

EL ANALISIS DE LOS USOS DEL SUELO Y LA PLANIFICACION ESTRATEGICA

Prof. Lic. Aldo Guzmán Ramos

Prof. Lic. Guillermina Fernández

CINEA. Universidad Nacional del Centro

Tandil. Buenos Aires.

guillefr@fch.unicen.edu.ar

Introducción

A lo largo de la historia, los gobiernos han intervenido siempre de alguna manera, y con diferentes magnitudes, en los procesos espaciales. En este aspecto el ordenamiento territorial, y la planificación estratégica, un tiempo después, han sido las herramientas diseñadas para alcanzar un desarrollo socioeconómico equilibrado y contemplando los efectos sobre el medio natural.

Dentro del marco de la globalización, implementar una estrategia para competir con otras ciudades se torna crucial (al igual que en las empresas) para poder sobrevivir.

Teniendo en cuenta esto, el trabajo pretende analizar los usos del suelo en la ciudad de Tandil, especialmente el uso industrial, para identificar la estrategia, o falta de esta, del Municipio. Este análisis es imprescindible para saber desde donde debe partir el Municipio y que rumbo tomar para potenciar el desarrollo local.

Planificación estratégica y Ordenamiento urbano.

Apoyada sobre un proceso creativo la Planificación estratégica sienta las bases sobre la actuación a largo plazo y de forma integrada. Modificar el rumbo de una comunidad requiere de mucho tiempo y del consenso con los agentes involucrados. Esto permite identificar el plan por fuera de la bandera política del momento y otorgarle continuidad.

La clave está en identificar las ventajas de la comunidad respecto de su entorno para ello es necesario conocer bien las características de quienes son los competidores como de sí misma. En tal sentido, es necesario identificar esas ventajas competitivas, evaluando los puntos fuertes y débiles con que se cuenta. Esto requiere, sin lugar a duda de una visión integral de la realidad urbana, desde el ordenamiento territorial considerado en el plan urbanístico, la planificación de infraestructuras urbanas, la competitividad económica, hasta la mejora de las condiciones sociales de la población.

Tal como se señalara los planes convencionales suelen estar diseñadas para afrontar requisitos legales de control de usos del suelo y gestión del crecimiento, con un encuadre rígido. Esto requiere de una flexibilidad que aún bajo planteamientos legales normativos, sean ágiles y oportunos. Eso implica gestionar sobre la capacidad de identificar las prioridades.

Indudablemente todo esto requiere que la administración se modernice, se superen las barreras del tedio burocrático y se cualifique al personal.

Entre estos cambios existe una nueva conceptualización que implica asumir la incertidumbre, es decir, asumir ciertas variables que permitan no tener que gastar esfuerzos en predecir todo lo que ocurrirá sino la posibilidad de que este cambio los encuentre con estructuras que se adapten a los cambios que vendrán.

En tal sentido se propone un sistema funcional definido por componentes de la demanda urbana, residentes, agentes económicos, transportes, telecomunicaciones, soporte físico de actividades urbanas, calidad de vida, apoyo público. Componentes del entorno: factores geopolíticos, sociales, económicos, tecnológicos, administrativos, ecológicos y todas las relaciones entre los componentes del sistema.

Este sistema complejo y articulado se plasmará en un marco territorial que organizará la ciudad y su entorno. Pero con un carácter funcional, dinámico y técnicamente simple. Es claro que conforme una ciudad crece, se generan nuevas funciones y necesidades de expansión que deben encontrar su espacio en la trama física, y que para el funcionamiento de la Planificación Estratégica (PE) es necesario de un análisis de la ciudad, donde se identifiquen los puntos fuertes y débiles relacionados con las tendencias del entorno, exigencias de los componentes de la demanda y posicionamiento de los competidores. Dentro de los componentes de la oferta encontramos el capital humano, los recursos y los sectores productivos.

La fase de análisis de un plan estratégico concluye con la determinación de su posicionamiento en materia de competitividad económica y de habitabilidad, la planificación a nivel territorial es una manifestación clara de esto.

El primer paso en la formulación de la visión estratégica de una ciudad o municipio es la generación de una serie de escenarios de futuro que esbocen la evolución inercial de la ciudad frente a diversas operaciones y al entorno. Este proceso desemboca en la formulación de una única visión estratégica para la ciudad analizada, en la cual se contemplan los aspectos económicos, sociales y físicos. En la práctica el PE de una ciudad suele centrarse básicamente en la formulación de los lineamientos del área económica y social. La parte física corresponde al plan general de Ordenamiento Urbano. Esto se basa en la ausencia de herramientas para establecer directrices al desarrollo físico de una comunidad urbana, aunque sí se puede aportar criterios y objetivos de índole económica y social que permitan acentuar bases sólidas y consensuadas entre los agentes de la comunidad.

El uso del suelo y la planificación estratégica

Para la política del suelo, un resultado que deriva de estos cambios en la competencia por la tierra consiste en determinar cuál es el tipo de planificación del uso del suelo que realmente se necesita en el marco de la planificación estratégica. No obstante esto, hoy en día existe poco contacto, ninguna coordinación, ni siquiera administrativa, entre la planificación urbana y esta. Otro resultado, para la política del suelo, que surge de la creciente competencia por el suelo entre los usos urbano industrial, por ejemplo, consiste en la irreversibilidad de algunos resultados. ¿Coinciden los intereses públicos y privados en el movimiento en la ciudad? ¿Existen instrumentos de política del suelo para provocar y dirigir esa desviación?. Es de suponer que los agentes sociales privados transforman el espacio urbano ahora, ¿En qué medida controlan las estrategias del suelo? Es a través de las excepciones en las ordenanzas, o por una gestión participativa?. Es sabido que la política del suelo puede efectuarse a través de las fuerzas económicas que determinan la toma de decisiones privadas. Tales fuerzas son, por ejemplo, el mercado, el crédito, la tributación, las instituciones que gobiernan la propiedad, la venta y el alquiler de la tierra. La modificación deliberada de estas fuerzas se denomina "instrumentos indirectos" de la política del suelo. A parte de estos, el político dispone de otros mecanismos a los que de manera resumida se nominan "instrumentos directos". Estos mecanismos no operan mediante el incentivo de la obtención de beneficios para los gestores privados del suelo, sino mediante leyes, ordenanzas, regulaciones, etc., que restringen u obligan directamente las decisiones privadas. La calificación del suelo, las reglamentaciones de control, y otros, son ejemplos de esto. A lo largo del tiempo estas han sido las herramientas básicas de actuación del municipio en tono a los usos del suelo, pero en muchos casos

carecieron de efectividad porque tampoco los gobiernos locales supieron diseñar estratégicamente, las áreas.

Lo anterior representa un enfoque hoy en día limitado, que escapa a una política más efectiva de usos del suelo, en las que se deben incluir las decisiones sobre el uso que hacen los agentes privados. Su motivación y comportamiento condicionan lo que puede ocurrir en el territorio.

A través de la disposición de los usos del suelo la ciudad plasma una estrategia. En muchas ocasiones cuando se limita la infraestructura pública, la misma forma parte de un plan de ordenamiento, porque condiciona la instalación de determinadas actividades y la proliferación de otras, o la categoría de usos que se dará al área. En algunos sistemas de gobierno local y de construcción de obras públicas, en gran medida a través de la empresa privada, la construcción de infraestructuras depende en gran medida de las presiones realizadas por parte de grupos locales organizados. Esto incorporado a la planificación estratégica supone un paso más adelante dado que es desde la misma gestión en que este se incorpora.

Al respecto el planeamiento urbano tiene como objetivo fundamental ordenar el crecimiento de la ciudad y distribuir adecuadamente los diferentes usos, básicamente con la clasificación antes mencionada. Esta claro que la clasificación de usos del suelo es sumamente importante y clave para la implantación de nuevas actividades productivas, pero por sí sola, y tal como esta llevada a cabo en la actualidad, dista mucho de ser una garantía efectiva y completa de que estas actividades acabarán radicándose.

En muchos países existen planes generales de ordenación de los usos del suelo que legislados a nivel provincial, como en el caso de Argentina (ley 8912) son reglamentados a nivel municipal, aunque los criterios no resultan del todo claros a la hora de su aplicación. Esto es importante como marco jurídico y estratégico más amplio, al igual que resulta de singular importancia considerar que en muchos planes municipales solo se contempla la ordenación de los usos del suelo urbano, y no todo el territorio municipal. Esto es relevante en términos del efecto económico de los planes urbanísticos, ya que la relación de los planes con el contexto espacial del que forma parte la ciudad, posiciona el planeamiento en el entorno económico y medioambiental, y es mucho más operativo.

Los planes de urbanismo especifican la localización de las áreas comerciales e industriales en el municipio, expresando las preferencias sectoriales de los gestores locales; indican la zonificación y vías de comunicación, contienen determinaciones precisas sobre las características de las edificaciones; identifican las actuaciones a realizar, y regulan la forma y condiciones de como va ir desarrollándose físicamente la ciudad. Además inciden sobre el comportamiento de los sectores productivos, como el de la construcción, el industrial, etc.; así también sobre la determinación del precio del suelo en los diferentes espacios de la ciudad. En definitiva afectan a las externalidades de la ciudad, a las condiciones de vida de la población y al medio ambiente.

Cierto es que estos planes urbanísticos no deben ser planes económicos, pero en ocasiones tampoco se incluyen en un plan económico y financiero. Esto resulta en que las condiciones físicas, institucionales e incluso sociales quedan divorciadas de los lineamientos propuestos posteriormente por la gestión.

Lamentablemente en muchos municipios existe una separación entre quienes tienen la competencia del planeamiento y quienes la tienen sobre las inversiones para ejecutar planes. Esto plantea una cuestión acerca de la confluencia de intereses tan heterogéneos en la realización del plan, la urgente necesidad de una revisión constante de los mismos y una gestión participativa.

Los procesos de cambio a nivel global, la descentralización, los cambios económicos de mercado y de organización productiva han influido sobre los modelos urbanos, acelerando la

competencia entre ciudades. Es necesario crear ventajas competitivas relacionadas con las inversiones en infraestructura física y social, así como en la adquisición de funciones estratégicas de control y dirección del sistema financiero, de inversiones y de información. ¿Los planes urbanísticos vigentes pueden dar respuesta a esto, o la ciudad necesita reorganizar sus usos del suelo?. Lamentablemente en algunos municipios esto ni siquiera es cuestionado por la administración local, asumiendo soluciones costosas, no siempre eficaces, que intentan solucionar los problemas a medida que van surgiendo.

Los planes urbanísticos estaban diseñados para construir la imagen de la ciudad, su fachada, no para solucionar problemas de índole productivo, aunque sin querer condicionaran la disminución de la conflictividad social y la reestructuración productiva. La administración central con sus políticas industriales, de infraestructura y de servicios se hacía cargo de esa problemática económica y la planificación urbana no intervenía en el desarrollo económico que era espontáneo. Tan solo debían controlar y remediar efectos no deseados ajustando las dimensiones físicas e institucionales. Actualmente no se puede entender como pueden ser eficaces las actuaciones si solo van a reparar efectos del modelo y no intervienen sobre los factores de desarrollo, es decir, cómo idear el camino a seguir y coordinar la actuación con los inversores privados.

Cuando una ciudad califica y urbaniza suelo de uso industrial con objeto de atraer industria y diversificar su base económica, está aprovechando las posibilidades del planeamiento urbano, pero con esto no ha agotado su capacidad de incidir "los destinos de la economía local". Con la planificación estratégica se abren nuevas posibilidades apuntando a la posibilidad de fortalecer las ventajas comparativas y fortalecer la competencia con otras ciudades identificando que cosas se deben resaltar y potenciar.

La P.E no pretende ser una alternativa al planeamiento urbano tradicional, pues carece de carácter normativo, sino la formulación de retos, plantear alternativas y proponer líneas de acción.

Seria interesante encontrar en ellas un complemento que genere una visión globalizadora y de mayor participación de los agentes institucionales económicos y sociales en las decisiones estratégicas, sobre la evolución del territorio.

En tal sentido Pujadas, R. y Font, J. (1998) proponen un cuadro a partir de M de Forn y J. Pascual (1995).

PLANIFICACION ESTRATEGICA	PLANEAMIENTO URBANO	COMPLEMENTARIEDAD
Es un plan integral (económico, social, cultural, institucional, con objetivos territorializables y otros que no)	Es un plan de ordenación del territorio municipal	La P.E introduce dimensiones que escapan del campo del planeamiento urbano (economía, tecnología, cultura, etc.)
Incluye acciones a desarrollar pero sin ubicarlas en el espacio	Clasifica el suelo según usos y territorializa las actuaciones	El planeamiento urbano asigna el suelo de acuerdo con las acciones propuestas en el PE
Se basa en el contexto de agentes sociales y económicos y en la participación ciudadana	Se limita a respetar los periodos de información pública impuestos por	La P.E garantiza la movilización ciudadana en torno a proyectos en

como factor de movilización	legislación	común
No es un plan normativo sino que se basa en el compromiso de agentes e instituciones	Es un plan normativo que regula las actuaciones públicas y privadas	El planeamiento urbano puede dar carácter normativo a las acciones previstas en la P.E
Es un plan de acción	Es un plan de regulación de usos del suelo	La P.E introduce los elementos dinamizadores de que carece el planeamiento urbano

Tal como señala el cuadro es necesaria una complementación de ambos modelos que permita superar los sesgos de ambos.

Ordenamiento urbanístico y uso del suelo industrial en la ciudad de Tandil. Prov. de Buenos Aires.

El fracaso de los planes de ordenamiento urbanístico por falta de una visión estratégica es moneda corriente. Teniendo en cuenta esto el Municipio de Tandil¹, ordenó los usos del suelo tal como la Ley de Ordenamiento de Usos del Suelo N° 8912, de la provincia de Buenos Aires lo exigía, a través de la Ordenanza sobre delimitación de áreas N° 2530, decreto 21/50/80, y las posteriores modificaciones hechas a la misma. Al respecto el plan de ordenamiento urbano determina usos del suelo y sus respectivas categorías, que siguen principalmente criterios de ordenamiento apoyados en unas pocas premisas. Reglamentan y ordenan sobre lo que ya estaba espacialmente construido y dejan como usos complementarios² algunos sectores de la ciudad. Organizan además la jerarquía de usos, residencial del R1 al R6 (los que responden a criterios contemplados dentro del concepto de capacidad de carga según el número de personas que el predio puede soportar por los servicios disponibles), diferentes usos industriales y comerciales así como usos específicos.

Teniendo en cuenta esto, es posible señalar que esta disposición en los usos del suelo, significaba además la superposición de usos de características complementarias o al menos no excluyentes, (Por ejemplo: determinados usos industriales y comerciales, almacenes o usos residenciales) y que requerirían actualización constante. Ahora bien, para el año 2000 la cartografía que el municipio tiene a disposición no se encuentra actualizada. No se han completado con las excepciones y decretos que dieron a la ordenanza una serie de modificaciones, sobre todo en lo que respecta a usos del suelo en áreas residenciales (como ejemplo basta citar la habilitación de microemprendimientos industriales en áreas netamente residenciales). Si bien esto respondió, a los cambios del modelo y a la precarización de la economía nacional y local, que generó pérdida de empleo en el sector industrial y la aparición del cuentapropismo que dio origen a nuevos usos del suelo sobre ciertas áreas (talleres, comercios, fundiciones, etc.), también demuestra una falta de dinamismo y continuidad en los mecanismos de planificación.

Considerando la complejidad de todo lo analizado y la amplitud de elementos a considerar dentro del Plan Director de delimitación de áreas, el trabajo solo analizará una de las situaciones, más paradójica, que la ciudad de Tandil ha tenido, y que es la ineficacia en la proyección de usos de suelo industriales, a partir de la creación del Parque Industrial de Tandil (PIT) y que refleja la situación general de la planificación de otros usos del suelo.

Existen dos tipos básicos de asentamientos industriales: los surgidos de carácter espontáneo, sin más planificación previa que la mera calificación de suelos y aquellos concebidos y dotados

a priori con equipamientos y servicios. Estos últimos apuntan a ser más eficaces porque están planificados directamente, son usos del suelo altamente especializados.

Al respecto, la legislación provincial³ y municipal⁴ da origen a la creación del predio de PIT, alejado de la ciudad, en el noroeste de la misma, sobre la intersección de la ruta Nacional Nº226 y la ruta prov. Nº 30. El mismo posee una superficie de 191.891,63 m². El reglamento de copropiedad (7983) definía sectores de propiedad común (calles, desagües, etc.) y de propiedad exclusiva.

Este sería el lugar de radicación industrial de pequeñas y medianas empresas que permitiera generar una economía de escala en torno a los servicios, etc. y evitar la instalación de industrias dentro del ejido urbano.

Esto sin lugar a duda fue llevado a cabo como en toda la provincia y respondió a intereses que superaban la gestión local. Sus rasgos debían ser, calidad ambiental e imagen, buenas infraestructuras técnicas, diversificación de actividades, gerencias atentas a los cambios y demandas. Objetivos ambiciosos que no todos cumplirían.

Lamentablemente el plano de ordenamiento de usos del suelo urbano excluye esta zona (por la distancia a la ciudad) aunque si quedó reglamentado. En definitiva el PIT no funcionó porque la mayor parte de las empresas encontraron estorbos y condicionantes para la instalación, dificultad con el transporte de los obreros, etc. Incluso su localización, poco afortunada, también condiciona el lugar en términos ambientales (los vientos predominantes que dispersan los contaminantes hacia la ciudad, algunas zonas del parque quedan anegadas por la lluvia, etc.). A esto se puede agregar la falta de servicios comunes (establecidos por ley), como balanzas, laboratorios, servicios a las industrias, sala de primeros auxilios, etc.) fundamentales para la reducción de costos en el marco de una supuesta economía de escala. Las franquicias y los beneficios impositivos no fueron lo suficientemente atractivos para que el parque industrial prosperara.

En definitiva, pocas fueron las industrias que se localizaron allí y no existió en general relocalización de empresas en funcionamiento, ubicadas en áreas conflictivas dentro de la ciudad. Además muchos establecimientos gestionaron su radicación en las áreas urbanas con usos residenciales mixtos o residenciales de menor categoría (residencial 5 y 6). En estas áreas también ha sido notable el crecimiento residencial, en algunos casos asociado a los talleres industriales y en otros al bajo valor de la tierra o la creación de barrios impulsados por el municipio.

Esto genera un círculo vicioso donde las empresas van a esos lugares porque el valor del suelo es menor y el tamaño de los predios mayores, pero la gente que vive allí (en condiciones de precariedad) sabe que la posibilidad de que su entorno mejore es casi nula... ahora por la presencia de industrias. En definitiva las perspectivas de mejorar son escasas. ¿Dónde quedan los objetivos de la planificación? ¿Acaso faltó una visión estratégica que significara dar participación al empresariado local previa instalación del parque? Indudablemente lo que fue la ordenación tradicional de usos del suelo de Tandil no funcionó, la estrategia parece ser otra y a partir de allí normativizar y organizar a los usos.

Muchas son las políticas que intentan vincular el desarrollo local con el cambio tecnológico, incluso mediante la creación de parques industriales o distritos y medios innovadores. El marco de acción es distinto al anterior porque intenta revalorizar así las condiciones locales que propician el crecimiento industrial, dirigiendo atención a las PyMes, y sobre todo a la cooperación interempresarial, entre otras cosas. Este dinamismo es completamente distinto al anterior, porque el eje es diferente y el papel del municipio también.

No obstante las acciones aisladas que disocian las actuaciones de promoción económica de las de carácter urbanístico pierden interés a favor de intervenciones más integradas. Hoy en día el

municipio no debe perder de vista, en materia de política industrial que los acelerados procesos de innovación industrial suponen nuevas exigencias a las empresas en cuanto a infraestructura técnica disponible, a la exigencia de calidad ambiental, al contexto de investigación, etc. Aparecen las PyMEs en el escenario local, con una mayor diversificación y una demanda de terrenos más económicos para su radicación en el parque industrial. También el proceso de terciarización induce a las empresas a aumentar su superficie administrativa y de oficinas y eso requiere una nueva reglamentación que les permita ampliar la superficie construida. Al respecto la creciente interdependencia entre la industria y los servicios puede entrar en conflicto con normativas urbanísticas que disocien ambos tipos de actividades.

El rechazo de posiciones extremas, identificadas con criterios de zonificación estricta frente a una flexibilidad excesiva, la necesidad de rehabilitación de algunas industrias para otros usos y la rezonificación por criterios ambientales son cosas a considerar en un nuevo debate de los municipios y los agentes locales.

Reflexiones finales

Cabría una reflexión; el ordenamiento territorial tradicional ha quedado obsoleto, ahora se requiere de una visión estratégica. No obstante analizando los usos del suelo actual, aún desde la sencilla y dura visión de los planos municipales puede estimarse una estrategia, que implica algunos lineamientos sobre la distribución de los usos y las áreas de expansión de la ciudad así como la dotación de servicios de las zonas, según su categoría. ¿Cuál es la estrategia? La resolución de problemáticas a medida que estas aparecen, con herramientas de corto plazo dentro de una burocracia lenta y algunos ases en la manga como son: la excepción a determinados proyectos sin justificación, la responsabilidad en gobiernos anteriores, y la desinformación generalizada de la población.

"Algunos" sostienen que aun sin tener estrategia "algunos" intentan gobernar... y sostienen que eso debe cambiar, que con la planificación estratégica esto se puede corregir... con flexibilidad, con participación, con objetivos a largo plazo, agilidad burocrática, etc. Que estos propongan un ordenamiento en los usos del suelo que, aunque desde el plano sea aparentemente igual, cuente con una red de información y una estructura más sólida para aplicar una normativa... la ordenanza de Ordenamiento de usos del suelo del partido de Tandil visión 2000-2010.

Citas:

¹ Ubicado al sudeste de la provincia de Buenos Aires, a 300 Km de Capital Federal. Cuenta con una población aproximada de 100.000 hab. Con una base económica basada en la actividad agrícola-ganadera, industrial, comercial y de servicios.

² Estos son consideradas áreas fuente dentro de la ciudad donde esta se podría expandir, o a la que se le puedan dar otros usos. En general coincide con las áreas serranas.

³ Ley Nº 7982 y Nº 9627, Decreto Nº 826/80 (decretaba los polos de desarrollo y las zonas de dinámica propia), Ley 7474 (Otorga franquicias para ciertas industrias de interés provincial por 5 años), Ordenanza 279 y decreto modificatorio 7762/69

⁴ Decretos Nº 2539 y Nº 2506. Ordenanza 1720

Bibliografía:

- Ciriacy-Wantrup S.V Kapp K. W. Aguilera Klink F. (ed). (1995) Economía de los recursos naturales: un enfoque institucional. Colección economía y naturaleza. Fundación Argentaria. Madrid.
- Fernández Güell, J. M. (1997) Planificación Estratégica de ciudades. Ed Gustavo Gili. Barcelona.
- Méndez, R.; Caravana, I. (1996) Organización industrial y territorio. Ed. Síntesis. Colección: Espacios y Sociedades. Madrid.
- Pujadas, R, Font, J. (1998) Ordenación y planificación territorial. Ed. Síntesis. Colección: Espacios y Sociedades. Madrid.

- Siri, E (1984) Relevamiento del sector industrial. FCE- UNCPBA. Tandil.