

MAESTRIA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO  
FACULTAD DE ARQUITECTURA AGOSTO 2003

---

TEORÍAS Y ENFOQUES DEL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL CONTEMPORÁNEO I

---

PROF. ARQ. FEDERICO BERVEJILLO

ALGUNAS TENSIONES INTERNAS EN LA CONCEPCION Y LA PRÁCTICA DEL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
ESTILOS DE GOBERNANCIA Y ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN

---

Arq. Alejandro Bruné    Arq. Héctor Lapidó    Ing. Agrim. Ricardo Martínez

Arq. Mario Piazza

Dr. Juan Trinchitella

## INDICE

1. ALGUNAS TENSIONES INTERNAS EN LA CONCEPCIÓN Y LA PRÁCTICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
  - 1.1 La búsqueda de consensos y el ejercicio de la autoridad legítima en los procesos de ordenamiento territorial
    - Evolución teórica del planeamiento en las últimas cuatro décadas
    - Desarrollos teóricos actuales que reformulan el rol de la planificación
    - Teoría comunicativa de la planificación
  - 1.2 La planificación general y los grandes proyectos
    - La Emergencia de un Nuevo Urbanismo
  - 1.3 La Participación Ciudadana
  
2. ESTILOS DE GOBERNANCIA Y ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN
  - 2.1 La relación Ordenamiento Territorial- Gobernanca
    - Aspectos Conceptuales Teóricos
    - Modelos de Gestión
  - 2.2 Ejemplos Nacionales
    - Relación entre estilos de gobernanca y planificación territorial
    - Conclusión

## **1- ALGUNAS TENSIONES INTERNAS EN LA CONCEPCIÓN Y LA PRÁCTICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

### **1.1 La búsqueda de consensos y el ejercicio de la autoridad legítima en los procesos de ordenamiento territorial**

#### **• Evolución teórica del planeamiento en las últimas cuatro décadas**

Hasta mediados del Siglo XX, la teoría del ordenamiento territorial estaba dominada por el paradigma tradicional racional comprensivo proveniente de las ciencias duras.

En este modelo, el planificador es el experto que diseña planes desde una oficina pública, siguiendo directivas políticas, vale decir que no asume compromiso respecto de la definición de los “fines”, sino que éstos le vienen dados por el estamento político. La labor del planificador es entonces establecer las relaciones entre los “medios” y los “fines” utilizando conocimiento científico para el abordaje teórico del proceso planificador, y racionalidad instrumental para definir cuales son los mejores medios para alcanzar los fines dados.

La elaboración entonces se concreta en un plan, un documento, que establece lo que debe hacerse por los Organismos Públicos, y a través de la regulación, define los márgenes de acción para los privados.

En éste modelo, el planificador se encuentra en medio de un proceso y desconectado del resto; los “fines” le vienen dados por el “poder”, y la instrumentación concreta no forma parte de sus obligaciones.

En este paradigma racional comprensivo se parte pues de los siguientes supuestos:

- Los fines no son problemáticos sea porque los admite la “racionalidad”, sea porque hay consenso respecto de los mismos, o bien porque no pueden ser modificados al venir dados por “el poder”.
- Para cada problema existe una solución óptima
- Esa solución óptima es siempre identificable por la ciencia
- El Plan es un instrumento de gestión política para ser aplicado por el aparato público, y éste siempre lo puede aplicar sin resistencias
- Además, el aparato público es eficaz y eficiente y no presenta fisuras a su interior.

Este modelo, que apoya sus raíces en la “iluminación” y la confianza en la ciencia, termina de consolidarse a mediados del siglo XX, en la posguerra. En esa época, en el escenario de la guerra fría, existían modelos consensuados de un lado y de otro de la cortina de hierro, del desarrollo, del bienestar. En este marco, la planificación se ubica como un instrumento del desarrollo.

El modelo racional se estructura de una forma jerárquica, descendente, donde en un primer nivel se encuentran los “fines” u “objetivos”, un nivel más abajo las “políticas”, seguidas de los “programas”, finalizando en el nivel inferior en las “acciones”.

A partir de los años ´60 el modelo racional entra en crisis.

*“El éxito de las políticas urbanas fue desigual. A pesar del desarrollo de toda clase de medios de planificación urbana, las ciudades seguían estando en crisis a comienzos de los años 1970.: atascamientos casi generalizados (insuficiencias de infraestructuras, retraso en los equipamientos públicos y control incompleto del uso de los suelos), variaciones no controladas de los precios hipotecarios e inmobiliarios, desarrollo de desigualdades urbanas importantes.*

*Pero fue sobre todo la crisis económica la que asestó los golpes más decisivos al desarrollo de la planificación urbana. En la segunda mitad de los años setenta, la crisis económica afectó progresivamente a la mayor parte de las regiones y de los sectores de actividades económicas. Se asistió al fin del crecimiento urbano generalizado, al desarrollo de una alta tasa de desempleo, principalmente en las viejas regiones industriales, a una caída brutal de la actividad de la industria de la construcción y de obras públicas”<sup>1</sup>(F. Ascher, 1999:10).*

Una de las líneas de cuestionamiento al modelo se relaciona con el hecho de que nunca se puede tener “todo” el conocimiento como para abordar los problemas. En este sentido, en los años ´60, Lindblom publica un artículo en el que reconoce que en la práctica, la planificación y las decisiones van definiendo las políticas por aproximaciones sucesivas, y que esta modalidad de acción, lejos de ser despreciable, debería incorporarse al análisis de la reelaboración teórica. Es así que surge lo que en teoría se denomina el enfoque o la aproximación incrementalista de la planificación.

Una segunda línea de cuestionamiento al modelo racional tiene que ver con la interpretación del contenido y significado del “interés general”, con la definición de los “fines” de la planificación. Esta línea reconoce que la sociedad está compuesta por distintos grupos con intereses diversos, por lo tanto, cuando se establecen los “fines”, naturalmente desde algunos sectores se plantean discrepancias. El problema se complejiza aún más cuando existen grupos con diferente “poder”.

¿Cómo se ubica el planificador frente a esta situación? Surge aquí una visión del planificador como comprometido con alguno de los intereses grupales; se acuña la denominación del “Planeamiento defensivo” o “Advocance Planning”, donde el

---

<sup>1</sup> Ascher, Francois. “De la planificación al management estratégico urbano”. Pag. 10

planificador pertenece o bien al gobierno, o bien al grupo de actores sociales con los que adhiere.

Como reacción a la crisis de este modelo, en los años '80 aparecen planteos orientados a señalar la inconveniencia o incompetencia del planeamiento, librando al mercado la asignación de los recursos y no al Estado.

*“En un primer momento, la mayoría de los poderes públicos, conservadores o socialdemócratas, reaccionaron acentuando la política del “welfare” y sustentando las actividades económicas en crisis. Luego, poco a poco, los gobiernos centrales se volvieron hacia otras políticas. De manera muy evidente con Ronald Reagan y Margaret Thatcher, de manera más discreta cuando se trataba de gobiernos socialdemócratas. La ruptura del compromiso del Estado y el recurso al dinamismo del mercado se tornaron los ejes de las nuevas políticas. El tema de la desreglamentación – y de la desregulación – reemplazó – en grados diferentes – al de la planificación.”<sup>2</sup>*  
(F. Ascher, 1999:10).

- **Desarrollos teóricos actuales que reformulan el rol de la planificación**

En la actualidad, diversos desarrollos teóricos que convergen desde ámbitos distintos, han revitalizado y reformulado el rol de la planificación

1- La epistemología de la complejidad.

Este nuevo paradigma se plantea como el gran “quiebre” en relación al paradigma positivista–mecanicista. El paradigma positivista busca establecer la relación causa–efecto; construye el “todo” a partir de la suma de las “partes”, es aditivo. El paradigma de la complejidad asume que, en la realidad que rodea al Hombre, los fenómenos son complejos en sentido fuerte (no complicados), tienen un conjunto de características que no nos permiten conocerlos de forma determinista. Establece nuevas formas de pensar el “todo” en relación a las “partes”: el “todo” es más que la suma de las “partes”, el “todo” constituye una “emergencia sistémica”.

El concepto central es que cuando se actúa frente a un medio complejo, no se puede conocer la totalidad del mismo, por lo que no se puede prever de manera determinista ni la evolución del sistema, ni las consecuencias de las acciones. La acción en un medio complejo debe ser concebida como estratégica, entendiendo estrategia por oposición a programa. La actuación estratégica parte de objetivos bien definidos, y de segmentos de la acción programada, pero no toda la acción, por lo tanto debe existir la capacidad de modificar la acción de acuerdo a la reacción del contexto.

---

<sup>2</sup> Ascher, Francois. “De la planificación al management estratégico urbano”. Pag. 10

## 2- Los debates de la posmodernidad

Se ha producido una pérdida de valor de los grandes relatos del progreso, de la emancipación, de la ciencia positivista como guía de la sociedad, del Estado “benefactor”.

Se ha producido también una ruptura de la comunidad política. La planificación territorial supone que la sociedad que habita un territorio es consistente, con lazos fuertes y representados por sus estructuras políticas. Realmente hoy, en la posmodernidad y la globalización, se ha producido una pérdida de identidad de las comunidades, existe una polarización (globalizados – marginados). La realidad social es disgregada, fragmentada, se ha roto la relación entre el territorio y la comunidad.

Ulrich Beck, en su libro “¿Qué es la globalización?”, desarrolla los conceptos de polivalencia, ambigüedad y dimensiones de la globalización, y afirmando que en el caso de las dimensiones en la globalización “rara vez se pueden diferenciar”. Sostiene al distinguir momentos o formas de la globalización (globalismo, globalidad, globalización) que los espacios cerrados han pasado a ser una ficción y que las formas sociales y políticas se mezclan, apareciendo una pluralidad de estados.

Asimismo, la emergencia del fenómeno de la globalización ha determinado que las teorías de la planificación pongan al territorio en una encrucijada entre lo global y lo local.

Por otro lado, el paradigma del desarrollo sostenible que se ha convertido en un factor central en las teorías de la planificación, ha introducido el largo plazo en la planificación, un pensamiento acerca de la complejidad, entendida como densa trama de relaciones de ida y vuelta entre sociedad, naturaleza, cultura, economía, y una dimensión ética como responsabilidad frente a las generaciones futuras.

El asunto esencial de la sustentabilidad es el de la gobernabilidad de los sistemas. Es el tema crítico en toda gestión del territorio que debe estar contemplada en el plan.

## 3- El desarrollo de las ciencias sociales desde una visión institucionalista

Antony Giddens, en la Teoría de la Estructuración, establece que la acción social es condicionada, constreñida y predeterminada por las estructuras heredadas, a la vez que dicha acción modifica y crea nuevas estructuras. Reconoce la existencia de tres discontinuidades de las instituciones sociales, asociadas a los ritmos de cambio, espacios de cambios y la naturaleza intrínseca de las instituciones

Por su parte, Habermas, en la Teoría de la Acción Comunicativa y la Racionalidad reivindica el valor de la argumentación y la discusión en la formación de valores y definición de objetivos en la planificación. Es una idea asociada a una sociedad democrática.

#### 4- La “governance” o “gobernancia”

Otra línea de desarrollo teórico desde lo político, aporta una nueva mirada a la forma en como las sociedades toman las decisiones relevantes. El protagonismo exclusivo de los mecanismos formales de gobierno en la toma de las decisiones relevantes, se ve desplazado por un sistema de “gobernancia” estructurado en base a un complejo juego de intereses del que participan el gobierno, actores políticos, económicos y la sociedad civil. En él se articulan relaciones más o menos estables para la toma de decisiones. Este modelo rompe con las estructuras tradicionalistas de gobierno, se arraiga en lo visible y en lo informal entendiéndose como un tipo de institucionalidad que se caracteriza por permitir el juego de todos los actores tanto públicos como privados, principalmente en el ámbito de las decisiones.

#### 5- Desarrollos vinculados a la prospectiva

La prospectiva surge por oposición a la predicción. El modelo predictivo apunta a la determinación de las relaciones causa – efecto; es un modelo determinista en el que a partir de la evolución histórica de las variables que determinantes un fenómeno, proyecta el estado esperable del mismo en el futuro: por ejemplo, las proyecciones de la demanda.

La prospectiva plantea la construcción de escenarios futuros diferentes, estructuralmente distintos: el Uruguay con Puente Colonia– Buenos Aires y sin puente, con Eje Vial o no, con y sin MERCOSUR, la cohabitación Montevideo-País.

La técnica prospectiva permite testar las estrategias, y crea un capital cultural en la sociedad acerca de cómo pensar las distintas opciones de futuro, aporta otro enfoque al monitoreo de los cambios, de modo que los cambios nos puedan indicar el escenario al cual nos dirigimos.

- **Teoría comunicativa de la planificación**

A partir de la convergencia de estos nuevos desarrollos teóricos, en el ámbito del planeamiento territorial anglosajón surge la Teoría Comunicativa de la Planificación.

En ella se enfatiza en la planificación como un proceso de aprendizaje social colectivo. El proceso de planificación conforma un conjunto de encuentros públicos por los que la comunidad construye su agenda de temas relevantes. Además pone en juego los distintos intereses presentes acerca de los objetivos, del futuro deseado.

Se visualiza a los “actores” de un modo diferente al de los modelos estructuralistas donde los actores están preconstituidos y con intereses bien definidos; en este enfoque teórico, (el de los estructuralistas) se enfatiza en la negociación de los intereses entre los distintos actores para arribar a soluciones de compromiso: juegos

de suma cero. En esta teoría comunicativa de la planificación, cada actor toma conciencia en el proceso de planificación, de su posición respecto de los demás, por lo que se reformulan sus objetivos y sus propias visiones del territorio.

El planeamiento colaborativo supone una “productividad” que permite arribar a un proyecto de ciudad como construcción cultural colectiva.

No supone la desaparición de las diferencias ni de los conflictos, pero coexiste con ellos.

El proyecto no es un producto técnico, no presupone la forma de racionalizar los objetivos de un actor público. Lo que se racionaliza son las elecciones de una colectividad territorial. La planificación se transforma entonces en una práctica colectiva mediante la cual se toman decisiones para el futuro.

El planificador no es visto como un experto sino como un intermediario político racional, como un articulador. Ello demanda la creación de nuevos espacios institucionales permanentes.

¿Pero, cómo se produce el encuentro entre los distintos actores que tienen distintas relaciones con lo local, con la comunidad territorial?

La teoría comunicativa toma mucho de Habermas para establecer las condiciones de una comunicación democrática entre los actores.

Es así que se plantean tres instancias para los actores en la participación:

- 1- Los Foros. Es la instancia o el ámbito en el que los diferentes actores aportan sus discursos, sus intereses, y se constituyen intereses colectivos respecto de los objetivos.
- 2- Las Arenas. Son los espacios de decisión donde los sentimientos construidos colectivamente se traducen en decisiones concretas o normativas.
- 3- Los Espacios de Resolución de Conflictos. Una vez asumidas las decisiones normativas colectivamente, estos espacios son el ámbito donde se dirimen los conflictos judicialmente.

Desde ésta óptica, el planificador no es tanto el experto que trabaja para el cliente, sino que es concebido como un técnico-científico pero con una importante componente político-negociadora. Lo fundamental pasa a ser entonces la generación institucional de espacios de concertación y la capacitación de los actores con roles negociadores.



## 1.2 La Planificación General y los Grandes Proyectos

Como parte de la nueva concepción que se sustenta en las ideas del “proyecto de ciudad” y del “urbanismo regla de juego” elementos esenciales del nuevo urbanismo según F. Ascher, surge la pregunta respecto a la pertinencia de los instrumentos de planificación tradicionales (planes generales y planes estratégicos) y planes de escala menor o de detalle (para fragmentos del territorio, planes locales y grandes proyectos), según se considere la escala y el horizonte temporal en el diseño de las grandes herramientas de intervención en la ciudad y el territorio.

Sin duda, es necesario incorporar en la consideración de las nuevas actuaciones: a) los cambios socioeconómicos, la velocidad en que los mismos se producen y la nota de imprevisibilidad que muestran; b) la necesaria impronta pro activa de la acción urbanística y sus instrumentos, “mas impulsivo y movilizador que controlador y censor”<sup>3</sup>, c) las producciones de las nuevas tecnologías, especialmente la informática que abre posibilidades múltiples de captación y almacenamiento de información (datos, imágenes), y el procesamiento y estudio de los mismos, d) las nuevas prácticas de la democracia que han desarrollado formas de distribución y reasignación del poder y los instrumentos de toma de decisión, a través de la descentralización y participación social, e) la coordinación entre los actores públicos que participan de la planificación y gestión territorial y la ciudad, y f) la cooperación entre actores públicos y privados que produce resultados a partir del sincretismo de ambos.

Es posible avanzar en la armonización de las elaboraciones de la planificación general y la ocurrencia de los grandes proyectos a partir de las ideas del carácter procesual de la actividad planificadora que contiene instancias regulares de evaluación, modificación y revisión que pueden dar cabida a las oportunidades.

En el propio diseño de la planificación general se pueden definir zonas, estableciendo un máximo de población para las mismas, flexibilizando la determinación de algunos parámetros asociados, a nivel de las parcelas, índices de saturación de actividades y usos, proporciones entre variedad de usos, o fijando reglas de juego particulares, con la determinación de objetivos propios de los poderes públicos, vinculando la adquisición de los derechos urbanísticos de los promotores a la asunción de obligaciones de participación con los objetivos y programas públicos como manifestaciones de la colaboración y cooperación de actores. El diseño de herramientas que recojan estas últimas ideas debe pasar por un cuidadoso examen de “juridicidad” puesto que los roles, espacios de negociación, contenidos y alcance de

---

<sup>3</sup> Ascher Francois “De la Planificación al management estratégico urbano”

los acuerdos tiene una importancia determinante en la operacionalización de las estrategias de actuación pública en los distintos países.

La experiencia urbanística francesa y brasileña da cuenta con algunas figuras que se inscriben en estas visiones (zone d'aménagement concertée y operacoes interligadas).

A nivel nacional, el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo y la Ordenanza de ordenamiento territorial de Colonia, incluyen instrumentos concebidos a partir de tales ideas.

En el caso de la experiencia de gestión urbanística que lleva adelante el Municipio de Montevideo, en los últimos años se ha sustanciado el estudio de un gran proyecto urbano que es expresión demostrativa de la "asimilación de estas últimas visiones" explicitadas en nuestro medio. Se trata del Proyecto Urbano de Detalle para el área de la Av. Luis Alberto de Herrera, Tte. Gral. Galarza, Pedro Bustamante, Tomas de Tezanos y Bvar. 26 de Marzo. Esta área había sido reservada en el contexto de las ideas de la planificación municipal vigente en las décadas del 60 y 70, para el desarrollo de un gran programa habitacional que se conoció como "Plan Piloto 70", que nunca se concretó. En la década de los noventa se aprobó un Plan de Desarrollo Urbano<sup>4</sup> que inició el camino de incorporación de las ideas antes planteadas con anterioridad al proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial aprobado en 1998. El proceso de planificación que culminó con la aprobación del P.O.T., "reconoció" este antecedente, otorgándole la legitimidad en el marco de la planificación general. A fines del año 2002<sup>5</sup>, se aprobó un Proyecto Urbano de Detalle en el marco de la planificación general vigente y aplicando el nuevo instrumental de ordenación y gestión previsto que profundizó precisando en la misma orientación.

Se admiten en la parcelación del suelo formas y dimensiones distintas de las previstas en la planificación general, se prevén alturas de edificios que superan ampliamente las establecidas por las normas urbanísticas generales, y se incorporan en las normas del Decreto que le da valor jurídico al Plan Urbano de Detalle un conjunto de obligaciones superiores a las exigidas en general, destinadas a la totalidad de propietarios de inmuebles incluidos en el área objeto de intervención, considerados estos un conjunto o colectivo, cuyo contenido se expresa en la asunción de la realización de estudios de impactos territoriales, urbanos, de tránsito, la transferencia al Municipio por concepto de compensación por mayores aprovechamiento del 10 por ciento de la diferencia de áreas edificables comparando en plan de desarrollo anterior

---

<sup>4</sup> Decreto Departamental Nro. 26.128 de 16 de setiembre de 1993

y el que se aprueba, recursos que serán vertidos al Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural, a fin de solventar obras en otras áreas de la Ciudad. La vigencia del Plan que se aprobó y las normas que le dan sustento jurídico tienen un horizonte temporal de 10 años, aspecto en el que también se introduce una fórmula especial a la que establece el plan general (P.O.T.) cuya vigencia es de 8 años a partir de 1998.

### **La Emergencia de un Nuevo Urbanismo**

Una alternativa a la interrogante de ¿que hacer en la relación difícil entre planificación general y grandes proyectos?, puede surgir de la visión emergente de un nuevo urbanismo.

En este nuevo contexto de globalización y competencia entre las empresas y las propias ciudades por el mercado, Francois Ascher plantea la necesidad de que las nuevas formas de planificación se ajusten a las demandas de las empresas y la economía, proponiendo un nuevo urbanismo estratégico, asociativo, resolutivo y heurístico. Lo plantea como una alternativa válida entre la falta de planificación liberal y la planificación reglamentaria tradicional, no como un “promedio” entre ambas sino como una nueva forma de urbanismo que se opone a las dos, aunque intenta conjugar las virtudes de la planificación y el mercado.

Convengamos en que estas posturas formuladas en el seno de los países centrales, no siempre pueden aplicarse en los Estados periféricos sin tener en consideración precisamente el territorio de sustento y las características endógenas del mismo.

De todas formas, resulta útil esta nueva manera de practicar el urbanismo, en la medida que sus propuestas y proyectos sean resultado de la elaboración de un “proyecto de ciudad” concebido de la manera más amplia posible por una sociedad democrática, y teniendo en cuenta las distintas articulaciones que conjuguen los intereses locales y globales. Ascher propone la elaboración de opciones estratégicas que deben ser evaluadas, adaptadas y modificadas con el tiempo, a fin de concretar ese proyecto de ciudad. Establece que la clave de ese nuevo urbanismo reside en el sistema que permitirá dar operatividad a las opciones estratégicas elegidas. Para ello sugiere la creación de un “aparato de gerenciamiento urbano” o sistema formalizado de gestión y toma de decisión.

Es un sistema denominado incrementalista o heurístico, porque se basa en un procedimiento de análisis y evaluación permanente, de continuo aprendizaje, con posturas más flexibles e integradoras.

---

<sup>5</sup> Decreto Departamental Nro. 30.146 de 12 de diciembre de 2002

### 1.3 La Participación Ciudadana

*“Los proyectos urbanos deben formar parte de un proyecto global de ciudad concertado socialmente, liderado democráticamente y validado culturalmente. El espacio urbanizado no es ciudad. El territorio articulado exige ciudades, lugares con capacidad de ser centralidades integradoras y polivalentes y constituidos por tejidos urbanos heterogéneos social y funcionalmente. Hacer ciudad es, ante todo, reconocer el derecho a la ciudad para todos. Reivindicar el valor ciudad es optar por un urbanismo de integración y no exclusión que optimice las libertades urbanas”. (J. Borja, 1997).*

Borja entiende, y nosotros compartimos, que una sociedad democrática debe tener en cuenta a todas las personas que la integran, y que la participación ciudadana en la organización del territorio y en la planificación y gestión, es una señal de identidad en un modelo de ciudad entendida como ciudad de encuentro y civismo.

Borja plantea que el debate ciudadano tiene que estar orientado por objetivos políticos explícitos, pero es preciso hacer emerger también los valores culturales y los intereses sociales implícitos. Y para ello hay que proporcionar medios a los que no los tienen. Surge así la necesidad de contar con un proyecto político e intelectual de carácter local, que involucre tanto a los responsables políticos como a los agentes económicos y sociales en la formulación de políticas urbanas participativas.

A la hora de efectuar grandes proyectos, las políticas urbanas raramente tienen en cuenta a las ciencias sociales dirigidas a procesos de integración de sectores excluidos. Otras veces se realizan proyectos destinados a esos sectores vulnerables, sin tener en cuenta las demandas de esta población e intentar entender sus aspiraciones.

En el Uruguay, en los últimos años asistimos a un desarrollo del concepto de participación ciudadana; sin embargo, las prácticas políticas y administrativas son reacias a innovar en todo lo referente a los mecanismos participativos. Los programas y proyectos urbanos se presentan casi siempre de tal forma que difícilmente son entendibles por los ciudadanos comunes.

Por último, queremos dejar planteada una pregunta que Borja se formula a sí mismo y que contesta con una afirmación tajante:

*“¿Qué innovación política local es posible y deseable? Aquella que permite establecer una separación - confrontación con el sistema político estatal. Precisamente porque consideramos muy necesarias unas relaciones contractuales entre las administraciones, se precisa primero un proceso de ruptura entre la política estatal y la política local” (J. Borja: 1997).*

Borja hace hincapié especialmente en la identidad cultural propia de cada ciudad o región que legitima todo proceso político. En ese sentido, sugiere la importancia de que los partidos políticos nacionales no sean los mismos que los locales, y afirma que es necesario ampliar los márgenes de las competencias locales, de manera de conducir a esa ruptura estatal-local.

Sin dudas, que el contexto socio-político europeo, y el español en particular, es diferente a la conformación política de nuestra sociedad y a la estructuración espacial del territorio uruguayo, de manera que no podemos suscribir tal afirmación. Quizás en el devenir de los tiempos, en un marco de gobernabilidad real y con propuestas sustentables asociadas al concepto de gobernancia, sea factible pensar en la formulación de una nueva cultura más participativa e integradora, sin necesidad de provocar rupturas políticas para favorecer el desarrollo local.

## 2. ESTILOS DE GOBERNANCIA Y ENFOQUES DE LA PLANIFICACION

### 2.1 La relación Ordenamiento Territorial- Gobernanca

- **Aspectos Conceptuales Teóricos**

*"Un plan estratégico es la definición de un proyecto de ciudad que unifica diagnósticos, concreta actuaciones públicas y privadas y establece un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos. El resultado del plan estratégico no es una norma o un programa de gobierno, sino un contrato político entre las instituciones públicas y de la sociedad civil." (Borja y Castells, 1997:165).*

Esta definición conceptual de Borja y Castells contiene implícito el concepto de gobernanca, vinculado a las ciencias políticas que busca articular a todos los actores de una sociedad en torno a un plan estratégico, herramienta operativa de un Plan de Ordenamiento Territorial.

La posibilidad de abordar el ordenamiento del territorio en la complejidad de la realidad actual, mediante planes operativos estratégicos en un marco de gobernanca y gobernabilidad, surge como una gran oportunidad para crear las condiciones de aproximación para el consenso entre el sector público, el sector privado y la población, al abordar el problema de la incertidumbre, elemento característico de la globalización, mediante la construcción de escenarios o desarrollos alternativos.

Con la globalización y la liberalización del mercado, se produjo un cambio en el manejo del territorio y de las ciudades. En un mundo desregulado, la idea de la gobernanca sustituye a la planificación, dando lugar al mercado y la inversión privada como protagonista central en las ciudades. Frente a la idea de la desregulación total de los '80 con un Estado prescindente, surge hacia los '90 esta nueva concepción que enfatiza la institucionalidad democrática, poniendo énfasis en la reforma de las instituciones con la participación política democrática como el gran instrumento. Es una participación que apunta a nuevas regulaciones que sean expresivas de otras expresiones de fuerza. Se pretende que el Estado sea más regulador pero menos intervencionista, creando niveles de complejidad mucho mayores.

En el plano de la teoría política, se constata que las nuevas relaciones entre lo local y lo global, y entre sociedad, economía y Estado, tienen como consecuencia un aumento de la complejidad y la incertidumbre en los procesos de gobierno territorial. Las transiciones democráticas en América Latina en la última década nos muestran de la preocupación política y social en la presentación y aplicación de decisiones políticas. Dicha preocupación se centro en conocer como los actores políticos estratégicos operan con base en marcos políticos– institucionales al momento de

tomar de tomar y aplicar decisiones políticas así como la capacidad institucional y gubernamental para aplicarlas e implementarlas en el escenario político.

En estas situaciones el énfasis se traslada de la noción de gobierno en sentido tradicional, a la idea de relación e interacción entre los actores estratégicos determinada por los contextos institucionales, por la conformación y el diseño político institucional, condicionando sus expectativas y su comportamiento.

Se produce así una convergencia de la teoría política y económica con la sociología, que posibilitan repensar el territorio como un modelo espacial sistémico.

Surgen así dos conceptos que si bien son diferentes, se vinculan en su raíz etimológica, aunque su uso y aplicación se refieren a procesos socio políticos distintos: "Governability" y "Governance".

Cesar Cruz (2001), nos centra en la búsqueda de lograr definir y diferenciar ambos conceptos, debido principalmente a las diferentes y erróneas traducciones que al castellano se han hecho de "governance".

Extractaremos de dicho artículo algunos conceptos que nos parecen centrales al momento de definir ambos:

Aún teniendo en cuenta la gran diversidad de traducciones tanto académicas como científicas han ganado terreno aquellas que traducen a "governability" como "governabilidad" y a "governance" como "governanza".

La real Academia Española en diciembre del 2000 ha definido a Gobernanza como: "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía."

De la gran variedad de definiciones disponibles se puede señalar que el concepto de gobernabilidad es asociado por varios académicos a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia, y legitimidad política basada en la democracia, mientras que el de gobernanza se asocia a los conceptos de co-dirección, interacción, y co-gestión entre actores políticos y sociales.

La gobernabilidad democrática como concepto es entendida como la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y reglas de juego establecidos en regímenes democráticos. Es por tanto un atributo sistémico, una capacidad, y puede deber su existencia a la rama ejecutiva del gobierno, o a nivel de gobierno en su totalidad, y al sistema político en su conjunto. A partir de este concepto podemos encontrar distintos niveles o grados de gobernabilidad., desde la inexistencia total a la mas amplia en la que se involucra a todo el sistema.

Mientras que el estudio de la gobernabilidad democrática se ha dirigido a las instituciones políticas y actores políticos clave, la gobernanza tiene un campo de estudio multidireccional, asociándosela a diferentes ámbitos, tipos de actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, regionales y supranacionales) dirigidas a estudiar patrones, estructuras y reglas de juego que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica.

Como manifiesta Aguilar Villanueva (2000): *“Mas allá de la regulación y acción del gobierno democrático, existen también otros dispositivos y principios de auto regulación y autogobierno social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la capacidad de orden y cohesión social”*.

La gobernanza se refiere especialmente a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos.

También puede ser definida como el conjunto de mecanismos y métodos para atender un amplio espectro de problemas y conflictos mediante los cuales los actores implicados usualmente llegan a tomar decisiones vinculantes y satisfactorias.

El reconocimiento y reivindicación del papel central del Estado como articulador y conductor de procesos políticos en las democracias no consolidadas hace que el estudio de la gobernabilidad democrática sea fácilmente vinculable con el de gobernanza política ya que se asume la importancia del Estado y de su Gobierno como catalizador y conductor de la acción colectiva.

Al hablar de la capacidad o un atributo para gobernar, y que generalmente se encuentra asociado a un poder público o a un sistema político, estamos hablando de gobernabilidad.

Por otra parte si nos referimos a la estructura (reglas de juego) y procesos que condicionan la participación e interacción de actores políticos y sociales, nos estamos refiriendo a gobernanza. Las capacidades políticas de los actores no solo se basan en los recursos de poder, también se basan en la conformación de las reglas de juego que limitan y condicionan su abanico de opciones legal y legítimamente aceptables para el logro de sus intereses.

Entendidas como reglas de juego, las instituciones configuran una gobernanza específica y permiten a los actores articular preferencias, intereses y agendas. El vínculo entre actores e instituciones en el estudio de la gobernabilidad y de la gobernanza representa uno de los puntos clave.

Para el caso de la gobernabilidad se hace indispensable el análisis de los diseños institucionales de los sistemas políticos., en sus elementos constitutivos y en los



impactos que tienen como condicionantes de procesos políticos concretos, tales como las elecciones, la conformación de coaliciones políticas, los procesos de transición política, así como las crisis políticas, de gobierno y de gobernabilidad.

Para comprender los procesos sociopolíticos de una sociedad resulta central comprender el papel que juegan el capital humano y social, así como las instituciones sociales y económicas que van desde grupos de interés social, el mercado mismo, hasta la participación de organismos multilaterales que son determinantes en la conducción de procesos sociales y aplicación de decisiones políticas. Estas instituciones y actores se encuentran en distintos planos como el político, económico y el social. Las instituciones condicionan la interacción social y política y con ello las variables que determinan el desarrollo social y humano.

Dicho de otra manera, según Cruz, " en la medida en que la gobernanza se entienda como un conjunto de instituciones (patrones, estructuras, y reglas de juego) que condicionan y posibilitan la acción política y social, en esa medida se está reconociendo su papel como determinante de capacidades individuales, colectivas, y sociales para la toma y aplicación de decisiones políticas y de política pública bajo contextos democráticos.

Por ello es necesario avanzar reconociendo este vínculo teórico y analítico centrado en la interacción entre actores e instituciones.

Cruz sostiene que es necesario ampliar el estudio de cómo la gobernabilidad condiciona la operatividad y eficacia de la gobernanza política o de qué forma la gobernabilidad o su ausencia modifica, refuerza o suprime las reglas de juego y las estructuras de interacción sociopolítica.

El interés no es solo lograr una gobernabilidad efectiva en términos políticos (lograr que las sociedades conduzcan sus decisiones públicas bajo marcos legales con base en procedimientos legítimos), sino que también interesan mercados eficientes, instituciones que permitan la generación y desarrollo del capital social y humano, así como el ejercicio pleno de las libertades elementales. Interesan estructuras legales y administrativas que garanticen la igualdad ante la ley, los derechos de propiedad, que incentiven las capacidades individuales tanto como las colectivas.

En definitiva, la gobernabilidad y la gobernanza se vinculan forzosamente con el problema del desarrollo, pero a un desarrollo integral, basado en el individuo, en la potenciación de sus capacidades y libertades bajo contextos democráticos donde los estados y sus gobiernos juegan un papel de central importancia como potenciales articuladores y facilitadores del cambio institucional.

¿Con qué elemento fundamental cuenta la idea de gobernancia para afianzarse?

Es en el concepto de escenario público donde se manifiesta la interconectividad de las decisiones políticas y sus resultados sobre el uso de los recursos económicos y sociales para el desarrollo. Es ahí donde convergen las decisiones y se hace manifiesta la interdependencia entre los actores del mercado, de los distintos sectores sociales de la sociedad civil y el Estado. Y es ahí donde el sistema de toma de decisiones resuelve los problemas y conflictos sociales, económicos y políticos generados por el proceso de desarrollo. La forma en que el sistema resuelve los conflictos de intereses y la distribución subsiguiente de los costos y beneficios depende tanto del régimen político, como del proceso de definición y toma de decisiones, y de la capacidad para implementarlas y ejecutarlas.

Al referirnos a este escenario público, nos estamos planteando el término en su más amplia concepción, no sólo como espacio público físico, sino como espacio público sociopolítico para la discusión y toma de decisiones con un fuerte carácter democrático, que va desde la participación de todos los actores socioeconómicos en diferentes ámbitos con distintas escalas (micro, meso y macronivel) de actuación territorial, que aseguran relaciones de carácter sinérgico al proceso de desarrollo de una nación.

En este marco tal como expresa John Friedman, *“la planificación debe ser negociadora”* (1992: 88), de manera de asegurar la máxima participación de todos los actores involucrados en un proceso planificador. Esta postura se ve afirmada en lo que François Ascher (1995: 201-226) denomina como *“enfoque incremental y heurístico de un urbanismo más flexible e integrado”*. El urbanista, más que en un técnico, se transforma en un moderador, en negociador que busca una aproximación y consenso entre las partes para lograr propuestas y emprendimientos que repercutan en un beneficio para la ciudad. La figura del urbanista - mediador es sensiblemente diferente de la del urbanista - experto, generalmente dominante en el urbanismo clásico.

El urbanista - mediador no establece una única respuesta técnica; el no suministra más en el debate la opinión del experto, pretende encontrar soluciones técnicas que favorezcan la negociación y la formación de compromiso o consenso. Al contrario, el urbanista- experto da la respuesta técnica al protagonista que lo financia, o incluso formula una solución "científica" que a menudo se presenta a continuación como la solución que expresa el interés general.

Este nuevo urbanismo con una visión integradora y participativa, se sustenta en la generación constante de conocimiento (como dice Friedmann, *“la planificación ha de basarse en el aprendizaje social”*), que permite incorporar masa crítica para discernir entre las diferentes opciones de encarar las acciones en el territorio. Es un urbanismo

con una dirección "incremental" y "heurística", que se construye progresivamente basándose en sus propios efectos, y donde la propia decisión sirve al descubrimiento y al conocimiento. Es necesario así aplicar una planificación flexible que pueda resistir a las fluctuaciones sin romperse.

- **Modelos de Gestión**

En este esquema apartado de la planificación reglamentaria es más importante definir el proyecto de ciudad que en el planeamiento tradicional que está implícito en la norma, que lo conoce el planificador, pero no la sociedad. Es el modo de desarrollo y los grandes objetivos de desarrollo a mediano y largo plazo. Para la definición de ese proyecto las técnicas de prospectiva y foros toman relevancia para la propia gestación colectiva de ese proyecto.

Las estrategias en esta visión, lo que hacen es especificar cómo la ciudad pretende alcanzar esos objetivos enunciados en el proyecto. Es una combinación de recursos, lugares, para conducir a esos objetivos.

Los nuevos sistemas de gestión se empiezan entonces a alejar del predominio del paradigma burocrático, para incorporar elementos de una nueva cultura gerencial centrada más en los resultados que en los procesos mismos. Esto demanda mecanismos de evaluación y seguimiento, en donde dejan de ser un mero ejercicio académico o de control post-obra, para convertirse en un instrumento activo de la nueva gerencia pública. La coordinación estratégica es fundamental para desarrollar una mayor capacidad de gestión asegurando capacidad de coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas y entre instituciones. Confiere unidad y carácter al accionar institucional, ubicando cada acción particular en su perspectiva integral y de largo plazo.

Para que este gerenciamiento público urbano sea posible se requieren capacidades institucionales que en el Uruguay normalmente no están conformadas y al mismo tiempo demanda la creación de espacios relevantes de discusión para una articulación interinstitucional casi inexistente.

El éxito de los cambios institucionales orientados hacia el modelo gerencial depende, en primer término, de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que, en suma, se constituiría en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad.

Para ello, refiriéndonos a la ciudad de Montevideo y su Área metropolitana, es necesario instrumentar una serie de acciones y establecer prioridades que apunten a los objetivos propuestos:

- Fortalecer los espacios públicos que aseguren la participación democrática de todos los actores sociales, políticos y económicos, de manera de establecer estrategias consensuadas que apunten al desarrollo de Montevideo y su área metropolitana.
- Apoyar la transformación organizacional, que promueve un cambio en el paradigma burocrático, por uno de tipo gerencial, sustentado más en la responsabilidad de los administradores avalados por los resultados producidos, que en las rígidas normas y procesos de control, por entender que ya no responde a las nuevas demandas de democratización del servicio público (en particular las emergentes a nivel local) y que tampoco ha dado solución al problema de la eficiencia y la eficacia de forma de lograr la optimización de los recursos. Y finalmente, permitiendo a su vez la incorporación de mecanismos de gestión flexibles, que la rígida estructura burocrática no contempla.
- El comprender que la relación entre lo local y lo global no es dicotómica sino complementaria requiere un esfuerzo particular de coordinación. Esto exige el diseño de esquemas institucionales, que junto a la participación democrática que significa el proceso de descentralización, garanticen el seguimiento y la coherencia entre ese proceso de descentralización (que por su carácter local, puede adolecer de una falta de visión estratégica y global), y las imprescindibles políticas y programas centrales.

Queda claro que, para nosotros, este modelo no opta por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos, sino que pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Esta nueva postura no busca la eficiencia y la eficacia a cualquier costo, siendo incompatible la optimización de los recursos públicos sin ofrecer buenos servicios o sin resolver los problemas sociales. Por ello, son los criterios definidos en los espacios públicos, los que deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica, o visión tecnocrática de la gestión que pueda existir. Las funciones de coordinación y planificación requieren a su vez de la evaluación estratégica como uno de sus instrumentos esenciales, ya que sólo mediante tal evaluación es posible cerrar el círculo básico de una coordinación efectiva, de manera que la definición de una estrategia y de las prioridades pertinentes dé paso a la correspondiente asignación de recursos (humanos, financieros, físicos), que esta asignación conduzca efectivamente a la ejecución de los programas públicos en cuestión y que, finalmente, la evaluación permita identificar cómo y en qué medida este proceso avanza de manera socialmente eficiente, y cómo esto incide en la constante redefinición de la estrategia, la asignación de los recursos y la ejecución de los programas.

## 2.2 Ejemplos Nacionales

Interesa aplicar estos nuevos conceptos, analizando situaciones y trayectorias pasadas en nuestro país, así como el abordaje de nuevos contextos socio-políticos que tengan en consideración los principales aspectos que imprime este nuevo ciclo de planificación espacial y de transformaciones, tales como la doble cohabitación política, la descentralización municipal, y la nueva gestión público-privada.

Tomaremos, para la referencia a los modelos nacionales, el siguiente cuadro, elaborado por Patsy Healey (1997: 205-242):

- **Relación entre estilos de gobernanza y planificación territorial**

	Estilos de Gobernanza	Planificación
1. Democracia no representativa	Políticos articulan interés general Las políticas como guía Largo plazo y desarrollo Tecnoburocracia	Racionalidad técnica y jurídica predominantes
2. Democracia pluralista competitiva	Políticos como árbitros entre intereses activos. Menos "políticas" Horizonte de corto plazo	Planificación = negociación Planner: mediador o abogado
3. Corporativismo	Pactos entre actores fuertes Consenso estable y coordinación Tecno-corporativismo Más políticas/ largo plazo/ desarrollo	Planificación jerarquizada Agenda reducida-excluyente
4. Clientelismo	Relaciones privadas Metas privadas Distribución como focos Menos "políticas"	No encuentra espacio real

### Caso 1. Democracia no representativa

En los países latinoamericanos, incluido Uruguay, el denominado "plan-libro" como instrumento de planificación aplicado en los '60, resultó ser muy rígido y poco flexible a los requerimientos de los cambios sociales, económicos y políticos que se operaban, produciendo planes que no llegaban a la etapa de ejecución, o a procesos de gestión que no respondían a los planes, actuando de manera desarticulada e inconexa. Esta situación determinó, hacia principios de los '80, una nueva modalidad de actuación sobre el territorio, basada en la gestión planificada o "plan-proceso", cuyo desarrollo no requiere la formulación previa del típico plan-libro.

El Plan Director para la ciudad de Montevideo del año 1956 sustituye el concepto de Plan Regulador (definitivo y concebido como obra de arte terminada) por el de Plan Director (ordenamiento urbano con metas progresivas y revisables), elaborado a partir del expediente urbano y abordado desde la interdisciplinariedad. Se define como: “El conjunto de normas técnicas puestas a disposición de la autoridad que permita orientar la acción ejecutiva del Consejo Departamental, en los aspectos del planeamiento para el desarrollo futuro de la ciudad, en forma continua, previsor y flexible y permita también planear aquellas obras que estimadas en prioridad deban ser ejecutadas en plazos inmediatos y arreglo a las posibilidades financieras del Gobierno Departamental”.

Sin embargo, la falta de voluntad política, así como el descreimiento en que cayeron los planes directores provocó que no se realizaran las correspondientes revisiones y con ello el Plan Director quedó no sólo inoperante, sino que hasta se constituyó en una traba al desarrollo de determinados emprendimientos por la falta de actualización a los nuevos tiempos y requerimientos de la sociedad, demostrando en los hechos una falta de flexibilidad y participación de los actores, de manera que permitiera canalizar las propuestas en acciones concretas. La gestión se disoció así de la planificación, avanzando hacia los años '70 y principios de los '80 en una especie de “gestión planificada”. El urbanista es visto como un experto que produce planes que luego otro debe ejecutar y que en la mayor parte de los casos resultan fuera de contexto y con dudosa vigencia. Hay una ausencia de la cuestión metropolitana.

## **Caso 2. Democracia pluralista competitiva**

Este modelo, presenta una variante y es que los políticos aparecen como árbitros y no decidiendo. No se basa en consensos estables. La planificación se confunde e identifica con los intereses de negociación, que se la concibe como un juego de “suma cero”, de reparto y asignación de recursos.

A fines de los años '70, surge un discurso participativo diferente, que involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones, provocando un problema de indiferenciación de roles, que puede llevar a la banalización y al uso encubierto de formas de participación. Es la participación decisoria.

En Montevideo, a partir del informe de Áreas Caracterizadas de 1984, la Revisión del Plan Director de 1986 y el Plan Director de Saneamiento, se avanza hacia el Plan Estratégico para el Desarrollo de 1994, que concluirá en 1998 con la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

En los '90, comienza un período de reacomodar los roles diferenciales del político, del técnico y del ciudadano. Es la participación conciliadora, donde el

planificador pasa ser un negociador que busca articular los intereses de una sociedad a través del consenso, y definiendo una visión de ciudad.

En esos años, el Gobierno Departamental de Montevideo, inicia una serie de programas, proyectos y acciones de carácter social, ajustados a las políticas definidas para el área de la vivienda y el acceso a la tierra, sustentados en los Decretos de la Junta Departamental de Montevideo y Resoluciones del Sr. Intendente Municipal.

Estos planes y lineamientos políticos procuran dar respuesta a situaciones de demanda de tierras y viviendas por parte de los sectores populares, que se vieron postergados durante el período de la dictadura (1973-1984) y que con el advenimiento de la democracia en 1985, comienzan a desarrollarse ya en la gestión del Intendente Dr. Aquiles Lanza, lamentablemente malogrado al fallecer en el primer año de su mandato. La favorable condición que ostentaba este primer Gobierno Departamental (de poseer además, el mismo partido Colorado la Presidencia de la República) permitió la coordinación de políticas con los Organismos Nacionales, pero no llegó a plasmarse con integralidad en el territorio.

Los posteriores Gobiernos Departamentales del Frente Amplio, coexistieron con otros partidos políticos en el Gobierno Nacional, dificultándose, ya no aspirar a una política de Estado en Vivienda, sino a una eficiente y eficaz coordinación de las acciones. A principios de la década de los '90, comienza el proceso de descentralización en Montevideo, con la elaboración de programas de carácter sectorial con una visión temporal, que dificultan su integralidad.

Persiste la ausencia de la dimensión metropolitana, más allá de menciones y comisiones que no llegan a constituir un espacio de discusión y toma de decisiones de la necesaria jerarquía entre los tres departamentos limítrofes.

### **Caso 3. Corporativismo**

Se trata de un modelo basado en pactos entre actores fuertes de la sociedad que le aseguran un consenso estable, traducido en políticas de mediano y largo plazo. Existen amplios y relevantes espacios para la sociedad y las políticas son el resultado de ellos. La planificación encuentra en estas sociedades orientadas al desarrollo, un espacio de real significación. Es claro que este modelo es viable en un territorio con capacidades altas para la aplicación de los conceptos de gobernancia y gobernabilidad. Las propuestas se resumen en una Agenda que resulta del consenso y por lo tanto es la que dirige la actuación y concreta en acciones estratégicas.

No existen casos de aplicación de este esquema en el Uruguay, por los menos en ámbitos de significación.

#### **Caso 4. Clientelismo**

Es un modelo donde lo público aparece absorbido por las redes privadas, con un fuerte avance en el proceso de privatización de la función del Estado. En este esquema las políticas no son pertinentes. Son molestas. No existe espacio para la planificación, y los intentos sólo constituyen espacios de simulacro sin una real incidencia en la sociedad.

No observamos ejemplos que caractericen fielmente este esquema de gobierno y planificación. Sí se aprecian algunos rasgos en el período dictatorial (1973-1985), en donde se notó una ausencia de planificación, en especial en el ámbito del área metropolitana. En la ciudad de Montevideo, el plan Director estaba en plena decadencia y las acciones se encaminaban al margen de dicho plan.

Es de mención, el notorio altercado que se vivió a fines de los años '70 entre la Intendencia Municipal de Montevideo y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con respecto al trazado de los accesos a Montevideo por rutas 1 y 5, que concluyó con la actual obra, en desacuerdo por el Municipio de Montevideo que proponía el ingreso de la ruta 1 por la Av. Luis Batlle Berres y de la ruta 5 por la Av. César Mayo Gutiérrez. Justamente la financiación de esa obra, afectando presupuesto y recursos municipales para la expropiación de la faja de 100 mts de las autopistas, precipitó, seguramente entre otras causas, la renuncia del entonces Intendente de Montevideo, Dr. Oscar V. Rachetti, que se mantenía en el cargo desde 1971 y fuera mantenido en el mismo por el gobierno militar de la época.

#### **Conclusión**

En un enfoque prospectivo, sería razonable plantearse, el abordaje definitivo de la planificación y gestión del área metropolitana, considerando dos escenarios posibles para el año 2005. Se dan dos alternativas que son: a) un escenario hegemónico, basado en el triunfo de la izquierda en el ámbito metropolitano y nacional o b) escenario competitivo, donde se reproduce la convivencia hasta ahora experimentada.

En ambas hipótesis, no se pueden eludir los problemas de gobernabilidad y necesidad de aplicación del concepto de gobernanza que una sociedad dual y en proceso de fragmentación genera.

El diseño de las políticas y los programas y proyectos debería surgir entonces de esos escenarios potenciales. Para ello se deben señalar algunos ejes estratégicos priorizados para una gestión políticamente sustentable, con un carácter indicativo en la agenda de actuaciones a considerar, con el propósito de estimular la reflexión de los actores involucrados en las etapas posteriores del proceso de planificación.



## Bibliografía

- ASCHER, Francois, (1999)- “De la planificación al management estratégico urbano”, París, Francia.
- ASCHER, Francois, (1995)- “Metápolis ou l’avenir des villes”, París, Francia
- BERVEJILLO, Federico (2001)- Seminario “Transformaciones del Territorio Uruguayo Contemporáneo”, Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo, Uruguay.
- BERVEJILLO, Federico (2002)- Seminario “Teorías y enfoques del Ordenamiento Territorial Contemporáneo I”, Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo, Uruguay.
- BERVEJILLO, Federico (1996)- “Territorios en la Globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial, Santiago: ILPES-CEPAL.
- BERVEJILLO, Federico (1998)- “La reinención del territorio: un desafío para ciudadanos y planificadores”, Planeamiento del desarrollo regional en el siglo XXI: América latina y el Caribe, Nagoya: UNCRD.
- BERVEJILLO, Federico (1996)- “Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo. Bases de discusión”, Montevideo: MVOTMA.
- BERVEJILLO (1999)- “Montevideo en el nuevo ciclo territorial”, El Montevideo que viene, Comisión Financiera de la rambla Sur, IMM.
- BERVEJILLO, F. y LOMBARDI, M. (1999)- “Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana en la costa Sur”.
- BORJA, J. (1997)- “Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía”, Cuaderno Central N° 47, BMM, Barcelona, España.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997)- “Local y Global”, Barcelona, España.
- CCE, (2000)- “Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea”, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica.
- CLADE (1998)- “Una nueva gestión pública para América Latina”; Santiago, Chile.
- CRUZ, César N. (2001)- “Gobernabilidad y governance. El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional”, DHIAL, Magazine, 23.
- EZQUIAGA, José M. (1997)- “¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?”, Universidad Politécnica de Madrid, España.
- FRIEDMANN, John (1992)- “Planificación para el siglo XXI: El desafío del Postmodernismo”, Revista Eure N° 55, Santiago, Chile.
- GARNIER, Leonardo (2000)- “Función de coordinación de planes y políticas”, ILPES, Santiago, Chile.
- HEALEY, Patsy (1997)- “Collaborative Planning: shaping places in fragmented societies”, Vancouver.
- LOMBARDI, Mario (1999)- “Para un Montevideo proactivo”, El Montevideo que viene, Comisión Financiera de la rambla Sur, IMM.
- RODRIGUEZ A. y WINCHESTER L., (1998)- “Pobreza urbana y governance en América Latina: la fragilidad y potencialidad de lo público”, SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago, Chile.