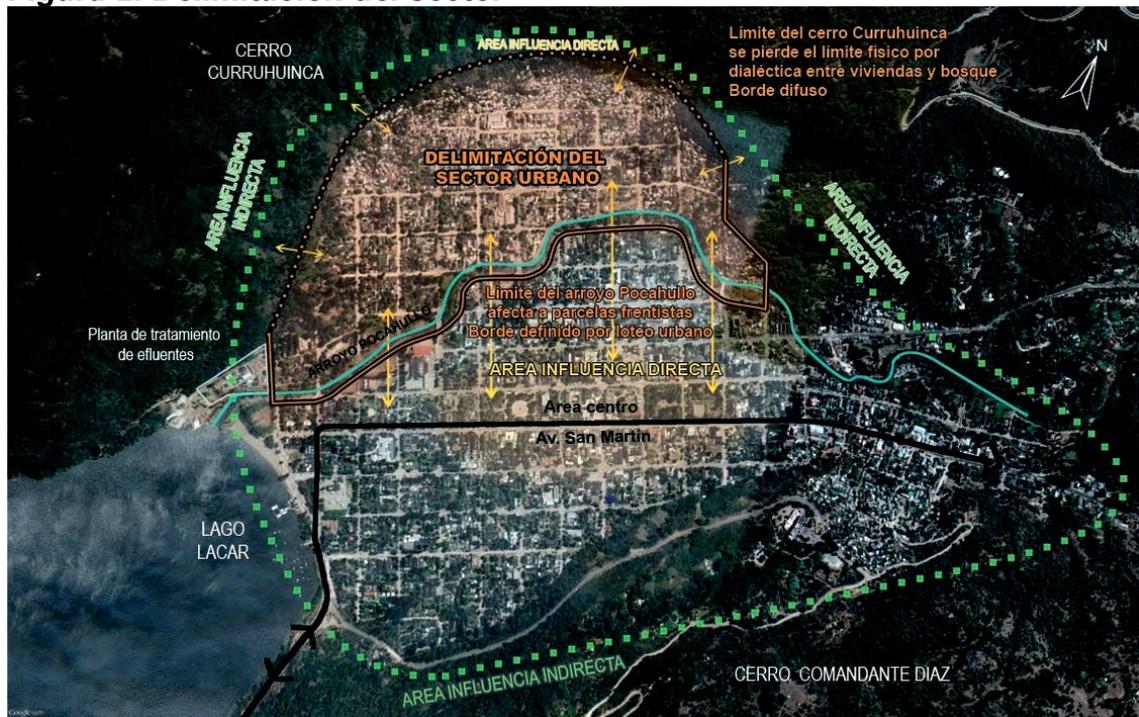
Planteo de hipótesis y objetivos

En base a ello, el planteo temprano de hipótesis y objetivos permite guiar el posterior diagnóstico. Para ello se propuso un marco conceptual apoyado en el Plan Estratégico para San Martín de los Andes (Giglio, 2018) con horizonte al año 2030 (PESMA 2030). En este trabajo, el perfil urbano quedó sintetizado en el concepto de “ciudad turística para vivir”, estableciendo seis ejes estratégicos que la definen. A su vez se precisaron principios sobre los que sustentar la planificación dentro del ejido municipal, y finalmente se reconocieron ciertos activos y pasivos en la localidad. La definición de este marco conceptual sirve de apoyo para distinguir variables de análisis y acercarse a través de ellas al diagnóstico del sector. Este segundo encuadre, junto a la delimitación del sector, resultan una base para el planteo de hipótesis y objetivos tempranos y pertinentes.

Para la definición de hipótesis se establecieron tres escalas de abordaje: 1) hipótesis dentro del sector urbano; 2) hipótesis en relación al casco central de la localidad; 3) hipótesis en relación al ejido municipal de San Martín de los Andes. En cuanto al planteo de los objetivos del sector urbano se identificó un

objetivo principal y otros específicos que concretan a este. Si bien la delimitación del área de estudio y el planteo de objetivos se formularon en esta primera etapa del trabajo, en su avance será necesario una mirada retrospectiva; considerando necesario cotejar los resultados que surgen del diagnóstico, para su posterior readecuación en caso de ser necesario readaptarlos.

Figura 2: Delimitación del sector



Fuente: Elaboración propia

Segunda parte: diagnóstico expeditivo

Partiendo de la hipótesis de la existencia de conflictos particularizados en el sector urbano, a continuación se realizó un diagnóstico del área. Si bien la superficie predelimitada tiene una extensión de setenta y cinco hectáreas aproximadamente, ello no le quita complejidad a su estudio. El tratamiento a nivel de sector tiene ciertas características intrínsecas que lo hacen complejo y focalizado a la vez. El análisis requiere pertinencia y profundidad de los contenidos, así como una amplia cobertura de los conceptos. Cuanto más profundo sea su abordaje, más desagregación de variables habrá y más pequeña será la unidad de análisis. La posibilidad de reducción de escala que nos permite el estudio de un sector urbano no debe descontextualizarse, ni por ello dejar de tener una visión integral del área de tratamiento. Por el contrario, un diagnóstico a escala de sector urbano demanda un alto grado de

interrelación de los conceptos para poder pensar globalmente y actuar localmente. A su vez, estas características propias de estos estudios deben equilibrarse con un buen nivel de síntesis, el aprovechamiento de la información y plazos exiguos para su elaboración.

Partiendo de estos conceptos, el diagnóstico del sector predelimitado se estructura en tres etapas, las cuales se recorren guiadas por las hipótesis y objetivos planteados: 1) etapa descriptiva; 2) etapa explicativa; 3) etapa de evaluación. Por su propuesta metodológica, estas proveen en su desarrollo cierto encuadre que permitirá acotar y profundizar el análisis, sin perder la visión del contexto; con el objetivo de realizar un diagnóstico integral pero focalizado, de un modo ágil y por tanto expeditivo.

Etapa descriptiva

En la primera etapa se aborda un análisis descriptivo del sector urbano, respondiendo a la pregunta ¿Cómo es? Se basa en una descripción intrínseca del área de estudio acotada al espacio temporal actual. Para ello, el análisis se estructuró en cuatro ejes: medio y ambiente, urbano-territorial, económico y de producción, y socio-cultural. El estudio de estos se propone en relación directa con los aspectos identificados en el análisis previo. En su presentación se deberá realizar un entrecruzamiento de las variables de los diferentes ejes, identificando interacciones y correspondencias.

En esta etapa se realizó un mapa de actores para analizar la estructura social del sector urbano, identificando injerencias o motivaciones de cada grupo social. Este primer mapeo, resulta de gran relevancia en la implementación de procesos participativos dentro de la planificación, ya que el reconocimiento de intereses similares, posiciones opuestas, desequilibrios de poder entre ellos, o influencias escasas, permitirá al equipo técnico plantear diversas estrategias durante el proceso.

Etapa explicativa

En una segunda etapa del diagnóstico, se explican las situaciones antes descriptas, respondiendo a la pregunta ¿Por qué es así? Para ello, resulta necesario ampliar el análisis en campo temporal, conceptual y espacial, para abordar de un modo más integral un diagnóstico del área. Veremos que el sector urbano se define a su vez en relación a otros territorios, ya sea por su modo de vincularse, roles establecidos, similitud o diferencia de condiciones, o por su legado histórico que lo condiciona hasta hoy día. Se estudia el sector urbano, ya no solo en sí mismo sino, en sus relaciones extrínsecas, en sus condiciones o carácter heredado y en relación a otros espacios o variables. En relación al caso, en esta etapa se continuó con la organización del análisis en los mismos cuatro ejes, a modo de continuar con la estructura teórica. Sin

embargo, se permitirán en su desarrollo hacer ciertas abstracciones de ella, dada la necesidad de una visión integradora y global dentro del diagnóstico, que provocará el salteo constante de los conceptos para lograr un entrecruzamiento de variables más exhaustivo y una lectura transversal del territorio en tiempo, espacio y conceptos.

Se quisiera destacar, tanto en esta etapa como en la anterior, el proceso acotado pero de profundización que permite esta metodología. En primer lugar, guiadas por las hipótesis y objetivos propuestos, describir las situaciones observadas acotadas a una delimitación de sector, un rol y la selección de respectivas variables de estudio. Para luego explicarlas ampliando en campo temporal, conceptual y espacial, evitando así extensos e inabarcables diagnósticos.

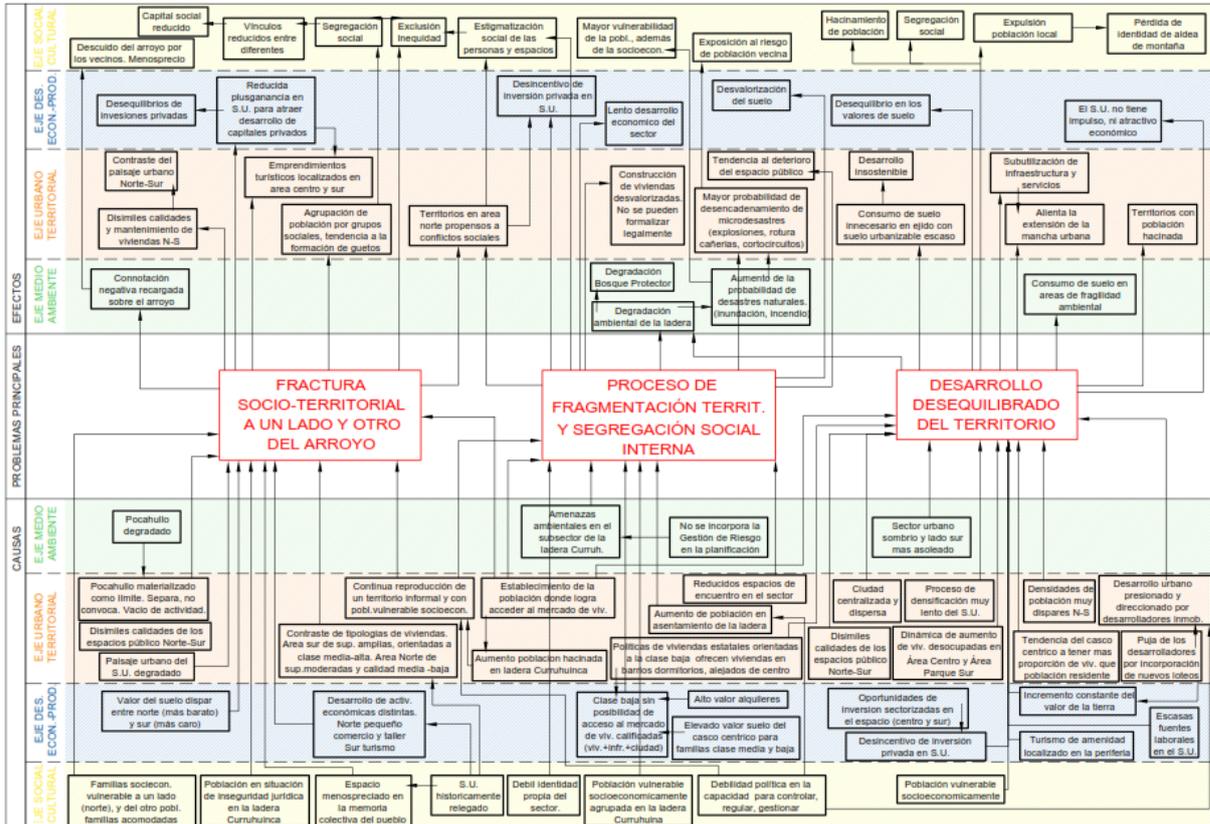
Etapa de evaluación

En este apartado se puntualiza en la construcción del problema, y para ello se evalúa la información recopilada y elaborada haciendo un juicio valorativo sobre el análisis anterior, guiado por la pregunta ¿Qué está bien y que está mal? Es importante en esta etapa la elección de herramientas que brinden respuestas efectivas para la construcción del problema, que en cada caso resulta particular.

Para el sector norte del arroyo Pocahullo, primero se presentaron sintéticamente algunas evaluaciones realizadas por estudios previos en San Martín de los Andes, en relación a los ejes estudiados. Este análisis permitió extraer rápidamente evaluaciones previas, vigentes y generales sobre el ejido, que ayudaron a contextualizar la evaluación propia del sector urbano. Segundo, se utilizó la herramienta de matriz FODA, para reconocer un cuadro de situación a través de potencialidades, riesgos, desafíos y limitaciones. Posteriormente se identificaron las principales problemáticas mediante un diagrama de causa-efecto. Esta herramienta permite organizar grandes cantidades de información y asociar los problemas responsables de los efectos. Además, permite estudiar el conflicto desde diferentes puntos de vista, y ayuda a tener una concepción integral de los problemas complejos. En este caso se planteó un formato que posibilita el entrecruzamiento de la información, visibilizando sus interrelaciones en favor de un estudio integral del sector (Figura 3). A su vez existen ciertas limitaciones de esta herramienta, como por ejemplo su restricción gráfica dada la gran cantidad de información en un espacio acotado, y tampoco expresa valoraciones, magnitudes, ni tiempos.

Figura 3: Identificación de problemáticas principales mediante diagrama causa efecto

DIAGRAMA CAUSA - EFECTO / IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES



Fuente: Elaboración propia

Para ello, se presentó posteriormente un cuadro con la desagregación de los problemas identificados y su ponderación, a fin de plantear los lineamientos estratégicos para abordarlos. Las variables de medición y escala de valoración que se consideraron fueron: magnitud y gravedad del problema (muy intenso (2), medianamente intenso (1), poco intenso (0)); tendencia del problema (en aumento (2), estático (1), en descenso (0)); posibilidad de modificar la situación (modificable (2), poco modificable (1), inmodificable (0)); ubicación temporal de la solución (corto plazo (2), mediano plazo (1), largo plazo (0)); interés de los miembros de la comunidad en solucionar el problema (alto (2), poco (1), no hay interés (0)).

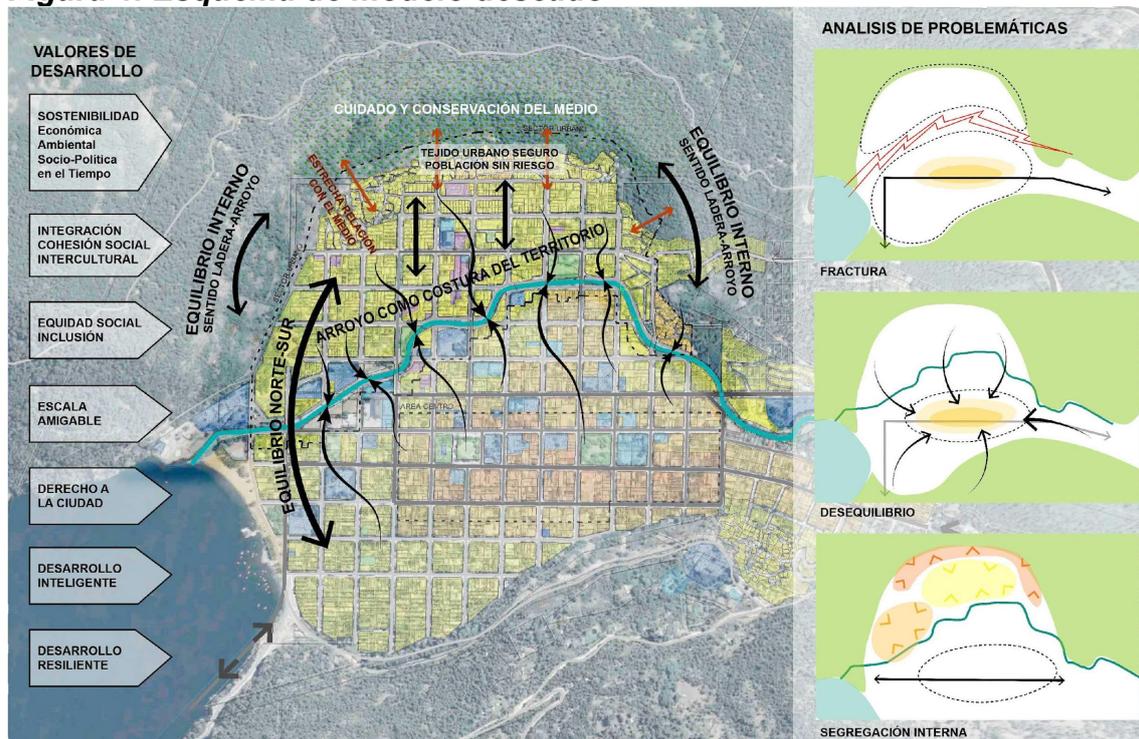
Recordando que el diseño de esta metodología está pensado desde la práctica efectiva y su aplicación concreta a la escala de sector, es que esta jerarquización se presenta como herramienta complementaria de las propuestas y balance de proyectos, ya que en la decisión política deberá existir una evaluación coherente entre la viabilidad de los proyectos, los impactos de

los mismos y la fuerza del problema a resolver. Es en este punto, donde la jerarquización de problemas resulta importante para una sustentada toma de decisión, además de guiar el planteo de los lineamientos estratégicos.

Como cierre de la etapa de diagnóstico, resulta importante incorporar una lectura retrospectiva e integral luego del proceso realizado, prestando especial atención a la delimitación del sector y planteo de objetivos iniciales, para evaluar si es necesario readecuar o complementarlos.

Sobre la base de este análisis, la definición de valores de actuación permite enmarcar la visión de desarrollo urbano y guiar una futura propuesta. A continuación se presenta un modelo deseado del sector urbano, el cual surge del proceso realizado hasta acá (Figura 4). Una gráfica simple y contundentemente representativa ayuda a su ágil comprensión, siendo esta producto de una decisiva y concluyente síntesis del proceso diagnóstico.

Figura 4: Esquema de modelo deseado



Fuente: Elaboración propia

Tercera parte: propositiva

Si bien los procesos de planeamiento se presentan como generadores de nuevas oportunidades, a su vez exponen tensiones entre ideologías y poder; de las cuales el sector urbano no resulta exento a pesar de su reducida extensión territorial. En ese sentido, el abordaje de los siguientes lineamientos estratégicos pretende, además de ofrecer posibles soluciones a los problemas detectados, propiciar la puesta en escena y agenda política los temas claves. Para ello, se propone la sociabilización de los lineamientos y proyectos expuestos en el trabajo en un ámbito propicio que integre a los diversos actores sociales. En el caso de San Martín de los Andes, este espacio participativo corresponde al Consejo de Planificación Estratégica (CoPE). Espacio institucionalizado que cobró fuerza y periódicas convocatorias durante la elaboración del Plan Estratégico SMA 2030, y que posteriormente continuó su trabajo. De esta manera, se busca alentar e incorporar la discusión pública de las problemáticas territoriales, generando vínculos de pertenencia y apropiación en la comunidad; situación clave para el impulso de proyectos, teniendo posteriormente el gobierno municipal el desafío de su concreción según sus capacidades políticas.

Estructura y desarrollo de las propuestas.

La formulación de propuestas debe estar planteada como respuesta a los objetivos, tratando de resolver los problemas detectados y apoyándose en las potencialidades halladas. Las alternativas deben contemplar factibilidad, oportunidad, beneficios, costos, viabilidad, entre otros. En este caso para lograr estructurar las propuestas se plantearon tres ejes de trabajo: Medio ambiente, Espacio público, Usos y actividades. Sobre cada uno de ellos se propuso una inicial definición y alcance del mismo. Posteriormente se definieron las estrategias correspondientes a cada uno, especificando su propósito en subestrategias. Para luego adentrarnos en la definición de programas de actuación y proyectos estratégicos que permitirían concretarlas. A su vez se continuó con la identificación de acciones relativas a cada proyecto, necesarias para su concreción, actores vinculados, plazos y proyectos relacionados. Esta última variable permitirá identificar proyectos dependientes de otros o incidentes sobre otros, además de mostrar la interrelación entre ellos.

La presentación en forma sintética y de fácil comprensión visual de los proyectos mediante una breve explicación de los mismos, un plano de espacialización de cada eje y otro integrador, permite una lectura ágil, concreta e integral de las propuestas.

Viabilizar el Plan

Para lograr la viabilidad del Plan General se considera que deben ejecutarse algunas acciones por fuera de la propuesta en sí misma. Con ello se hace referencia a la discusión de las estrategias y programas dentro de la

comunidad sanmartinense, con el fin de alcanzar consensos y dinámicas de trabajo conjuntas; tanto dentro del estamento político municipal quienes son los responsables de la coordinación ejecutiva, seguimiento y corrección, como entre los actores sociales principales identificados. En base a ello, y dada la escala de trabajo, resultará útil la elaboración de un diagrama Gantt de los proyectos, indicando tiempos estimados, recursos, etapas, consecución de proyectos e interrelación entre ellos. Esta herramienta resulta de utilidad política, no solo para hacer un seguimiento y evaluación de la implementación, sino también para lograr una continuidad a lo largo de los distintos gobiernos de turno. Aunque surjan modificaciones del mismo, su concreción servirá de guía tanto para el estamento político como para las diferentes organizaciones e instituciones involucradas.

A sí mismo, se considera necesario la elaboración de un Plan de Difusión para establecer un diálogo con la comunidad. Su objetivo fundamental es lograr dar a conocer permanentemente las acciones relativas al proceso de planeamiento. Una comunicación adecuada y eficiente logrará informar a la comunidad y permitirá a los habitantes del sector urbano identificarse con los proyectos en su área de pertenencia.

Valoración de proyectos para su elaboración prioritaria.

Como cierre del proceso se presenta una matriz donde se valoran los proyectos en función de su factibilidad, prioridad, jerarquía, oportunidad, innovación, plazos de ejecución y repercusión, con el fin de identificar aquellos prioritarios (Figura 5).

Debe complementarse esta valoración con una mirada enfocada en la puesta en marcha del plan, contemplándose que algunos proyectos podrían debilitarla. En ese sentido, se considera por ejemplo que los proyectos de carácter estrictamente normativo presentan barreras complejas para su implementación exitosa, socavando el Plan General en caso de no consolidarse. En base a este proceso, la evaluación política para la gestión, concreción y seguimiento de estos proyectos, deberá tener en cuenta además su capacidad de articulación con los diferentes actores, manejo de plazos y recursos tanto humanos como económicos disponibles para la implementación exitosa del Plan integral del sector.

Figura 5: Valoración de proyectos para su desarrollo prioritario.

VALORACIÓN PARA EL DESARROLLO VIABLE DE PROYECTOS		Factibilidad (1 a 3)	Prioridad (1 a 3)	Jerarquía (1 a 3)	Oportunidad (1 a 3)	Innovación (0 a 1)	Plazos de ejecución (0 a 1)	Repercusión s/otros proy. (1 a 3)	TOTAL
EJE MEDIO Y AMBIENTE	Protección y valoración ambiental de ecosistemas urbanos								
	Área de protección ambiental Arroyo Pocahullo	3	1	2	2	0	1	1	10
	Área de protección ambiental ladera Curruhuinca	3	3	2	2	0	1	1	12
	Campaña de concientización ambiental de la población residente y turistas.	3	1	1	1	0	1	1	8
	Círculo circular educativo Pocahullo- Curruhuinca	2	1	1	1	1	1	1	8
	Cuidemos el arroyo	2	2	1	2	1	1	1	10
	Ambiente sano y seguro								
	Proyecto frutal	3	1	1	1	0	0	2	8
	Proyecto Bosque urbano	3	1	1	1	0	0	2	8
	Medición del ambiente	3	2	2	1	1	0	1	10
Instaurar Concursos Mejor Calle. (Sentido Norte-sur) (Entre puentes)	2	1	3	1	1	0	2	10	
Ejecución del estudio Dis. Ejec. de prevención de riesgo de desastre en la ladera	3	3	3	2	1	1	3	16	
Gestión de Riesgo en la Planificación	2	3	1	3	1	0	3	13	
Desarrollo resiliente									
Catastro multifinanciarario	2	1	2	1	1	0	3	10	
Incorporar estándares de construcción eficiente	2	2	3	1	1	0	1	10	
Etiquetado de construcciones de ef. Energ.	1	2	3	1	1	0	1	9	
EJE ESPACIO PÚBLICO	Fortalecimiento y creación de Espacios públicos								
	Pasarela Bosque	2	3	3	3	1	0	3	15
	Parque Lineal Pocahullo (en ejecución)	3	3	3	3	1	1	3	17
	Mejoramiento de calidad y mantenimiento de los espacios verdes públicos.	3	3	3	1	0	1	3	14
	Proyecto supermanzanas (caso de aplicación Urbanismo ecológico, Barcelona)	2	1	3	1	1	0	3	11
	Espacio de recreación juvenil otoño-inverno.	2	1	2	1	1	1	1	9
	Integración urbana								
	Ladera accesible	2	3	3	3	1	0	2	14
	Transitones seguros	3	2	3	3	0	1	2	14
	Campaña de educación vial y concientización sobre la movilidad sustentable.	3	2	1	3	1	1	1	12
Capital social y Gobernabilidad									
Puente cultural.	3	1	1	2	0	1	1	9	
Estaciones educativas e interactivas.	2	1	1	1	1	1	1	8	
Fortalecimiento de Juntas Vecinales	3	1	2	1	0	0	3	10	
Fomento de actividades comunitarias en el espacio público	2	1	2	0	1	1	3	10	
EJE USOS Y ACTIVIDADES	Hábitat e inclusión social								
	Regularización dominial	2	3	3	1	0	0	2	11
	Mejoramiento de la vivienda y el hábitat	2	3	3	2	0	0	3	13
	Relocalización 132 viviendas ladera Curruhu.	1	3	3	1	0	0	2	10
	Zonificación inclusiva	1	3	3	2	1	0	3	13
	Regulación del mercado de alquileres permanentes.	1	3	3	2	1	0	3	13
	Aprovechamiento de suelo								
	Estimular densidad poblacional	2	3	3	2	1	1	2	14
	Mecanismos de gestión de suelo y desarrollo urbano	2	3	3	3	1	0	3	15
	Regulación de predios y viviendas ociosas	2	3	3	2	1	0	3	14
Fortalecer la mixtura suelo	2	2	3	1	0	1	2	11	
Arroyo Vivo									
Consolidar el arroyo como eje estratégico de servicios y comercio	2	3	3	3	0	0	3	14	
Desarrollo de actividades específicas y de servicios al turista	3	1	1	2	0	1	1	9	

Factibilidad. Se le asigna mayor factibilidad a un proyecto por su posibilidad de ejecución política, alineamiento de intereses sociales y aptitud ambiental.
Prioridad. Se le asigna prioridad a un proyecto por la criticidad del problema, o por la repercusión de impactos positivos de la propuesta.
Jerarquía. Se asigna valor a esta categoría según impacto sobre el territorio del plan o un área de influencia mayor, así sea a nivel físico como de condiciones de mejoramiento de la calidad de vida.
Oportunidad. Se asigna valor según la posibilidad de aprovechar una situación económica, un espacio físico, o confluencia de recursos entre diversos proyectos.
Innovación. Se valora tanto la aplicación de nuevas tecnologías precursoras, así como la aplicación de nuevos modelos de intervención en el territorio dentro del ejido.
Plazos de ejecución. Se valora los proyectos de corto plazo por su facilidad de ejecución e interés político en su realización.
Repercusión sobre otros proyectos. Se valora su influencia sobre otros proyectos, si este optimiza otros (3) o si está supeditado a otros(1).

Fuente: Elaboración propia

Reflexiones finales sobre la metodología propuesta

Como cierre se rescatan algunas características propias de esta metodología, que se fueron exponiendo a lo largo del trabajo.

Es un proceso no lineal, sino retroalimentador. Debe destacarse que esta metodología no resulta un proceso lineal, sino que, como todo proceso de diseño exige una constante mirada retrospectiva de los avances, para lograr la retroalimentación mediante el cruce de variables y etapas, permitiendo la readecuación del curso.

Logra un marco rápido para un análisis ágil. La fortaleza inicial de la metodología es lograr un marco rápido, sobre el cual luego se profundiza el análisis. La delimitación del sector se presenta como una etapa clave, ya que

su delimitación es un recorte artificial, y por tanto requiere de diversos estudios para su precisión. Su recorte espacial ayudará a focalizar la mirada, apoyándose también en la selección de variables de análisis que se reconocen en un primer acercamiento al territorio. Posteriormente otros encuadres dentro del diagnóstico permiten que este sea expeditivo, adaptándose a los tiempos requeridos en la planificación actual.

Es acotada pero integral. Mediante el diagnóstico se logra integrar las diversas escalas de análisis, inicialmente describiendo el territorio en sí mismo y en su condición actual, para luego ampliar la mirada en aspectos temporales, conceptuales y espaciales. En su proceso, la concepción del territorio y su planificación desde lo temático resulta transversal.

Es flexible y dinámica. En tanto permite la adopción de diversas herramientas para cada caso, principalmente en la etapa de evaluación y construcción del problema. Incluso se considera el dinamismo de fuerzas que ejercen las relaciones multiactorales y los impactos de los proyectos en el entorno, lo cual genera la necesidad de readaptación a las realidades cambiantes.

Es operativa. Con el foco puesto en desarrollar un trabajo orientado a la acción, ofrece miradas integrales y ágiles, además que permite la posibilidad del entrecruzamiento de instancias para lograr una toma de decisión sustentada.

En cuanto a las limitaciones de trabajar en una escala de sector, se mencionaron ciertas dificultades para articular las acciones con la escala global, y se observó su restricción a hacer recomendaciones sobre los niveles superiores de actuación.

Estado de la cuestión

El trabajo, elaborado en un marco académico, queda signado por ciertas condiciones propias de este ámbito. En esta instancia se deja de lado las tensiones de poder y dirimición de intereses entre los actores sociales, a su vez que se acota a los recursos y tiempos de la materia. Sin embargo, su elaboración se presenta como trabajo base para su presentación a la comunidad y discusión en el ámbito local apropiado; situación que motivó su realización. De este modo, se piensa a la disciplina de la planificación territorial como modo de acercar el conocimiento y la práctica a la acción.

Se considera que esta propuesta metodológica y sus herramientas contribuyen a aplicar miradas integrales, ser operativas y ágiles a la hora de actuar en el territorio. La contextualización académica del trabajo impidió realizar un proceso participativo para las etapas iniciales de diseño, particularmente incorporar otros saberes en la etapa de diagnóstico, o la discusión de las estrategias. Sin embargo, se resalta la capacidad de la metodología para enmarcar un diagnóstico expeditivo y brindar la posibilidad de abrir el debate

sobre información concisa, clara y contrastable. Permitiendo además, el desarrollo de un proceso-proyecto, flexible y con capacidad de readaptarse; al mismo tiempo que pretende hacer un uso eficaz de recursos y facilitar la decisión política.

Bibliografía

Almanci, F. y Motta M. (2017). Gestión y planificación por proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala. El caso de la Re-Urbanización de Villa 20 en la CABA. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*. Volumen (86): 145 - 168.

Bombarolo, F. y Fernández Álvarez, O. (2018). Planificación urbana participativa. Luces y sombras. *Revista Cuestión Urbana*. Vol. 2 (4): 69 - 88.

Bombarolo F. y Pauselli, E. (2007). *Programas Sociales. Construcción de equidad y paradigma de la intervención social*. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.

Capel, H. (2016). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Revista Biblio 3W*. Vol. XXI (1149).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Serie Manuales, N° 48. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Serie Desarrollo Territorial, N° 17. Santiago de Chile: CEPAL.

Clemente, A. (2016) "La participación como enfoque de intervención social. En: Rofman, A. (comp) (2016) *Participación, políticas públicas y territorio* (pp. 119-136). Buenos Aires: UNGS.

Dupuy, G. (1992). *El Urbanismo de las Redes. Teorías y Métodos*. Barcelona: Oikos Tau.

Haesbaert, R. (2014). Lógica zonal y ordenamiento territorial: para rediscutir la proximidad y la contigüidad espacial. *Revista Cultura y Representaciones Sociales*. Vol. (16): 9 - 29.

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), (2019). *La dimensión territorial en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: guía metodológica para la planificación estratégica de un*

territorio. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/58). Santiago de Chile: CEPAL.

Mignaqui, I. (2010). La productividad en las ciudades metropolitanas: los desafíos del Urbanismo y la Planificación urbana en un mundo globalizado. *Revista A&P*. Volumen (26).

Robirosa, M. (2014). *Turbulencia y Gestión Planificada. Principios de planificación social, territorial y organizacional*. Buenos Aires: Eudeba.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, (2016). *Guía de Planificación Territorial*. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Recuperado el 15/06/2020 de:
https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS_14659169801.pdf.

Veltz, P. (1996). *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel.