

Informe Ejecutivo

---

Planificación Urbana Integrada:  
**Investigación de Modelos y  
Buenas Prácticas**

**ESTUDIO ELABORADO PARA EL CONSEJO  
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO**

16 de Septiembre 2015

## CONTENIDOS

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>2. CONDICIONES PARA UNA PLANIFICACIÓN URBANA INTEGRADA</b>	<b>7</b>
<b>3. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN URBANA INTEGRADA</b>	<b>12</b>
3.1 Componentes del Sistema de Planificación Urbana Integrada	15
3.2 Dimensiones de integración de la planificación urbana integrada	19
3.3 Organización institucional para la planificación urbana integrada	27
3.4 Participación ciudadana en el proceso de planificación urbana integrada	31

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 <b>Ámbitos del Análisis Comparativo</b>	<b>3</b>
Figura 2 <b>Gradualidad en la profundidad del análisis de referencias</b>	<b>5</b>
Figura 3 <b>Componentes del Sistema de Planificación Integrada</b>	<b>13</b>
Figura 4 <b>Síntesis de los sistemas de planificación según jerarquía</b>	<b>21</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 <b>Matriz para el Análisis Comparativo</b>	<b>4</b>
Tabla 2 <b>Casos Internacionales de Referencia para Análisis General</b>	<b>5</b>
Tabla 3 <b>Buenas prácticas de planificación urbana en ciudades chilenas</b>	<b>6</b>
Tabla 4 <b>Principales temáticas o ámbitos asociados a los objetivos de los planes de ciudad</b>	<b>14</b>
Tabla 5 <b>Componentes del sistema de planificación urbana integrada asociados al plan de ciudad</b>	<b>18</b>
Tabla 6 <b>Organización institucional para la planificación urbana en los 17 casos estudiados</b>	<b>24</b>
Tabla 7 <b>Organización institucional para la planificación urbana en los 17 casos estudiados</b>	<b>28</b>

## INTRODUCCIÓN

El Estudio “Planificación Urbana Integrada: Investigación de Modelos y Buenas Prácticas”, se ha realizado en el marco del Proyecto N°74210 “Implementación Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano”, correspondiente a un convenio de cooperación establecido entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuya Contraparte Técnica ha estado compuesta por el PNUD y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

El Estudio tiene como finalidad analizar experiencias internacionales de sistemas de planificación urbana integrada, sus características, marco legal y normativo, instrumentos y mecanismos complementarios, escalas territoriales y modelo de gestión institucional en que se sustentan. También se abordaron buenas prácticas de planificación urbana en ciudades chilenas, que sin contar con un soporte normativo o legal específico, en cierta medida han logrado consolidarse y apuntar al desarrollo de una gestión urbana territorial integral.

La metodología de estudio de casos se desarrolló en el marco de una matriz de análisis de desarrollo gradual y secuencial, la cual orientó y permitió sistematizar la recopilación de datos a lo largo de todo el Estudio, asegurando consistencia desde inicio a término del proceso y una correcta utilización de los recursos de investigación. Las variables de análisis se agruparon en cinco ámbitos: (A) Marco de la Planificación Urbana, (B) Sistema de Planificación Urbana, (C) Proceso de Planificación Urbana y (D) Participación Ciudadana.

**Figura 1: Clasificación de ciudades y entidades urbanas según cantidad de población**



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1 **Matriz para el Análisis Comparativo**

Ámbito	Variable	Descriptor				
<b>(A)</b> <b>Marco de la Planificación Urbana</b>	a.1 Identificación	i- Localización Geográfica	ii- Datos Generales	iii- Sistema/estructura político-administrativa del país		
	a.2 Alcance política pública	i- Organización Territorial y/o administrativa funcional a la planificación	ii- Jerarquía normativa	iii- Definición de una política de desarrollo urbano	iv- Definición del concepto de planificación urbana sus principales lineamientos o directrices	
	a.3 Ámbito legislativo	i- Leyes asociadas a la planificación urbana	ii- Administración de los Bienes Nacionales de Uso Público			
	a.4 Gobernanza Urbana	i- Formas de institucionalidad urbana				
	a.5 Hitos de planificación urbana	i- Trayectoria de la planificación en el país				
<b>(B)</b> <b>Sistema de Planificación Urbana</b>	b.1 Jerarquía planes urbanos	i- Escalas o niveles de acción de los planes urbanos	ii- Nivel de descentralización, autonomía y carácter vinculante de los planes urbanos			
	b.2 Tipología de planes urbanos	i- Planes urbanos de usos de suelo, urbanización y edificación	ii- Planes urbanos de movilidad y/o transporte	iii- Planes y programas de inversión pública	iv- Planes integrales o generales	v- Planes de ciudad
	b.3 Institucionalidad o competencias administrativas para la planificación	i- Organismos a cargo de la planificación urbana.				
	b.4 Niveles de integración entre ámbitos de la planificación	i- Integración territorial	ii- Integración sectorial	iii- Integración decisional		
<b>(C)</b> <b>Proceso de Planificación Urbana</b>	c.1 Elaboración y aprobación del plan urbano	i- Proceso de aprobación del plan				
	c.2 Sistemas de seguimiento y monitoreo de los mecanismos de planificación	i- Ente responsable y rol institucional, procesos de evaluación, indicadores y rediseño del instrumento.				
	c.3 Instrumentos y mecanismos complementarios a la planificación	i- (1) Mecanismos de subsidio, (2) Mecanismos tributarios (incentivos y sobretasas), (3) Mecanismos de sociedad público privada (concesiones u otros), (4) Otros mecanismos				
<b>(D)</b> <b>Participación Ciudadana</b>	d.1 Participación de los diversos actores que inciden en el desarrollo urbano en los procesos de planificación.	i- Proceso de participación ciudadana.	ii- Grados de vinculación		iii- Mecanismos de Transparencia	

Fuente: Elaboración propia.

El Estudio comprendió dos fases principales. Una primera fase de análisis general que abordó 17 casos internacionales de referencia (10 casos pertenecientes a la OCDE y 7 casos pertenecientes a Latinoamérica) y que generó los fundamentos clave para la selección de 6 casos de mayor interés, los cuales se abordaron con un grado mayor de exhaustividad durante la segunda fase del Estudio. La profundización gradual del análisis comparado, abordó aspectos generales de los modelos de planificación urbana a nivel de país. En la segunda fase, se abordaron aspectos detallados de casos internacionales seleccionados a nivel de ciudad y de sus instrumentos de planificación específicos.

**Figura 2 Gradualidad en la profundidad del análisis de referencias**



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 2 Casos Internacionales de Referencia para Análisis General**

	Casos Análisis General	Casos Análisis Exhaustivo
OCDE NO LATINOAMERICANOS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alemania</li> <li>2. Dinamarca</li> <li>3. España / Comunidad Autónoma de Cataluña</li> <li>4. Estados Unidos / Estado de Maryland</li> <li>5. Estados Unidos / Estado de Oregon</li> <li>6. Francia</li> <li>7. Inglaterra</li> <li>8. Japón</li> <li>9. Nueva Zelanda</li> <li>10. Países Bajos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Barcelona, España.</li> <li>2. Baltimore, Maryland</li> <li>3. Bordeaux, Francia</li> <li>4. Ámsterdam, Países Bajos</li> </ol>
LATINOAMERICANOS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bolivia</li> <li>2. Colombia</li> <li>3. Brasil</li> <li>4. Ecuador</li> <li>5. Uruguay</li> <li>6. Costa Rica</li> <li>7. México</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bogotá, Colombia.</li> <li>2. Belo Horizonte, Brasil.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la revisión de los casos nacionales se estructuró en una descripción enfocada en la naturaleza y contenidos de la experiencia y un posterior análisis desde cuatro perspectivas: (a) orden instrumental de los casos: naturaleza del instrumento, componentes, fases y visión, (b) orden institucional y vinculación con la comunidad, (c) claves de implementación y (d) grados de integración.

**Tabla 3 Buenas prácticas de planificación urbana en ciudades chilenas**

Nº	Casos Análisis General	Casos Análisis Exhaustivo
1	Experiencias asociadas a planes de desarrollo comunal	Plan de Desarrollo Comunal de Providencia
2	Acción conjunta entre gobierno local y empresa privada, en el marco de responsabilidad social empresarial	Calama Plus (Plan Urbano Sustentable) Creo Antofagasta
3	Experiencias de planes surgidos a partir de la necesidad de orientar la reconstrucción de ciudades, posterior a las catástrofes naturales.	Plan de Reconstrucción del Borde Costero del Litoral Biobío (PRBC18) - Talcahuano
4	Experiencias que se refieran o que contengan como elemento relevante, el desarrollo de convenios de programación de inversión pública	Convenio de Programación Proyecto de Desarrollo Ciudad Satélite de Alerce, Comunas de Puerto Montt y Puerto Varas.
5	Casos históricos	Plan Serena (Plan de fomento y urbanización para la Provincia de Coquimbo)

Fuente: Elaboración propia.

A la luz de los sistemas de planificación estudiados, a continuación se desarrolla una síntesis conclusiva respecto de las claves o principios orientadores para una planificación urbana integrada. Éstas pretenden iluminar la discusión respecto a un nuevo sistema de planificación urbana para Chile.

El siguiente Resumen Ejecutivo aborda primeramente una aproximación general a las claves y principios para una planificación urbana integrada. Luego resume cuáles son las características del Plan de Ciudad, principal instrumento para una planificación urbana integrada y su relación con los componentes de carácter operativo del sistema de planificación. Posteriormente, se abordan los principales hallazgos del Estudio en relación a las dimensiones de la planificación urbana en cuanto a la integración territorial, sectorial y decisional. Finalmente, se abordan los principales aspectos en relación a la institucionalidad para una planificación urbana integrada y la participación ciudadana encontrados en los modelos de planificación urbana analizados.

## 2. CONDICIONES PARA UNA PLANIFICACIÓN URBANA INTEGRADA

Comenzaremos haciendo alusión a algunas cuestiones generales respecto de las claves y principios para una planificación urbana integrada, la cual debe entenderse en un contexto donde el campo de acción de la planificación urbana se ejerce, principalmente, sobre **aglomeraciones urbanas**, esto es, la ciudad y su hinterland. La planificación urbana integrada se operacionaliza mediante un **sistema de planificación**, es decir, una articulación institucional de políticas, leyes, planes y programas que se ponen al servicio de una visión de ciudad y unos objetivos y metas para alcanzarla. En este sistema de planificación, se articulan también distintas escalas, desde la nacional, en algunos casos, a la regional, comunal e incluso barrial. En este sentido, la planificación urbana se despliega como un campo de acción que es multi-dimensional y, en consecuencia, multi-disciplinar, que articula el quehacer de una serie de ámbitos asociados al desarrollo urbano.

También cabe señalar que la planificación urbana integrada se constituye como una **acción permanente**, especialmente en la escala de los gobiernos de ciudad o administraciones locales. Esto requiere de partidas presupuestarias para el financiamiento de equipos técnicos especializados en la planificación urbana (realización de diagnósticos, actualización de instrumentos de planificación, articulación con planes y proyectos pertenecientes a otras instancias gubernamentales), instancias de participación ciudadana y contratación de estudios altamente especializados, entre otros. En este sentido, se requiere del compromiso de profesionales y planificadores urbanos con capacidades técnicas de análisis y proyectación urbana. A su vez, el fortalecimiento de las capacidades locales de planificación urbana constituye una forma de empoderamiento local, que contribuye a garantizar mayores niveles de equidad urbana. En este sentido, el rol del planificador urbano tiene una doble condición: por un lado es de alta complejidad técnica, y, por otro, constituye un facilitador para una serie de instancias colaborativas y deliberativas en las cuales participan diversos actores.

En el caso de Baltimore, Maryland, por ejemplo, existe un planificador urbano asignado a cada barrio, evidenciando un sistema de planificación sumamente descentralizado. Cada uno debe estar involucrado y ser consciente del Capital Improvement Program y su papel en la ejecución de los planes desarrollados. A su vez, los planificadores urbanos proporcionan servicios tales como desarrollar planes maestros vecinales, planes de renovación urbana y las modificaciones del PlanBaltimore, en colaboración con actores y agencias locales. Coordinan la revisión de planes, ordenanzas y planos de urbanización, desarrollan el presupuesto municipal y el Capital Improvement Program (programa de inversión urbana a 6 años que se revisa anualmente).

Es necesario advertir que, en su mayoría, los casos analizados en este Estudio presentan una consolidada trayectoria de la planificación urbana, con más de un siglo de práctica<sup>1</sup>. Corresponden a países donde existe una “cultura de la planificación” (Krueckeberg, 1983)<sup>2</sup> y

1. A partir de la Housing and Town Planning Act (Inglaterra, 1909), la Town Planning Conference organizada por el Royal Institute of British Architects (RIBA, 1910) y la fundación del American City Planning Institute (Estados Unidos, 1917), la planificación urbana adquiere reconocimiento internacional, quedando instituido un nuevo campo de actividad y pensamiento disciplinar.

2 Krueckeberg, A. (Ed.) (2002). Introduction to Planning History in the United States. New Jersey: Center for Urban Policy Research, Rutgers State University of New Jersey.

la planificación urbana constituye un campo disciplinar y profesional específico, claramente diferenciado de otras profesiones preocupadas del desarrollo urbano, como la arquitectura, el diseño urbano, la geografía o la economía urbana, por nombrar algunos. A pesar del incipiente desarrollo de la planificación urbana integrada en Latinoamérica, algunos países ostentan un importante avance en la definición de su institucionalidad, explicada por la consideración de la práctica de la planificación urbana desde las cartas constitucionales o leyes de carácter nacional.

A continuación se comentan dos condiciones básicas para que exista una planificación urbana integrada: (a) Marco legal y de política sólido y vinculante, (b) Visión de ciudad y planificación estratégica.

### a. Marco legal y de política urbana sólido y vinculante

En este sentido, la planificación urbana integrada se sustenta en un consenso político y social, el cual se traduce en una **política** (nacional o estadual en el caso de los estados federales), que cuenta con fuerza legal<sup>3</sup> y que establece un marco general a partir de principios rectores fundamentales para la planificación y gestión urbana y territorial. En efecto, en la medida que dicha política cuenta con fuerza legal, es mayor su capacidad de incidencia en el sistema de planificación urbana para lograr mayores niveles de integralidad. De esta manera, el carácter vinculante de la política asegura la integración de las diversas dimensiones de la planificación, entre ellas, la planificación de la movilidad, la zonificación o planificación de los usos de suelo o la inversión en vivienda, por nombrar algunas.

Es también en la política donde queda definido el enfoque y alcance de la planificación urbana, es decir, cómo se estructura el sistema de planificación urbana, sus objetivos, instrumentos y competencias. La mayoría de los casos estudiados reúnen conceptos que recogen varias temáticas abordadas en una agenda común, cada cual con diversos énfasis según sus propias dinámicas territoriales y de urbanización. Conceptos recurrentes asociados a las políticas de planificación y desarrollo urbano son los de sustentabilidad, equidad territorial, eficiencia y calidad de vida, entre otros. Así, la planificación urbana integrada puede tener un significativo rol como componente de políticas de desarrollo nacional. Por ejemplo, cuando la planificación urbana consiste en un medio central en el logro de la equidad territorial o para promover el crecimiento económico, como es el caso de Alemania y Japón. Otro ejemplo de interés es el de la conceptualización del “derecho a la ciudad” significativamente arraigado en los sistemas de planificación urbana de Brasil y Ecuador, modelos que integran fuertemente objetivos nacionales de integración social con los objetivos de las comunidades locales.

En el caso de Uruguay, por ejemplo, la Política establece el mandato para la heterogeneidad residencial y la densificación de centralidades mediante los instrumentos de ordenamiento territorial, los cuales deben impulsar la rehabilitación, revitalización o mejoramiento constante de los espacios públicos urbanos. Por otro lado, se obliga a los

3. Esto es, se traduce en ley, como la Smart Growth Policy Act del Estado de Maryland o el Estatuto de la Ciudad de Brasil, o haciendo parte de una ley, como el Green Urban Denmark en Dinamarca, la Ley General de Asentamientos Humanos y los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano en México o la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Uruguay.



planes a desestimular la expansión urbana, mediante la acción de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales.

A su vez, los sistemas de planificación urbana integrada se insertan en un **marco legal** propio, de carácter general o sectorial. Tal es el caso de los países con una legislación reciente en la materia, como Colombia (2011), Uruguay (2008) o Ecuador (2010). Estos modelos se inspiran en otros casos en los que la planificación integral está asegurada por un conjunto de leyes sectoriales que confluyen a la integración, como es el caso particular de Francia o países que han tendido a la simplificación de su aparato normativo orientado a la planificación, como los Países Bajos, Cataluña en España o Alemania. Destaca el caso francés, con un aparato normativo complejo, pero de larga trayectoria en su implementación, cuyo conjunto de leyes asegura la integración en la planificación. Mientras mantiene el Código de Urbanismo vigente con modificaciones desde 1954, por otro lado actualiza la normativa asociada a la planificación mediante leyes específicas.

En este marco legal se establecen las competencias, atribuciones y responsabilidades de los organismos que gestionan la planificación urbana. Mientras mayor es el alcance del marco legal donde se inserta la planificación urbana integrada (como es el caso de la Constitución política, por ejemplo), mayor es su capacidad de integración. En la medida que se inserta dentro de un marco legal de carácter general, adquiere mayor fuerza la integralidad sectorial y decisional del sistema de planificación urbana, por cuanto las leyes tienen un carácter más concreto que cuando se inscribe en la Constitución, estableciendo principios y responsabilidades más específicas. Las competencias, atribuciones y responsabilidades de los organismos que son parte de la gestión directa del sistema de planificación urbana, también se encuentran especificadas en el marco legal. Por ejemplo, en las leyes que regulan la orgánica institucional de cada uno de los estamentos estatales que intervienen en la planificación urbana (municipios o aglomeraciones urbanas, gobiernos regionales, etc.).

De esta manera, el sistema de planificación urbana integrada es implementado a través de más de un marco legal, sin perjuicio que uno de ellos sea de mayor significancia y jerarquía. Si bien el sistema de planificación se regula mediante una ley *ad hoc* (urbanismo, planificación urbana, medioambiente, ordenamiento territorial, suelo, etc.), también se observa una estrecha complementariedad con otras leyes de carácter sectorial, las cuales interactúan efectivamente con la planificación urbana, tales como las leyes de transporte, medioambiente, vivienda o participación ciudadana, entre muchas otras.

## b. Visión de ciudad y planificación estratégica

También cabe señalar que la **planificación estratégica** corresponde al nivel inicial del sistema de planificación urbana integrada, desde el cual se desprenden planes y programas de carácter sectorial. El punto de partida de la planificación urbana integrada corresponde entonces a la **visión de ciudad**, enunciado de largo plazo que articula objetivos, acciones y metas de desarrollo urbano. En efecto, los modelos de planificación analizados corresponden a sistemas de planificación que articulan un primer nivel estratégico (con un enfoque comprensivo e integral y de carácter indicativo) con uno o varios niveles operativos (con un enfoque específico, muchas veces de carácter

vinculante), dentro de los cuales se encuentra la planificación de los usos de suelo (de carácter normativo), la planificación de la movilidad, de la vivienda, la infraestructura, los equipamientos o la inversión urbana, entre otros. En algunos casos analizados, el plan estratégico es de carácter mixto, por cuanto integra componentes operacionales. Como se explicará más adelante, este nivel estratégico se traduce en un plan urbano integrado, el cual, en el nivel operativo, puede desplegarse en uno o más planes sectoriales (Figura 3).

Algunos autores han caracterizado a este modo de planificar como un tipo de planificación “incremental”, que se va concretando con acciones y decisiones implementadas incrementalmente (mediante fases) en el corto y mediano plazo, como lo es la zonificación y el control de la urbanización, por ejemplo, y que se complementa con una planificación a largo plazo que establece las metas de desarrollo y es de carácter integral o intersectorial. En este modelo, los procesos incrementales no comprometen las metas establecidas para el largo plazo (Fainstein & Fainstein, 2002).

Como es sabido, los principios de la planificación estratégica no sólo implican el diagnóstico y selección de las problemáticas clave implícitas en el desarrollo urbano y que conducirán sus futuras transformaciones, sino también el diseño de lineamientos y mecanismos que permitan implementar dichas acciones estratégicas, así como también monitorear, actualizar y medir las metas esperadas. Los objetivos de desarrollo urbano son de carácter integral y, por tanto, explican soluciones integrales en términos sectoriales y decisionales. Las formas y grados de aplicación de dichos principios son diversos.

El plan de ciudad corresponde al dispositivo donde quedan sentada la/s visión/es estratégica/s de largo plazo. Aunque con revisiones o actualizaciones intermedias, la visión enuncia hacia dónde deben encaminarse los planes y programas de carácter operacional y de corto y mediano plazo. No obstante, también fue posible constatar la existencia de planes estratégicos de mediano y corto plazo, los cuales pueden asociarse a periodos de gobierno de ciudad o gobierno municipal, por ejemplo.

Se pudo observar también que la planificación estratégica a nivel de ciudad también puede ser sectorial, especialmente en los ámbitos de la movilidad, la vivienda y el manejo de riesgos, por ejemplo. En efecto, estos ámbitos sectoriales requieren de una mirada estratégica más integral, por su estrecha vinculación a decisiones de inversión pública por ejemplo, tras las cuales se aplican medidas de implementación o de tipo programático.

A su vez, la planificación estratégica es posible de aplicar en todos los niveles de la administración del territorio. Ha sido posible constatar casos en que la planificación estratégica se expresa en más niveles o escalas territoriales, incluso al mismo nivel que el operacional (tal es el caso de los modelos de planificación de Colombia y Ecuador, por ejemplo). En estos casos, los distintos niveles de planificación estratégica pueden estar organizados en torno a grandes ejes consensuados, cuyo acuerdo social asegura la coherencia de los planes y su sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente, cabe destacar que las buenas prácticas de planificación urbana en ciudades chilenas, en gran parte corresponden a instrumentos estratégicos o con componentes de planificación urbana estratégica. Esto denota, por una parte, una deficiencia en el sistema de planificación chileno, por cuanto dichos instrumentos no se encuentran reglamentados dentro de la institucionalidad legal y normativa, y, por tanto, difícilmente pueden ostentar un carácter vinculante u obligatorio. En efecto, su carácter indicativo les otorga la flexibilidad para actuar “fuera” del sistema formal de planificación urbana.

### 3. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN URBANA INTEGRADA

En primer lugar, es necesario definir qué se entiende por planificación urbana integrada. Cabe precisar que la planificación urbana constituye hoy, por definición, un campo de operación de por sí complejo que integra las múltiples dimensiones del desarrollo urbano. Los niveles de complejidad en los sistemas de planificación urbana analizados son dispares, contraste que responde al grado de vinculación entre los distintos niveles o escalas de la planificación urbana, a cómo se integra la planificación con otros organismos y agencias de la administración pública y cómo se incorpora la participación ciudadana, por ejemplo. No obstante, estos sistemas de planificación urbana integrada no necesariamente requieren mayor burocracia o demuestren confusión en su organización. Muy por el contrario, durante la última década, países como Dinamarca o los Países Bajos han apuntado explícitamente a simplificar y flexibilizar sus sistemas de planificación urbana.

En términos generales, es posible señalar que el concepto de planificación urbana integrada tiende a relacionarse con el ordenamiento y regulación de las ciudades y su territorio, a partir de directrices integrales que asumen varias temáticas compuestas, tanto a nivel de políticas como de escalas administrativas (Tabla 4). La planificación urbana integrada pone énfasis en temas claves que pueden re-direccionar u orientar el desarrollo urbano en función de las necesidades o prioridades de quienes habitan la ciudad, establecidas en leyes o políticas *ad hoc*. **La planificación urbana integrada se concreta mediante un sistema de instrumentos y mecanismos articulados coherentemente.**

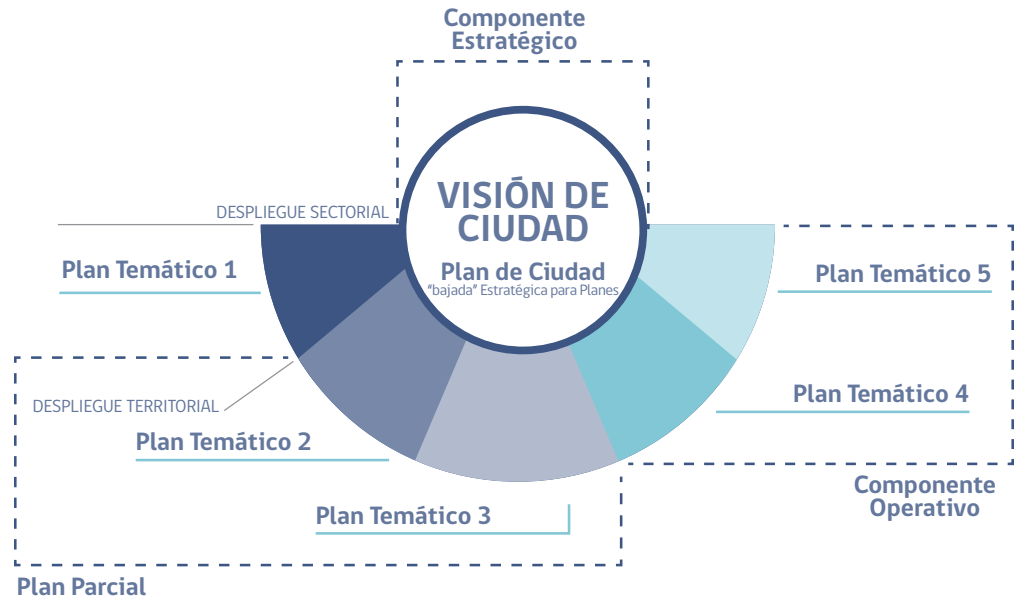
12

Al respecto, Jeff Soule (2012) señala: “la planificación debe entenderse como un proceso integral que hace frente a la intersección de las cuestiones económicas, sociales y físicas con la ayuda de profesionales con las competencias analíticas, interpretativas e integradoras específicas de esta disciplina compleja. Si bien la disposición de los edificios y espacios públicos es un elemento importante de la planificación, es esencial que ésta se vea como una profesión sistemática que revisa datos, identifica opciones y las comparte con una amplia variedad de actores interesados. Cualquier sistema debe ser diseñado para promover la colaboración entre diferentes organismos, intereses públicos y privados, instituciones e individuos. La planificación tiene como primer objetivo mejorar la calidad de vida del mayor número de ciudadanos. Es importante que ellos participen con regularidad para determinar lo que consideran esencial para su calidad de vida, en lugar de imponerles una visión política o personal<sup>1</sup>”.

Para la *Association of European Schools of Planning, AESOP* (Asociación de Escuelas Europeas de Planificación), el reto actual en la disciplina de la planificación radica en la gran diversidad de intereses y expectativas con que debe operar, a menudo contradictorios entre sí y generadores de conflictos. Desde esta perspectiva, el rol de la planificación urbana es articular —y combinar con sentido— la sensibilidad y la capacidad analítica y estratégica, tomando en cuenta los temas políticos, sociales, ambientales y económicos que están constantemente en juego. **Figura 3 Componentes del Sistema de Planificación Integrada**

1. Soule, J (2012) Política Nacional de Planificación Urbana en Chile: principios y lecciones a partir de la experiencia de EE.UU. Revista Planeo. Disponible en <http://revistaplano.uc.cl/politica-nacional-de-planificacion-urbana-en-chile-principios-y-lecciones-a-partir-de-la-experiencia-de-ee-uu/>

**Figura 3 Componentes del Sistema de Planificación Integrada**



Fuente: Elaboración propia.

Los componentes que hacen parte de este sistema de planificación urbana integrada consisten en, primeramente, una dimensión estratégica concretada mediante un plan estratégico de mediano o largo plazo y, en segundo término, una dimensión operativa que se traduce en una serie de planes y/o programas temáticos, los cuales, a su vez, cuentan con diferentes formas de despliegue o materialización en el territorio, dependiendo de sus escalas de aplicación (Figura 3). A continuación se hace una descripción de dichos componentes.

Tabla 4 Principales temáticas o ámbitos asociados a los objetivos de los planes de ciudad

	Plan Bordeaux Métropole	Plan Maestro Compehensivo Baltimore	Plan Director de Desarrollo Belo Horizonte	Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá	Plan de Amsterdam	Plan General Territorial Metropolitano de Barcelona
<b>Horizonte</b>	2030	2012 (actualizándose)	2023 y 2050	A 12 años	2040 para la visión estructural 2021 para el Plan estratégico Ámsterdam es posible	2026
<b>Premisa</b>	“Una metrópolis para todos”	“Ciudad de clase mundial Actualización: LIVE EARN, PLAY, LEARN	Planificación integrada entre municipios, estado, organismos federales y sociedad civil		- “Ámsterdam: económicamente fuerte y sostenible” “Ámsterdam es posible”	Ordenamiento territorial para aprovechar oportunidades y minimizar riesgos
<b>Foco</b>	Recentrar el crecimiento urbano para la reducción de desplazamientos	Crecimiento dentro de la mancha urbana existente /optimización de las infraestructuras	Dimensión territorial / Dimensión institucional	Uso eficiente del suelo	- Puesta en marcha del centro de la ciudad - Entrelazando el paisaje metropolitano y la ciudad - Redescubrimiento de la línea de la costa - Internalización del sur de la ciudad	Barcelona ambientalmente sostenible, económicamente eficiente y socialmente equitativa
<b>Principales dimensiones</b>	Desarrollo económico	Usos de suelo	Accesibilidad	Usos de suelo	Densidad	Espacios públicos (protección y gestión del paisaje)
	Movilidad	Transporte	Sustentabilidad	Servicios públicos	Transformación	Asentamientos urbanos (metrópolis policéntrica, calidad urbana y desarrollo compacto)
	Vivienda	Equipamiento comunitario	Urbanidad	Movilidad	Transporte público a escala regional	Infraestructuras de terrestre ( extensión de redes, aumento accesibilidad y transporte público)
	Calidad de vida y medioambiente	Áreas sensibles Recursos hídricos	Seguridad	Espacio público	Diseño de alta calidad del espacio público	
	Gestión urbana	Implementación		Equipamientos	Uso recreativo del agua y espacios verdes  Conversión a energía sustentable  Juegos Olímpicos, Ámsterdam 2018	

Fuente: Elaboración propia.

### 3.1 Componentes del Sistema de Planificación Urbana Integrada

El componente fundamental que da coherencia al sistema de planificación urbana integrada es el componente estratégico. Éste corresponde a un “plan”, instrumento de carácter estratégico y vinculante, que en los distintos modelos analizados adquiere diversas denominaciones: “plan territorial”, “plan comprensivo”, “plan maestro”, “plan integral”, “plan director” o “plan de desarrollo”, entre otras. En este trabajo lo denominaremos plan de ciudad y su alcance o escala de aplicación, como lo dice su nombre, es intercomunal o a nivel de ciudad (con variantes particulares en cada aglomeración urbana, respecto a este esquema general<sup>2</sup>).

El plan de ciudad corresponde al punto de partida en el cual se establece la toma de partido y una visión de desarrollo urbano que es colectiva y de mediano o largo plazo, en la cual se manifiestan los mayores niveles de acuerdo y coherencia para guiar los instrumentos más concretos que se derivan del plan. El plan de ciudad establece objetivos, lineamientos y acciones (planes y programas) para alcanzar la visión de ciudad. La mayor parte de las veces, comprende un ámbito físico-espacial y territorial, en el cual se “espacializan” lineamientos o ejes de desarrollo urbano y territorial. La planificación estratégica espacializada suele asociarse a pocos conceptos, pero plenamente consensuados, como los “*Greenbelts*” en Inglaterra, el “*Smart Growth*” en Maryland, el “Sistema de Espacios Abiertos” de Cataluña o el “*Finger Plan*” de Copenhague, por nombrar algunos.

El plan de ciudad es de carácter estratégico e intersectorial, en tanto aborda las múltiples dimensiones involucradas en el desarrollo urbano y es vinculante en cuanto tiene fuerza de ley. Por lo general, tiene un horizonte de aplicación superior al mandato de un gobierno: al menos 10 o 15 años. Establece las estrategias de estructuración territorial e identifica las infraestructuras, redes, equipamientos y servicios de impacto metropolitano a ejecutar en el largo, mediano y corto plazo. En éste se pueden identificar proyectos, obras y acciones en materias tan diversas como vivienda, vialidad, transporte, infraestructura hidráulica, sanitaria y eléctrica, equipamiento, espacios públicos, desarrollo económico y protección y conservación del medio ambiente, entre otras materias, señalando en muchos casos los plazos y recursos necesarios para su ejecución.

En este sentido, ha sido posible verificar que los planes analizados articulan una serie de planes, estrategias, programas y normativas que responden a los lineamientos del plan de ciudad. En estos sistemas interactúan, en mayor o menor medida, instrumentos estratégicos normativos y operativos, tal como se observa en la Tabla 5. Así, el desarrollo urbano de estas ciudades es conducido principalmente por un sistema de planificación comandado por un Plan de Ciudad.

En algunos casos, el plan de ciudad incluye el modelo de gestión urbana, con programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistemas de monitoreo, evaluación y retroalimentación que para facilitar la rendición de

2. Entre los seis planes de ciudad analizados, tres corresponden a mecanismos de articulación del plan de escala territorial jerárquica superior y los planes normativos de escala inferior. Entre estos, los siguientes: Plan de Baltimore (Estado de Maryland, USA), Plan de Barcelona (Comunidad de Autónoma de Cataluña, España), Plan Bordeaux Métropolis (Bordeaux, Francia).

cuentas y *accountability*<sup>3</sup> respecto del cumplimiento del plan. En este sentido, en el sistema de planificación urbana integrada, el plan de ciudad constituye el componente más importante para lograr una integración territorial, sectorial y decisional.

En segundo término, el sistema de planificación urbana integrada presenta un componente operativo. En efecto, el plan de ciudad se articula con una serie de planes operacionales de carácter temático que permiten implementar las estrategias del componente estratégico (tanto en áreas urbanas consolidadas como en áreas de expansión urbana).

En el sistema de planificación urbana integrada estos componentes permiten la articulación de la planificación del desarrollo urbano con la planificación de la vivienda, por ejemplo, especialmente la vivienda económica y social, o algunos aspectos de ésta, más allá del establecimiento de una zonificación y un límite urbano. En muchos aspectos, los planes temáticos se encuentran estrechamente asociados a instrumentos de gestión, como programas de incentivos, subsidios o designación de áreas de financiamiento prioritario, por nombrar algunos.

A su vez, los planes o programas temáticos pueden contar con un despliegue o área de aplicación delimitada, como los planes parciales o planes distritales, que ponen el foco en una escala específica y de mayor detalle, en la cual se integra claramente la planificación con la gestión urbana. Estos consisten en planes maestros, planes de barrio o zonas especiales, los cuales cuentan con atribuciones más específicas e incluso con mecanismos para su efectiva implementación.

En los sistemas de planificación integrada se han podido distinguir tres tipos de zonas priorizadas: zonas para la acción, zonas de planificación detallada y una tercera categoría de programas de acción integrada. Las zonas para la acción corresponden a zonas para la implementación de proyectos específicos o para la implementación de políticas sectoriales o integrales de planificación (urbana, social o económica). Ejemplo de ello son las ZAC- Zone d'Aménagement Concerté en Francia, las LEPs-Local Enterprise Partnerships, las EZ- Enterprise Zonas en Inglaterra, las Priority Founding Areas en Marylando o las ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social en Brasil.

Destacan también las zonas orientadas a una verdadera política de acción integrada, como el Plan Zuidas en Amsterdam o las ZUS (Zone Urbaine Sensible), SRU (Zone de Redinamisation Urbaine) y los Contratos de Ciudad. También destaca la combinación vista en el caso de Bordeaux del Plan de Déplacements Urbains (DPU) con la Política de Vivienda (PLH-Plan Local d'Habitation) y las normas restrictivas o indicativas impuestas al comercio para fomentar o reducir los desplazamientos en concordancia con el plan de movilidad.

Otra categoría de planificación focalizada son las zonas de planificación detalladas en las que se busca precisar niveles más generales y/o hacer factible la implementación del nivel estratégico. Tal es el caso de algunos planes en Alemania (Framework Developpement

3. La rendición de cuentas o *accountability* constituye un concepto de múltiples aristas, que en lo esencial refiere a una relación en donde existe una parte responsable de dar cuenta de un mandato o deber institucional (*accountability holder*). Existe un agente con el derecho de solicitar o exigir tal rendición de cuentas (*accountability holder*). Las dimensiones de la rendición de cuentas pueden ser múltiples, pero normalmente a nivel gubernamental se centran en el uso de los recursos y presupuesto, el cumplimiento de las normas legales y la justicia y en el desempeño y resultados (Behn, Robert (2001) *Rethinking Democratic Accountability* Washington, D.C, Brookings Inst. Press).



Plan), Dinamarca (Local Plan), España (Planes especiales), Francia (loteos, Programas de aménagement de ensemble y ZAC), Nueva Zelanda (Master Plan), Colombia (planes especiales), México (planes parciales de desarrollo) y Uruguay (Planes Urbanos de Detalle).

Por último, cabe hacer mención especial a los planes de usos de suelo o zonificación. Se pudo comprobar que la vigencia de estos planes es variable. Mientras un número importante de casos establece plazos de largo alcance de 15 a 25 años, algunos modelos incorporan plazos intermedios para revisar precisamente los planes de usos de suelo, urbanización y condiciones de edificación. Estos plazos intermedios bordean los cinco años.

Por ejemplo, el *"Bestemmingsplan"* de Ámsterdam, constituye un plan de usos de suelo y condiciones de edificación escala 1:500, con un horizonte de 10 años. Si se considera que algunas normas de zonificación deben permanecer sin cambios, este plazo se puede extender por 10 años más. También existe la figura de los usos provisionales, los cuales deben revisarse cada 5 años (*Section 3.2, Spatial Planning Act*). La ley permite que los planes de zonificación puedan prohibir los sitios eriazos o sin actividad o la demolición de edificios (*Section 3.3, Spatial Planning Act*), o establecer zonas donde los nuevos edificios tengan características arquitectónicas similares a los de los edificios existentes (*Section 3.5, Spatial Planning Act*).

Otros, incorporan mecanismos para dar flexibilidad al código de zonificación. El Plan de Baltimore, por ejemplo, no cuenta con competencias para modificar la zonificación predio a predio (instituida en el Código de Zonificación de 1971), por lo que establece mecanismos especiales, como las *"overlay zones"*, que se superponen a la normativa de usos de suelo.

Tabla 5 Instrumentos componentes del sistema de planificación urbana integrada asociados al plan de ciudad

Plan Bordeaux Métropole	Plan Maestro Compehensivo Baltimore	Plan Director de Desarrollo Belo Horizonte	Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá	Plan de Amsterdam	Plan General Territorial Metropolitano de Barcelona
<i>Politique de la Ville</i>	Plan de sustentabilidad	Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDI)	Planes zonales y planes de ordenamiento zonal	Plan Visión estructural o "Structuurvisie"	Plan Territorial Metropolitano de Barcelona
Esquema desarrollo comercial	Estrategia de industria específica	Política metropolitana integrada de centralidades de red	Unidades de planeamiento zonal	Plan estratégico "Ámsterdam es posible"	Plan General Metropolitano de Barcelona
Esquema desarrollo económico	Estrategia de desarrollo económico comprensivo	Política metropolitana integrada de regulación de uso y ocupación del suelo	Unidades de planeamiento rural	Plan espacial o de usos de suelo	Planes de Ordenación Urbanística
<i>Plan Climat Énergie Territorial-PCET</i> o Plan Clima	Estrategia de desarrollo urbano asociado al transporte (TOD's)	Política metropolitana integrada de desarrollo institucional	Planes de reordenamiento	Planes maestros distritales o barriales	Norma de Planeamiento urbanístico
<i>Plan de Déplacement Urbain - PDU</i>	Código de zonificación	Política metropolitana integrada de cooperación inter-institucional e intersectorial	Plan de ordenamiento minero-ambiental		Planes Directores Urbanísticos
<i>Plan Local 'Urbanisme - PLU</i>	<i>Growth Promotion y Sustainable communities designation areas</i>	Política metropolitana integrada de modernización y actualización de la estructura fiscal de los municipios	Planes de implantación		Plan especial urbanístico
<i>Plan de Sauvergarde et de Mise en Valeur - PSMV</i>	Incentivos tributarios para la preservación histórica	23 políticas integradoras que derivan de los ejes accesibilidad, seguridad, urbanidad y sustentabilidad	Planes de regularización y manejo de usos dotacionales		Plan de mejora urbana
<i>Plan Local d 'Habitation - PLH</i>	Programa INSPIRE (mejoramiento entorno escuelas)	Zonificación de usos de suelo	Planes Maestros (temáticos)		Planes parciales urbanísticos
<i>Déclaration d 'Utilité Publique - DUP</i>	Progama de gestión de áreas críticas (de borde costero)	Fondo de Desarrollo Metropolitano (FDM)	Planes de recuperación morfológica y ambiental		Programas de actuación urbanística municipal
Zona d 'Aménagement-ZAD	Fondo para la mantención de áreas verdes gestionadas por la comunidad	Programas asociados a las políticas	Unidades de actuación urbanística		
CDAC					

- Instrumentos estratégicos.
- Instrumentos normativos.
- Instrumentos equitativos.

Fuente: Elaboración propia.

## 3.2 Dimensiones de integración de la planificación urbana integrada

### *Integración Territorial*

La **integración territorial** tiene relación con las escalas de aplicación de los diversos planes que conforman el sistema de planificación urbana y cómo se articulan e integran entre sí y con el plan de ciudad. Es decir, en qué medida los lineamientos y objetivos de los planes de una escala mayor (nacional, regional o intercomunal) deben ser asumidos por los de una escala menor. La integración territorial puede ser vertical, lo que asegura coherencia y complementariedad de los planes, y también puede ser horizontal, estrechamente asociada a la capacidad de asociatividad entre gobiernos locales y que fomenta la cooperación, asociatividad, coherencia y eficiencia en la gestión.

En los casos analizados, la jerarquía normativa tiende a presentar un ordenamiento **vertical** que se ejerce desde la constitución, una ley nacional o una política nacional de desarrollo o planificación urbana o territorial. Esto es, un marco general de planificación de carácter obligatorio, el cual establece los principios rectores a ser seguidos e implementados por todas las escalas de organismos y las leyes, mandatos u órdenes menores, las cuales no pueden ir en contra de dichos principios rectores.

La integración territorial vertical de los instrumentos de planificación está estrechamente relacionado con lo que se conoce como el principio de subsidiaridad territorial. Este principio establece que no se debe entregar la responsabilidad de un tema a un nivel superior de la administración si el nivel inferior es capaz de resolverlo. De alguna manera, el principio de subsidiaridad está estrechamente ligado al concepto de descentralización ya que entre más alto se localice el nivel de análisis de un problema territorial, menor es la capacidad de dar cuenta de la diversidad existente (Arenas, 2003).<sup>4</sup>

En cada modelo de planificación analizado, se ha detectado una unidad territorial que es clave en el sistema, ya sea porque así se explicita en la política de desarrollo urbano o por su grado de autonomía, su grado de incidencia o por constituir la única escala de planificación urbana. En la mayoría de los casos esta escala corresponde a la municipal, aunque también se observa la de la aglomeración urbana, cuestión asociada a los niveles de descentralización. Si bien la escala municipal pareciera ser la más relevante o frecuente en casi todos los modelos analizados, no se debe desestimar la importancia de la escala barrial, por cuanto pareciera ser que en esta escala la planificación se articula de manera más directa con la gestión urbana.

En este sentido, es importante tener en cuenta qué decisiones se toman en cada nivel de aplicación de los diversos instrumentos que conforman el sistema de planificación urbana. En la escala nacional, por ejemplo, cobra relevancia la gestión de recursos estratégicos (ríos, bordes costeros, riesgos). Algunos países incorporan territorios indígenas o distritos especiales como capitales y metrópolis, que cuentan con formas de gobernabilidad y planificación particulares. En esta escala, el territorio puede abordarse de un modo estratégico, como lo hacen Alemania, Ecuador y Japón, mediante una estrategia territorial nacional, la cual

4. Arenas, F (2003). Siete claves para discutir acerca de la planificación urbana en Chile. Revista bibliográfica y Ciencias Sociales (Serie documental de Geo Crítica). Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9796. Depósito Legal: B. 21.742-98 Vol. X, nº 592, 30 de junio de 2005. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-592.html>

contiene lineamientos sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, las grandes infraestructuras, el desarrollo espacial, las actividades económicas y los equipamientos, así como la protección y conservación del patrimonio natural y cultural. Dichas definiciones presentan ecos locales estratégicos, la clave es el grado de vinculación del nivel nacional, que en general se expresa en la integración decisional. La importancia de los instrumentos de escala nacional radica en su orientación hacia el resguardo de intereses estratégicos nacionales, que bajo visiones excesivamente descentralizadas podrían correr riesgos.

Más allá del plan de ciudad, parece interesante la planificación de carácter regional o **supra-comunal** de nivel no solamente estratégico sino también operacional. Es de interés el caso del *Randstad* en los Países Bajos, el cual corresponde a un ejemplo clave en términos de planificar la movilidad sobre sistemas urbanos y no sobre ciudades. También son de interés las EPCI<sup>5</sup> francesas, las cuales tendrían cierto eco en las mancomunidades de Ecuador y los distritos metropolitanos de Colombia.

Una planificación urbana integrada también requiere de niveles importantes de descentralización. Un alto nivel de descentralización implica que la planificación y las decisiones estratégicas se abordan en la escala de la aglomeración urbana (ciudad, metrópolis, etc.) y que los niveles clave en la implementación y operacionalización del sistema de planificación se encuentran en la escala municipal o distrital/barrial, contando estas unidades administrativas o de planificación cuentan con altas competencias para proyectar futuras transformaciones urbanas.

Del análisis de las buenas prácticas de planificación en ciudades chilenas, se pudo concluir que un aspecto transversal lo constituye la descentralización y la coordinación de competencias de distintos niveles territoriales para una expresión local.

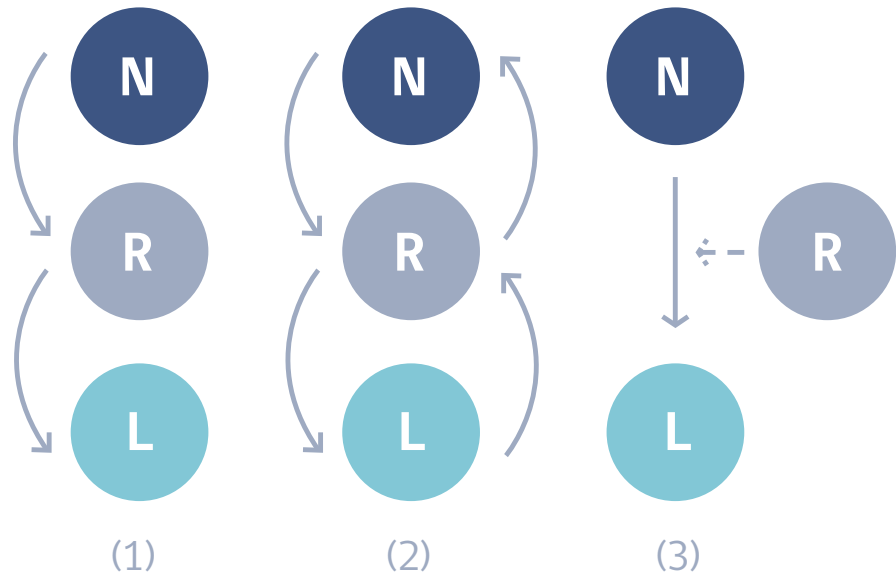
De esta manera, la planificación puede ser vertical y centralizada en el ámbito estratégico, adquiriendo un significativo nivel de descentralización en el ámbito operacional, especialmente en lo que respecta a la planificación de la zonificación y usos de suelo, por ejemplo. Es decir, ciertas “decisiones clave” se consideran en los niveles menores de administración. Los Países Bajos, por ejemplo, han reducido procedimientos y reglamentaciones para flexibilizar la actuación de los gobiernos locales y también del sector privado.

En el caso de la integración territorial vertical, según se observa en la figura siguiente, la planificación urbana integrada se da a partir de tres modelos generales de vinculación entre escalas de planificación, las cuales tienen estrecha relación con los grados de descentralización de los sistemas político-administrativos: (1) la planificación vertical en

5. Las comunas pueden agruparse para resolver en común materias referidas al ordenamiento del territorio, el transporte y el medio ambiente. En esta categoría se encuentran (Loi Chevènement, 1999): las Comunidades de Comunas (CC), las Comunidades Urbanas (CU) y las Comunidades de Aglomeración (CA) y desde 2010 las metrópolis. Las EPCI tienen fiscalidad propia, vale decir pueden cobrar impuestos adicionales a los comunales o en lugar de la comuna, como el impuesto profesional (no es el caso de las comunas agrupadas bajo la forma sindicato de comunas). En particular, las EPCI pueden adoptar Esquemas de Coherencia Territorial (Schémas de cohérence territoriale-SCOT) desde la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, 2000). Las Comunidades de Comunas (CC), las Comunidades de Aglomeración (CA) y las Metrópolis tienen la obligación de liderar la Política de la Ciudad, el equilibrio social de la Vivienda, el ordenamiento del espacio comunitario (territorio), la Gestión de los servicios de interés colectivo (el transporte entre otros) y la Protección y puesta en valor del medio habitado (cadre de vie).

cascada, (2) la planificación vertical en contracorriente y (3) la planificación que vincula directamente la escala nacional con la local, teniendo la escala regional o provincial un carácter más bien referencial.

**Figura 4 Síntesis de los sistemas de planificación según jerarquía**



(N= escala nacional, R= escala regional y L= escala local)

Fuente: Elaboración propia.

En todos estos casos, se da una integración territorial que es de tipo "top down". Pero también se observa un tipo de articulación que es "bottom up", es decir, desde los gobiernos locales hacia los estamentos superiores de gobernabilidad. Los instrumentos de planificación correspondientes a las distintas escalas del territorio son compatibles entre sí, mediante un sistema de retroalimentación entre escalas, conocido como principio de contracorriente. Por otro lado, existe un sentido de complementariedad y articulación de los planes estratégicos con los planes de ordenamiento territorial que aplican en las mismas escalas, los cuales, a su vez, son compatibles y se retroalimentan entre sí. En algunos casos, se observa una línea directa entre el nivel nacional y el municipal en lo que respecta al traspaso de responsabilidades relativas a la planificación urbana. Estos corresponden a sistemas con un alto nivel de horizontalidad, como es el caso de Inglaterra o Japón, por ejemplo.

De esta manera, se observa que un camino fundamental hacia la planificación urbana integrada es la autonomía local en cuanto a la capacidad de planificación urbana, tanto para producir efectos en contracorriente como para lograr un grado de incidencia o aplicación mayor de los objetivos y metas de desarrollo urbano planteados a nivel metropolitano o nivel de ciudad (que agrupa varias administraciones o gobiernos locales).

**La integración territorial también puede ser horizontal.** En efecto, la planificación urbana integrada se aplica a una unidad urbana que es de tipo funcional, es decir, a una aglomeración urbana, independientemente si ésta se encuentra fragmentada en términos político-administrativos. En gran parte de los casos analizados correspondientes a planes de ciudad, el ámbito de aplicación del instrumento supera la conformación político-administrativa del área urbana, enfocándose en sus relaciones físico-espaciales y funcionales. Es decir, se constata un tipo de organización urbana y territorial que responde exclusivamente a la planificación, y es independiente, pero complementaria, a la organización político-administrativa del territorio. En el caso de Planes que abordan varios municipios, la aglomeración urbana puede ser definida por una escala territorial superior o por una agrupación funcional, que a su vez, puede verse presionada por un sistema que es dinámico e involucra territorios o pequeñas aglomeraciones que están fuera de la aglomeración mayor pero estrechamente vinculadas en términos funcionales.

En estos casos, el plan de ciudad supera la división administrativa tradicional y se hace cargo de la aglomeración urbana, la cual puede ser definida por una escala territorial superior a la ciudad principal, anexando localidades menores ubicadas en su *hinterland*. Para esto, es fundamental que dicha aglomeración, que es coherente en términos funcionales, esté predefinida como el territorio donde ejerce jurisdicción el plan de ciudad. Tal es el caso de las “*bassins de vie*” en Francia, definidas por el Instituto Nacional de Estadísticas de dicho país. En este sentido, una cuestión fundamental para la planificación urbana integrada es la posibilidad de asociatividad comunal y la definición de un territorio urbano que presenta coherencias geográficas, sociales, culturales y económicas y que expresa necesidades homogéneas en materia de actividades y servicios de la vida diaria. La coherencia territorial (explícita en Francia e implícito en los otros casos analizados), permiten explicar también la existencia de un ordenamiento territorial de nivel superior. De hecho, el caso francés se destaca por las asociaciones ya mencionadas y denominadas como EPCI dentro de su sistema de planificación, el cual consiste en la posibilidad que tienen las comunas de agruparse para solucionar en conjunto temáticas relacionadas al ordenamiento territorial, transporte y medio ambiente.

La planificación urbana integrada también puede implementarse en una unidad urbana que es de tipo administrativa (no necesariamente funcional). En este caso, se hace fundamental la existencia de una unidad de planificación (por lo general estratégica, pero con un alto nivel de incidencia en la aplicación de planes, programas y políticas) que permita un nivel de integración territorial para el desarrollo urbano. Tal es el caso de la política de *Smart growth* del Estado de Maryland, que permite la articulación de la planificación de la ciudad de Baltimore con su *hinterland* (county de Baltimore) o la estrategia para el *Randstad* y la Política nacional de Infraestructura y Medioambiente en los Países Bajos, de alta incidencia en el sistema de planificación de Ámsterdam.

## **Integración Sectorial**

La integración sectorial comprende aquellos esfuerzos por lograr una mayor coordinación de las diversas temáticas que participan en el desarrollo y transformación de las ciudades. La integración sectorial responde también a la jerarquía que tiene el plan de ciudad en relación a otros instrumentos y programas asociados al desarrollo urbano. De esta manera, puede expresarse en la institucionalidad de la planificación o en la estructura de los instrumentos de planificación. En consecuencia, el nivel de integración sectorial de los sistemas de planificación urbana tiene relación con la institucionalidad sectorial, así como con los modos de organización y relacionamiento de agencias, divisiones o departamentos encargados de la planificación de la ciudad.

Señalábamos que el plan de ciudad, de carácter estratégico, es multi-dimensional en tanto se ocupa de los diversos ámbitos del desarrollo urbano, como la vivienda, el medio ambiente, los riesgos, los usos de suelo o la movilidad, los cuales deben asumir dichos objetivos y metas como propios, asegurándose así una integración sectorial. Si bien la variable espacial constituye un elemento importante de la planificación urbana, ésta se traduce en un ámbito de acción cuyo objetivo consiste en mejorar la calidad de vida del mayor número de ciudadanos, para lo cual identifica opciones, promueve la colaboración y las comparte con una amplia variedad de actores interesados (Soule, 2012).<sup>6</sup>

En efecto, un tipo de integración sectorial que se hace fundamental para el desarrollo equitativo y equilibrado de las ciudades es la de la movilidad y los usos de suelo (especialmente en relación a la vivienda y sus densidades). Si bien pueden existir lógicas de integración y coherencia entre los planes, ha sido posible constatar que aún falta un verdadero diálogo interdisciplinar e intersectorial que mida adecuadamente los alcances de los planes y que pruebe de manera efectiva las capacidades institucionales de interacción y diálogo. De esta manera, una condición fundamental para la integración sectorial es que los planes asociados a distintas dimensiones del desarrollo urbano, como la movilidad o los usos de suelo, por ejemplo, sean simultáneamente diseñados o, al menos, condicionada la revisión del plan de movilidad al rediseño del plan de usos de suelo y viceversa.

De esta manera, el plan de ciudad tiene la capacidad de anticipar las tendencias de crecimiento urbano, señala cuáles son las comunas y áreas que acogerán mayor incremento de población, previendo capacidad suficiente para la satisfacción de las necesidades de vivienda, actividades económicas y equipamiento. A su vez, el plan de ciudad establece las densidades e intensidades de uso de suelo (como lo hace Bordeaux-metropole, por ejemplo), señalando específicamente cuáles son las áreas que acogen mayor intensidad de usos, a partir de la definición de una "proto-zonificación", de carácter esquemático e indicación preparatoria de usos de suelo que se anticipa al plan vinculante de zonificación.

Se observa una integración más fluida cuando el plan de ciudad corresponde a un plan multisectorial articulado territorial y sectorialmente (Amsterdam, Bordeaux, Belo Horizonte o Baltimore, por ejemplo), a diferencia de aquellos planes que se compone de un conjunto de planes temáticos (tal es el caso de Barcelona) y que, por tanto, requiere de un consenso entre

6. Soule, J (2012) Política Nacional de Planificación Urbana en Chile: principios y lecciones a partir de la experiencia de EE.UU. Revista Planeo. Disponible en <http://revistaplaneo.uc.cl/politica-nacional-de-planificacion-urbana-en-chile-principios-y-lecciones-a-partir-de-la-experiencia-de-ee-uu/>

organismos o agencias. Este punto está asociado a la integración decisional, por cuanto en el primer caso el plan estratégico multisectorial recae en un único órgano decisonal y en el segundo, recae en distintos organismos sectoriales.

En este sentido, pareciera que los planes estratégicos espacializados, que no se constituyen en “zoning” propiamente tal y que orientan la planificación normativa en el nivel inferior, resultan más eficaces al proveer flexibilidad y orientación, dejando al nivel inferior (comunal o barrial) la decisión normativa (respetando así del principio de subsidiariedad mencionado en el punto anterior). En estos planes se establecen límites al crecimiento y superficie de la ciudad central, pero no necesariamente a la aglomeración urbana, incorporando medidas de mayor flexibilidad.

También cabe agregar que la responsabilidad de formular del plan de ciudad corresponde a instituciones de diversa índole, dependiendo de la escala y tipo de plan o el tamaño y tipo de gobierno de la aglomeración urbana (Tabla 6). Así, recae directamente en el gobierno de la unidad administrativa de la ciudad en el caso de Ámsterdam y Baltimore. En el caso de Bordeaux y Bogotá, ambas metrópolis poseen un órgano funcional a la ciudad: el Consejo de la Metrópolis en Bordeaux y el Gobierno Distrital en Bogotá. En Belo Horizonte, la formulación del plan corresponde al gobierno de la RMBH. En Barcelona se creó un cuerpo colegiado funcional a la definición del plan, la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana de Barcelona.

En algunos casos, las ciudades disponen de agencias especiales para la formulación del plan, tal es el caso de Belo Horizonte<sup>7</sup>, Bordeaux, Baltimore y Barcelona. En el caso de Bordeaux, la unidad a cargo de la formulación se encuentra separada de la unidad a cargo de su control y fiscalización.

Tabla 6 **Organismos a cargo de la planificación e implementación**

Características	Plan de Bordeaux – Métropole	Plan Maestro Comprehensive Baltimore	Plan de Metropolitano de Belo Horizonte	Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá	Plan de Ámsterdam	Plan General Metropolitano de Barcelona
Elaboración del plan recae en el órgano administrativo de la ciudad	SI	SI	SI	SI	SI	Cuerpo colegiado funcional a la definición del Plan
Agencia específica para la elaboración del plan	SI	SI	SI	NO	NO	SI
Separación de la formulación del plan de su fiscalización	SI	NO	NO	NO	NO	SI
Órganos o agencias específicas a cargo del desarrollo de parte del plan	Fab ZAC (*) SEM	Bycycle (ejemplo)	s/i	NO	Clusters	NO

Fuente: Elaboración propia.

7. La Agencia de Desarrollo Metropolitano (Agencia RMBH) corresponde a una autoridad territorial de carácter técnico y ejecutivo para los fines de planificación, asesoramiento, regulación urbana y apoyo a la ejecución de las funciones públicas de interés común en la región metropolitana. Posee autonomía administrativa y financiera y, personalidad jurídica de derecho público.



### **Integración Decisional**

Si bien la integración decisional tiene relación con la materialización de lo planificado en acciones concretas como definiciones normativas, mecanismos de gestión e inversión, para efectos de este Estudio, la integración decisional se ha definido como la capacidad que tiene el sistema de planificación urbana de vincularse con la inversión pública urbana. En otras palabras, en qué medida las decisiones de inversión urbana se encuentran relacionadas con los objetivos y metas señalados en el plan de ciudad. El financiamiento y la implementación de obras, programas y proyectos propuestos en el plan constituyen una dimensión tan importante como la integración territorial y sectorial y en ésta puede medirse la real incidencia del sistema de planificación en el desarrollo urbano y en el mejoramiento de la calidad de vida. Por ejemplo, un elemento clave que se pudo detectar en las buenas prácticas nacionales es el aseguramiento de la disposición de recursos para la inversión en las iniciativas propuestas en los instrumentos de planificación.

En efecto, los recursos financieros permiten que los planes urbanos tengan éxito. En este sentido, la recaudación de impuestos puede establecerse en los distintos niveles de la administración del territorio (federación, estado federal o municipio). En el caso de Brasil, por ejemplo, existe una precaución financiera que garantiza la transferencia de fondos de los estados federados más fuertes a los más débiles.

La integración decisional en la planificación urbana tiene relación también con la designación de áreas donde se prioriza la inversión pública. Esto es, una zonificación orientada a la acción, que permite asegurar el financiamiento para infraestructuras, equipamientos o áreas residenciales consignadas en el plan de ciudad. A su vez, permite establecer prioridades para el desarrollo de infraestructuras y equipamientos, en articulación con las prioridades de escala local. Un claro ejemplo corresponde al modelo de planificación en el Estado de Maryland, Estados Unidos, donde la inversión pública se materializa en las *Priority Funding Areas* (PFA's), las cuales deben cumplir con requisitos de densidad mínima o contar con infraestructura sanitaria, por ejemplo. Japón previene la urbanización no regulada y promueve la urbanización prevista en las Áreas de Planificación de Ciudad, mediante un sistema de división del suelo en Áreas de Promoción de Urbanización y Áreas de Control de Urbanización.

La integración decisional tiene relación también con un componente de inversión pública dentro del mismo plan de ciudad, en el cual se puede establecer un reparto de cargas, sistemas de aportes de fondos y distribución de la inversión y fuentes de financiamiento basados en la recuperación de plusvalías; en todos los cuales también se incorpora al sector privado, principal productor de ciudad. La implementación de proyectos de asociación público-privada puede, en algunos casos, resolver los problemas de recursos para algunas iniciativas.

Un estrecho vínculo entre planificación y financiamiento también es posible de observar en el sistema de planificación de la ciudad de Baltimore. El *Capital Improvements Program*, elaborado por la municipalidad y relacionado con el *Comprehensive Plan* para asegurar la infraestructura apropiada para el desarrollo urbano, está asociado a la inversión en servicios públicos y política fiscal. Corresponde a un mecanismo para la gestión municipal en el corto y mediano plazo, pues permite vincular fondos disponibles en diversas fuentes (municipales, estatales, federales, privados), con demandas específicas de distintas agencias municipales, siempre y cuando éstas sean coherentes con las metas y objetivos del Plan. En

este sentido, los mecanismos de asociación entre los distintos niveles de gobierno (federal, estadual y municipal) constituyen una garantía para la implementación de las metas en éste consignadas.

Por lo general, la responsabilidad de ejecutar los programas derivados de los planes estratégicos, recae en planes o programas sectoriales, los cuales consideran aquellas inversiones públicas que emanan de los instrumentos de ordenamiento territorial y, por tanto, cuentan con la aprobación de la autoridad correspondiente. En algunas oportunidades el plan de ciudad corresponde a un plan de carácter mixto, en el cual se combinan los ámbitos estratégico y operacional.

En el modelo mexicano, por ejemplo, las autoridades locales pueden poner en marcha una tasa impositiva para infraestructura comunitaria, que se hace cargo del financiamiento de los nuevos desarrollos locales, en función del tamaño y tipo del desarrollo. Los fondos recaudados se pueden usar con la finalidad de financiar una amplia gama de infraestructuras para apoyar el desarrollo local. Las tarifas pueden variar de acuerdo al área y al tipo de desarrollo, incluso hacer un cobro nulo para asegurar que la carga impositiva sea viable. Para cobrar la tarifa, las autoridades locales deben proponer un calendario que se desarrolla junto al plan local y se examina de forma independiente.

También es de interés el modelo colombiano, en el cual los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) cuentan con programas de ejecución, de carácter obligatorio y en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal (de carácter estratégico), señalando proyectos prioritarios, programación de acuerdos, entidades responsables y recursos respectivos. De esta manera, la inversión local resulta de la articulación entre el programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y los planes de inversión del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

Asociado a la integración decisional en la planificación urbana se encuentra un amplio repertorio de instrumentos y mecanismos complementarios a la planificación. Entre éstos se encuentran las políticas activas de compra de suelo urbano, las transferencias de recursos desde el nivel estatal o estadual al municipal, las transferencias condicionadas a la planificación, los subsidios *"area-based"*, exenciones tributarias, recuperación de plusvalías<sup>8</sup> o cargas urbanísticas a proyectos de densificación o expansión urbana, entre otros.

8. Al respecto, ver: Smolka, M. (2014) Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Serie de Informes sobre Enfoque en Políticas de Suelo, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts.

### 3.3 Organización institucional para la planificación urbana integrada

La gobernabilidad de las ciudades corresponde a un aspecto fundamental en la planificación urbana integrada. En la medida que las formas de gobernabilidad cuentan con fiscalidad propia (con recursos derivados de la recaudación de impuestos, por ejemplo, y facultad de decisión respecto de qué hace con dichos fondos), mayor es la capacidad del sistema de planificación para incidir en el desarrollo urbano. También es mayor el grado de incidencia del plan de ciudad cuando la gobernabilidad urbana es producto de procesos de elección popular y las autoridades a cargo de la planificación son elegidas popularmente, esto es, el *accountability* se hace más imperante.

En general, los sistemas de planificación urbana presentan una orgánica de gobernabilidad que precede al plan de ciudad, la cual se encuentra claramente establecida en un instrumento legal *ad hoc*. Esto es, una institucionalidad para el gobierno de la ciudad, de la cual forma parte el sistema de planificación urbana.

En efecto, se pudo observar que en las ciudades que son conformadas por más de una administración local (municipal, comunal, etc.) existe un gobierno metropolitano concentrado en una autoridad o en una asociación de alcaldes, que cuenta con un brazo operativo, un departamento o agencia de planificación a cargo del plan de ciudad y su articulación con planes temáticos.

No obstante, esta forma de gobernabilidad no constituye necesariamente un requisito *sinequanon* para la planificación urbana integrada. También es posible observar que la planificación urbana se concreta mediante una orgánica que surge para y desde la implementación del plan de ciudad, es decir, la operacionalización del plan requiere el diseño de nuevas formas de institucionalidad. En estos casos, el plan de ciudad es desarrollado por una agencia de desarrollo o planificación urbana, creada principalmente para la gestión del plan.

Ambas formas de gobernabilidad parecen válidas para avanzar hacia una mayor consolidación de la planificación urbana integrada. De acuerdo a lo anterior, los casos analizados son posibles de agrupar en cuatro categorías: (1) estructura jerárquica específica con responsabilidades particulares que abordan independientemente temas de planificación; (2) asociaciones entre organismos territoriales para abordar temas de planificación en conjunto, (3) organismos dentro de la estructura administrativa con atribuciones y responsabilidades especiales para la planificación y (4) gobierno central es el responsable de la planificación, independientemente de las distintas escalas y divisiones administrativas.

Tabla 7 Organización institucional para la planificación urbana en los 17 casos estudiados

Caso	Institucionalidad nivel central	Apoyar el proceso de planificación	Evaluar el plan y su implementación	Institucionalidad a nivel de ciudad (organismos a cargo de la formulación del plan de la ciudad)
Alemania	Ministerio Federal de Transportes, Obras Públicas y Urbanismo	Advisory-board or council: Planungsbeirat	Auditoría Ambiental Estrategia (Strategische Umweltprüfung)	
Dinamarca	Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Asuntos Rurales	Centros de Medio Ambiente	Agencia de la naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente	
España, Cataluña	Departamento de Política Territorial y Obras Públicas Departamento de Política Territorial de Generalitat	Comisión de Ordenación Territorial de Barcelona / Comisión de Coordinación de Política Territorial (CCPT)	Comisión de Coordinación de Política Territorial (CCPT)	Barcelona: Comisión de Ordenación Territorial de Metropolitana de Barcelona
EU, Maryland	Departamento de Planificación del Estado de Maryland	County planning board / Planning commissioners association / Commission 2000	National Center for Smart Growth Research	Baltimore: City of Baltimore Department of Planning
EU, Oregon	Land Conservation and Development Department	Land Conservation and Development Commission + planning board	Land Conservation and Development Commission	
Francia	Colectividades Territoriales apoyados (si lo requieren) por Agencias de Urbanismo (nacionales, locales públicas o público privadas)	AU-Agences d' Urbanisme	Observatorio Nacional de Política de la ciudad y Observatorios público-privados	Bordeaux: Consejo de la Metrópolis en Bordeaux
Inglaterra	Ministerio de la Ciudad, Dpto. Ministerial de Comunidades y Gobierno Local	Quangos / Royal Town Planning Institutes	Department of Environment (DoE)	
Nueva Zelanda	Ministerio del Medio Ambiente	Consejos Maori		
Países Bajos	Ministerio de Infraestructura y Medioambiente (nacional) / National Spatial Planning Agency (Provincial)	Comprehensive Plan Committee / College of Aldepersons		Ámsterdam: Dpto. de Espacio y Sustentabilidad de la Municipalidad de Ámsterdam
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Sostenible: Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial (VPOT)			
Brasil	Ministerio de Ciudades (nivel Federal)	Foro Nacional de Reforma Urbana - FNRU	Foro Nacional de Reforma Urbana - FNRU	Belo Horizonte: Gobierno de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)
Colombia	Departamento Nacional de Planeación	Consejos metropolitanos en las Áreas metropolitanas como Bogotá/ Consejo Consultivo Territorial	Sistema de seguimiento de Metas de Gobierno (SINERGIA) + Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial	Bogotá: Gobierno Distrital de Bogotá
Costa Rica	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos		Sistema de Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional de OT (SISEPNOT)	
Ecuador	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES	Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD)	
México	Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL	Consejos asesores de expertos (académicos) que asesoran al ente que planifica	DF-Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano	
Uruguay	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	DINOT- Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial	Departamentos	

Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que los grados de integración de la planificación, en gran parte, pueden responder a los liderazgos personales de quienes gobiernan la ciudad. De hecho, los casos de buenas prácticas nacionales analizados se pueden clasificar en aquellos que utilizan la institucionalidad pública existente, los que complementan la institucionalidad con asociaciones y aquellos que suplen la institucionalidad existente con un modelo mixto público-privado. En términos generales, en dichos casos se observa como rasgo dominante, la importancia de la voluntad política de una figura o institución que lidere con fuerza el plan y las iniciativas asociadas a éste. El liderazgo y convicción de quienes dirigen o son responsables del plan, muchas veces constituye el factor de éxito en su implementación a lo largo del tiempo. A la vez, éste se transforma en un factor de riesgo, producto de la falta de continuidad resultante, por ejemplo, de los cambios de gobierno.

Cabe señalar también que es posible construir procesos colaborativos y, por ende, un entendimiento entre administraciones, empresas y una amplia representación de agentes sociales, públicos y privados. El fin último de tales iniciativas es generar sinergias organizativas que, a mediano plazo, optimicen la aplicación de los recursos en pos de mejorar la calidad de vida urbana.

La elaboración y fiscalización normativa del plan pueden encontrarse separados o en la misma institución. En el primer caso, cuando existe una agencia abocada a la elaboración del plan, ésta también se encarga de su seguimiento y evaluación. La separación entre elaboración y fiscalización puede constituir un factor que asegura la independencia de la planificación.

Un sistema de planificación urbana integrada cuenta con mecanismos formales para el **seguimiento y monitoreo** de los instrumentos de planificación, los cuales fortalecen la gobernabilidad del plan y el *accountability* de quienes lo promueven. En este sentido, la evaluación estratégica del plan corresponde a un mecanismo que opera ex ante y durante el proceso de elaboración del plan y también como una pauta de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos propuestos. Dicho seguimiento, de carácter institucional, es de mayor efectividad cuando es llevado a cabo por organismos o agencias externas al promotor del plan. A su vez, cuando el plan es de largo plazo, se hace fundamental el trabajo con indicadores para dicha evaluación, que también permitan un rediseño de los objetivos y metas del plan, dando la posibilidad para una mayor flexibilidad y ajuste de éste a la realidad urbana y sus dinámicas de transformación. Cabe destacar que los planes de carácter estratégico y operativo no necesariamente se actualizan en los mismos plazos y ritmos. Por lo general, los planes de carácter operativo requieren de mayor seguimiento y actualización. En algunos casos se pudo constatar la existencia de observatorios de ciudad cuya función es la evaluación del cumplimiento del plan.

En efecto, se pudo constatar una serie de organismos consultivos para la planificación, los cuales se pueden categorizar en: (1) organismos estatales enfocados en la preparación de los instrumentos de planificación: DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial) en Uruguay; Centros de Medio Ambiente de Dinamarca; Comisión de Coordinación de Política Territorial (CCPT) de Barcelona; (2) cuerpos consultivos de asesores que agrupan organizaciones de la sociedad civil, empresas, universidades e instancias de gobierno: *Planning Boards* en Estados Unidos; (3) cuerpos consultivos que representan exclusivamente la sociedad civil: *Quangos* en Inglaterra, *College of Alderpersons* del *City Council* de

Ámsterdam, consejos Maorí en Nueva Zelanda, Foro Nacional de Reforma Urbana en Brasil y (4) organismos profesionales que apoyan el proceso de planificación: Royal Town Planning Institute en Inglaterra, Paneles de expertos en Japón, el Smart Growth Center de la Universidad de Maryland y las Agencias de Urbanismo de Francia.

Por su parte, los mecanismos de seguimiento y monitoreo para la planificación han sido posibles de categorizar en: (1) mecanismos formales: fortalecimiento de la gobernabilidad del Plan y el *accountability* de quienes lo promueven; (2) indicadores para la evaluación y rediseño de los objetivos y metas del Plan: mayor flexibilidad y ajuste a las dinámicas de transformación urbana; (3) observatorios de ciudad para la evaluación del cumplimiento del Plan: profesionalización y la separación entre la fiscalización y control de la elaboración de la política urbana; (4) reportes establecidos por norma: *Raumordnungsbericht* (Federal Spatial Planning Report) en Alemania y el *“Spatial Memorandum”* en los Países Bajos; (5) sistemas de seguimiento: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (SINERGIA) de Colombia, Sistema de Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la PNOT (SISEPNOT) en Costa Rica, Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados-SIGAD en Bolivia y el *“Plan-Do-Check-Action”* en Japón; (6) observatorios Públicos definidos por ley: Observatorio nacional de la política de la ciudad en Francia y la Comisión de Coordinación de Política Territorial (CCPT) en Cataluña y (7) órganos de la sociedad civil o público-privados que se dedican a la evaluación de los instrumentos de planificación: *“National Center for Smart Growth Research and Education”* de la University of Maryland, el *“Observatoire de la Ville”* en Francia y el Foro Nacional de Reforma Urbana, Brasil.

En el caso de las buenas prácticas de planificación urbana en ciudades chilenas, es posible constatar que solo en el caso del PLADECO de la comuna de Providencia el seguimiento está formalizado, dado que el instrumento está concebido así. En este caso se trata de indicadores asociados al cumplimiento de objetivos en función de la realización de acciones concretas. Si bien este mecanismo existe en Chile, en general éste no se desarrolla luego de la aprobación del plan.

### 3.4 Participación ciudadana en el proceso de planificación urbana integrada

En un sistema de planificación urbana integrada, la participación ciudadana constituye un insumo fundamental en la formulación, gestión y seguimiento del Plan. En este contexto, es concebida como un componente del organigrama asociado a la planificación, estrechamente vinculado a la rendición de cuentas por parte de quienes promueven el Plan de Ciudad.

La participación ciudadana puede ser pragmática y velar por intereses de carácter más bien individual (como es el caso de Estados Unidos, por ejemplo) o con una fuerte impronta colectiva y social, como es el caso de Brasil y otros países latinoamericanos. Esto responde a cuestiones tanto culturales como políticas y económicas. No obstante, es posible constatar algunos principios comunes.

El rol de la participación ciudadana debe establecerse por ley y/o convenciones internacionales (por ejemplo, la Convención Aarhus que entró en vigencia el año 2001). La participación ciudadana puede tener un carácter referencial o vinculante en la planificación, dependiendo de en qué medida la autoridad técnica y/o política establece plataformas institucionalizadas de vinculación ciudadana. La transparencia es una de las condiciones básicas de la participación ciudadana y, como se muestra en los casos analizados en detalle, ésta se encuentra ampliamente asegurada gracias a los nuevos mecanismos de información (Web, redes sociales, etc.).

Cabe mencionar que los casos aquí analizados presentan sofisticadas formas de participación ciudadana, tales como directorios ciudadanos, asociaciones civiles enfocadas específicamente en la planificación o estamentos de carácter institucional que incentivan la capacitación de la ciudadanía para una participación más competente e influyente en la toma de decisiones. Los casos analizados proveen de un amplio repertorio de mecanismos para potenciar, fortalecer y legitimar la participación ciudadana en todas las instancias del proceso de planificación integrada. Ejemplo de ello son las “veedurías ciudadanas” y consejos consultivos (Colombia), la “silla vacía” (Ecuador) y los “*machizukuri*” (Japón). Asimismo, el Estatuto de la Ciudad brasileiro provee de un sólido marco conceptual y político para la participación ciudadana, bajo el precepto del “derecho a la ciudad”. En estos casos se establece una política de corresponsabilidad, en la cual, por un lado los gobiernos locales propician la participación ciudadana y, por otro, la ciudadanía participa activamente en la elaboración, seguimiento, control social y evaluación de las normas e instrumentos de planificación urbana.

En este punto, el campo de la planificación urbana integrada se extiende aún más, articulándose con el trabajo de planificadores que actúan desde la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, asociaciones vecinales o comunitarias, etc... En este sentido, la ampliación de las posibilidades y oportunidades de financiamiento de dichas instancias ciudadanas se hace fundamental.

La participación ciudadana tiene un rol en la generación de aquellas condiciones de factibilidad de planes y proyectos, en las cuales los ciudadanos constituyen socios activos no solo en el proceso de planificación urbana, sino también en la implementación de las iniciativas asociadas al alcance de las metas planteadas por los planes. Destaca el caso de la ciudad de Baltimore, por ejemplo, donde son fundamentales las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro en la implementación de algunos planes maestros de escala barrial. Por ejemplo, la Asociación “*Park Heights Renaissance*” tiene como misión implementar el *Master Plan Baltimore City Park Heights*, el cual es parte del Plan Comprehensivo de Baltimore.

También se hace fundamental la autonomía local en cuanto a la capacidad de planificación urbana, tanto para producir efectos en contracorriente como para lograr un grado de incidencia o aplicación mayor de los objetivos y metas de desarrollo urbano planteados a nivel metropolitano o a nivel de ciudad (que agrupa varias administraciones o gobiernos locales).

A partir del análisis de las buenas prácticas de planificación urbana en ciudades chilenas, destaca el significativo rol que se otorga a la participación ciudadana, especialmente en los casos más recientes. En efecto, si bien en el caso del Plan Serena y de los Convenios de Programación la participación ciudadana no constituye un elemento relevante, si se constituye como un pilar fundamental en la definición de los Planes Calama Plus, Creo Antofagasta y, particularmente, en el PLADECO de Providencia. Aunque los dos primeros no constituyen instrumentos de planificación formales y vinculantes, éstos se han sustentando a partir de la legitimación otorgada por la comunidad, la cual ha sido tempranamente involucrada en la formulación del plan. En el caso de Providencia, la instancia de planificación comunal incluso ha constituido un impulso para la re-activación de organizaciones ciudadanas existentes y la creación de nuevas instancias de participación. Es decir, la participación ciudadana hace parte esencial de la gobernanza de los planes.

En este sentido, el principio de una participación ciudadana efectiva consignado en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, establece un claro compromiso nacional hacia esta dirección. La consideración de la participación ciudadana como el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar, garantizada por la institucionalidad, constituye un desafío significativo, pero ineludible en consideración al panorama de la planificación urbana hoy. Los futuros mecanismos que se implementen para velar por una participación ciudadana institucionalizada, financiada, temprana, técnica y responsable y los grados de efectividad que éstos alcancen, sin duda representarán un aporte a los sistemas de planificación urbana en Chile y el mundo.