

Planificación estratégica para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias desde una visión regional, orientada a la movilidad

Pagani, María Laura, Pugno, Martina y Golik, Alejandra
laurapagani@gmail.com

Instituto de Estudios de Transporte, Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura, Universidad Nacional de Rosario. (IET, FCEIA, UNR)

Palabras Clave

Planificación Estratégica, Movilidad Sostenible, Desarrollo Urbano Territorial, Ciudades Intermedias

Resumen

A nivel mundial, la población urbana ha pasado en los últimos 40 años de 37,9% a 54,5%. Asimismo, la ONU indica que las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo, previendo para el 2050 que el 68% de la población vivirá en zonas urbanas. Este crecimiento genera desafíos globales para las ciudades. Las proyecciones indican que serán las ciudades intermedias las que sufrirán los mayores impactos. En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el progreso deberá planificarse en forma estratégica para lograr ciudades integradoras, equitativas, seguras, verdes, resilientes, prósperas e innovadoras. Las ciudades son el motor del desarrollo económico y social de los países, y hoy son las ciudades intermedias las que tienen mayor potencial de aporte y crecimiento sostenible. Para garantizar estas condiciones, los modelos territoriales deben promover soluciones integrales con normativas, institucionalidad, estructura, centralidades, economía, producción, medioambiente, patrimonio, hábitat, vivienda, transporte y movilidad. Teniendo como objetivo general elaborar estrategias de movilidad para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias, se estudiaron distintas ciudades intermedias en Argentina para analizar el estado de situación de las mismas. Paralelamente, se consideraron ciudades de mayor escala con instrumentos de planificación de movilidad que permiten identificar las buenas

prácticas de estas y las políticas públicas de movilidad que han sido rectoras del crecimiento. Así, se han dividido estrategias para poder delinear visiones de movilidad. Entre las cuestiones más importantes, se destaca la necesidad de contar con instrumentos institucionales que aborden la temática, que permitan adquirir y gestionar financiamientos para llevar adelante proyectos en pos de las necesidades de movilidad que tienen las ciudades. La falta de personal técnico para desarrollar diagnósticos y delinear planes acordes a sus realidades, es otro común denominador. En este sentido, serán estas las primeras estrategias que se deberán tomar en consideración para abordar la movilidad como eje estructurante del crecimiento territorial con la visión de sostenibilidad necesaria.

Abstract

Worldwide, the urban population has gone from 37.9% to 54.5% in the last 40 years. Likewise, ONU indicates that cities will continue to grow, especially in developing countries, predicting by 2050 that 68% of the population will live in urban areas. This growth generates global challenges for cities. Projections indicate that intermediate cities will suffer the greatest impacts. Within the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development, progress must be strategically planned to achieve inclusive, equitable, safe, green, resilient, prosperous and innovative cities. Cities are the engine of economic and social development in countries and today it is intermediate cities that have the greatest potential for contribution and sustainable growth. To guarantee these conditions, territorial models must promote comprehensive solutions with regulations, institutions, structure, centralities, economy, production, environment, heritage, habitat, housing, transport and mobility. With the general objective of developing mobility strategies for the sustainable development of intermediate cities, a wide variety of intermediate cities in Argentina were studied to analyze their state of affairs. At the same time, larger-scale cities with mobility planning instruments were considered in order to identify their good practices and the public mobility policies that have led growth. Thus, strategies have been devised to be able to delineate visions of mobility. Among the most

important issues, stands out the need to have institutional instruments that address the issue, that allow acquiring and managing financing to carry out projects in pursuit of the mobility needs of cities. The lack of technical personnel to develop diagnoses and outline plans according to their realities is another common denominator. In this sense, these will be the first strategies to be taken into consideration in order to address mobility as a structuring axis of territorial growth with the necessary vision of sustainability.

Keywords

Strategic Planning, Sustainable Mobility, Territorial Urban Development, Intermediate Cities

Introducción

El presente artículo representa los avances del proyecto 80020180200017UR “Planificación estratégica para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias desde una visión regional, orientada a la movilidad”. Este se encuentra en etapa final de desarrollo, en el cual también participaron Ferreyra, M. A.; Ukic, M. P.; Vinzia, M. A.; Bottinelli, J.; Alvarado, M.; Cervera, C.; Ramirez, S.; Tazzioli, S y Acquaviva, L.

A nivel mundial, la población urbana ha pasado en los últimos 40 años de 37,9% a 54,5%. Asimismo, la ONU indica que las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo previendo para el 2050 que el 68% de la población vivirá en zonas urbanas. Este crecimiento genera desafíos globales para las ciudades. Las proyecciones indican que serán las ciudades intermedias las que sufrirán los mayores impactos.

En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el progreso deberá planificarse en forma estratégica para lograr ciudades integradoras, equitativas, seguras, verdes, resilientes, prósperas e innovadoras. En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo elaborar estrategias para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias orientadas a la movilidad. Para ello, a través de entender las funcionalidades que cumplen estas ciudades, buscando representatividad en la territorialidad de la República Argentina con foco en las localidades que evidenciaron los mayores crecimientos intercensales y pretendiendo analizar todas las tipologías de ciudades intermedias que en la bibliografía se plasma, se han seleccionado las siguientes ciudades intermedias: Bariloche, Escobar, Oberá y Puerto Madryn.

Marco conceptual

De los crecimientos poblacionales

Desde mediados del siglo pasado, las principales transformaciones sociales vinieron de la mano del crecimiento de las ciudades. La industrialización y la modernización influyeron de tal manera que han provocado un desplazamiento de las personas de las áreas rurales a las urbanas. En el marco de la globalización, la tasa de urbanización a nivel mundial ha ido incrementándose durante todo el siglo XX.

Según datos de las Naciones Unidas, en 2018, casi el 55% de la población en el mundo vivía en ciudades, anticipándose aumentos. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de dicha institución revela que las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo, previendo para el 2050 que el 68% de la población vivirá en zonas urbanas.

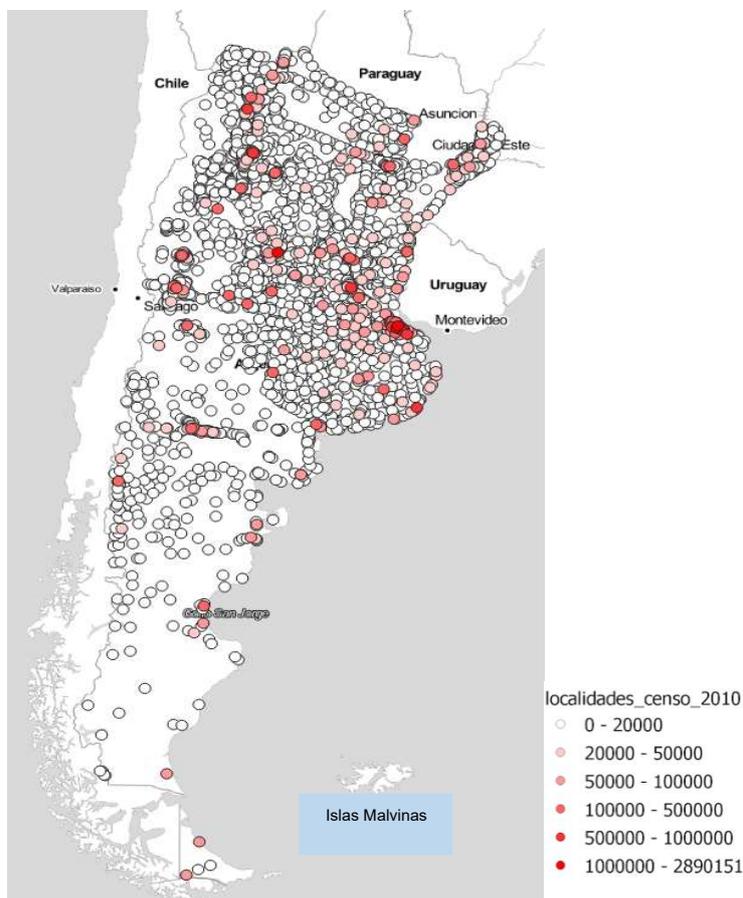


Figura 1. Población según localidades en la Argentina. Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, las proyecciones indican que serán las ciudades intermedias las que verificarán los mayores crecimientos, planteando importantes desafíos. Estas tendencias, en América Latina y el Caribe (ALC), potencian estas ciudades como polos de inversión y desarrollo económico. En ellas, aún es posible explotar economías de escala, controlar los costos de aglomeración y elevar de

este modo la eficiencia global, indicadores que enfatizan la importancia del buen desarrollo de las mismas.

En la Argentina, el 62% de la población se radica en ciudades de entre 65.000 y 650.000 habitantes. Llamativamente, no se registran localidades con habitantes entre 650.000 y 1,2M, verificando allí una brecha amplia. Asimismo, las localidades ubicadas en este rango poblacional resultan ser el 24% del total del país, siendo en números netos una cantidad de 123.

En términos de crecimientos poblacionales, según el Programa de Análisis Demográfico del INDEC del 2010, el crecimiento intercensal para la República Argentina fue de 11,4%. El 33% de las ciudades que evidenciaron crecimientos mayores al promedio del país, son las que se encuentran en el rango poblacional de 65.000 a 650.000 habitantes.

Del Marco ODS

Las problemáticas medioambientales han tomado participación en agendas políticas internacionales en las últimas 4 décadas. Desde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992, pasando por el Protocolo de Kyoto de 1997 y su ratificación en 2005, hasta el Acuerdo de París de 2015, año en el cual la Organización de Naciones Unidas aprueba la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible.

A nivel mundial, anualmente se realizan Conferencias Cumbre en las que se trabajan los acuerdos abocados a delinear objetivos relacionados con acciones preventivas y de adaptación a las nuevas condiciones medioambientales con una visión global de la problemática.

El objetivo principal tiene que ver con reducir las emisiones de seis Gases de Efecto Invernadero (GEI) que causan el calentamiento global, utilizando herramientas de mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas. En este sentido y con un enfoque más integral, el mundo se plantea la sostenibilidad desde muchas perspectivas de desarrollo. Así se origina la Agenda 2030 con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), interrelacionando desafíos globales de lo más diversos, enfatizando la importancia de cumplirlos para el 2030.

Ciudades y Comunidades Sostenibles forma parte de los objetivos ODS. En los mismos, se propone lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

En el año 2017, Argentina desarrolló un documento Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático. Dicho documento se desarrolla en 3 ejes de intervención: transporte de pasajeros urbano, interurbano y transporte de cargas, dentro de los cuales se plantean diversas acciones de mitigación. Los entornos urbanos tienen mucho para aportar en la Contribución Nacional con visión a 2030. Se trata de mejorar la eficiencia en el transporte carretero de cargas, rehabilitar y jerarquizar el transporte ferroviario para cargas y pasajeros, priorizar

el transporte público, desarrollar la movilidad baja en emisiones y la movilidad no motorizada, entre otros.

De las Ciudades intermedias

Las ciudades como espacios antrópicos presentan una realidad compleja debido al dinamismo propio de su permanente transformación. Se construyen colectivamente por una multiplicidad de agentes tanto públicos como privados, con intereses de lo más diversos en los que se conjugan perspectivas económicas, sociales, políticas, culturales, ambientales, físicas, entre otras.

En el último tiempo, con la profundización de estudios relacionados a ciudades medias, el término de ciudad intermedia lo ha sustituido implicando un profundo cambio conceptual. Con una mirada dinámica, abierta, interactiva y multidisciplinar, se incorporan aspectos cualitativos propios de la interacción de estos territorios entre los núcleos polarizantes y las áreas rurales, relacionando los elementos urbanos y territoriales en los sistemas en su conjunto. Así, se van tejiendo redes que permiten el desarrollo integrado de las urbes, desde las escalas locales, pudiendo tener alcance global según las capacidades que tenga cada ciudad en los flujos de bienes, información, innovación, administración.

En esta lógica, las ciudades se van complementando en sus funciones, y las ciudades intermedias van cobrando dinamismo y fuerza, y se transforman en centros de intercambio económico, social y cultural. Más aún, estas ciudades poseen economías domésticas que tienen la capacidad para implementar economías circulares, sociales y solidarias.

El Programa CIMES (Bellet y Llop, 2002: 38-39), en su trabajo titulado “Ciudades intermedias y urbanización mundial”, desarrolla las siguientes características de las ciudades intermedias: la posibilidad de ser centros servidores de bienes y servicios más o menos especializados para su población; relaciones más equilibradas con su entorno; mayor gobernabilidad y participación ciudadana en la gestión de la ciudad y generando mayor identificación del ciudadano con la ciudad; menos presencia de problemas medioambientales, entre otras.

Asimismo, una cuestión a considerar radica en su gran diversidad urbana, social y cultural, producto de su economía y de su condición urbana de “escala humana”, que afirman los beneficios de la compacidad y de las menores distancias mejorando la calidad de vida de los habitantes de estas ciudades. Desarrollando así, un escenario favorable para generar hábitos de movilidad sostenible, mixtura de usos de suelo, valoración del patrimonio cultural, entre otros. Incluso la condición de intermediación funcional está dada por distancias más cortas, pudiendo solucionar déficit urbano con menores recursos que las grandes ciudades en cuanto a su escala física. Visto de esta manera, en las ciudades intermedias es posible construir un urbanismo inclusivo evitando patrones de segregación social espacial.

Por otro lado, entre los aspectos negativos que tienen este tipo de ciudades, se encuentra la debilidad demográfica, la limitada capacidad de innovación, la

estructura social inmóvil, planificación insuficiente en muchos casos, un elevado coste en la provisión de servicios junto con ingresos limitados, la excesiva dependencia de las instancias superiores de la administración, el desarrollo económico basado en pocos sectores y la insuficiente promoción exterior.

Bolay y Rabinovich coinciden con los fundamentos de Bellet y Llop en términos de ampliar el enfoque de ciudades intermedias a una mirada multidimensional que se concentrará en la economía, el medio ambiente, la planificación, el desarrollo urbano, la infraestructura pública, los servicios, las estructuras políticas e institucionales, los aspectos sociales y culturales.

Bolay y Rabinovich (2004) han estudiado ciudades intermedias latinoamericanas que permitieron identificar once grandes tipos “formales” de ciudades intermedias, en los cuales se recapitulan los elementos principales que constituyen un intercambio entre la ciudad y el resto del mundo, cercano o lejano. En general, estos tipos de ciudades no resultan ser excluyentes y son los siguientes: Mercado regional, Centro de servicios, Capital regional, Localidad económica, Centro turístico, Centro de comunicaciones, Periferia metropolitana, Intercambio nacional e internacional, Ciudades en un área conurbana, Asociación de un grupo de pueblos y Región urbana.

Estos grandes tipos, contribuyen a precisar los principales rasgos de la organización territorial, la variedad de oferta de bienes y servicios, las interacciones de la ciudad con su entorno y relevar la multiplicidad de funciones que cumplen en la configuración y dinámica del territorio. Por lo expuesto, se adoptaron para el presente estudio.

De la Gobernanza y la Institucionalidad

En la actualidad, las ambiciosas agendas que ha asumido la comunidad internacional en pos de alcanzar niveles satisfactorios de bienestar, salud y sostenibilidad, vienen a sacar a la luz la necesidad de coordinación territorial y alineación de políticas y planes multinivel.

Particularmente a nivel local, el desagregado de acciones requerido plantea grandes desafíos para las ciudades intermedias alcanzables desde el punto de vista de la cobertura territorial, pero difíciles desde el punto de vista de sus capacidades y recursos.

Las ciudades intermedias necesitan establecer relaciones de cooperación más estrechas entre ellas y entre los diferentes niveles de gobierno, para lo cual es necesario transformar radicalmente la cultura de gobernanza, hoy basada en un sistema *top-down*, en busca de mecanismos que fomenten la integración urbana, el equilibrio y la cohesión territorial.

Es necesario descentralizar responsabilidades en los gobiernos locales, dotándolos a su vez, de las herramientas y recursos para actuar en territorio y liderar las transformaciones, garantizando las articulaciones transversales y

multinivel. Asimismo, para lograr una visión integral, inclusiva, equitativa y sostenible a largo plazo, las actuaciones deben fomentar las relaciones equilibradas de la gestión pública, la sociedad civil y los actores económicos públicos y privados, participando e interactuando en forma activa.

La República Argentina es un país federal, por tanto, supone una relación entre el poder y el territorio, lo cual implica que se descentraliza políticamente. Argentina está dividida en 24 jurisdicciones autónomas, 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Capital Federal). Las provincias tienen tres poderes autónomos, manteniendo todos los poderes no delegados al Estado nacional, garantizando la soberanía de sus municipios.

Desde la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se impone a las provincias la obligación de dictar una constitución que asegure la autonomía municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional político, administrativo, económico y financiero.

Esta autonomía se plasma en la Carta Orgánica que dicta cada municipio. Esta es la ley suprema de la ciudad, donde se declaran sus atribuciones y funciones delegadas.

Sin embargo, no todas las provincias han modificado sus constituciones para adecuarlas a lo establecido por la reforma de 1994. En la actualidad, un total de 20 provincias han reconocido en sus constituciones la autonomía municipal, mientras que Mendoza y Santa Fe no han reformado sus constituciones y Buenos Aires, que sí lo ha hecho, pero no se adecuó al mandato de la Constitución Nacional. La provincia de La Pampa reformuló su Constitución, sin embargo, no faculta a sus municipios a redactar su Carta Orgánica.

De la escala humana y dimensión social

Considerar la ética urbana en la construcción de la ciudad es clave para un desarrollo productivo y equitativo, especialmente en contextos de rápido crecimiento y expansión de la mancha urbana en el territorio.

La ciudad intermedia presenta ventajas que permiten una distribución espacial más equitativa. La escala humana, los rasgos identificadores propios de estos núcleos urbanos o la facilidad de interacción entre la ciudadanía y el gobierno local hacen de la ciudad intermedia un espacio (físico, cultural y económico) en el que sus habitantes pueden aspirar a lograr, con menos recursos que los disponibles en las grandes ciudades, una calidad de vida digna.

Gracias a esta dimensión territorial, las ciudades intermedias pueden ser centros más fácilmente gobernables, gestionables y controlables; y permiten, en principio, una mayor participación ciudadana en el gobierno y gestión de la ciudad. La mayor cercanía de estos asentamientos ayuda al ciudadano a identificarse más con su ciudad, con lo que le es relativamente fácil tener una identidad propia. Y a su vez, una mayor homogeneidad social y cultural, produce una cierta endogamia social, con menos conflictividad y costos sociales.

En la actualidad, muchas grandes ciudades suelen crecer sobre dinámicas de división socio espacial, en ocasiones, funcionales a la acumulación y

aglomeración de recursos. Los patrones de urbanización contemporáneos han mostrado fuertes divisiones, las cuales trazan límites y umbrales espaciales que restringen el acceso de las personas a las oportunidades que la ciudad ofrece. Esto se observa especialmente en contextos de gran concentración de población y capital donde se exagera la inequidad y las divisiones sociales, materializando espacialmente la organización de la sociedad bajo la estructura de clase.

En relación con las tipologías de ciudades intermedias, por ejemplo, cuando se habla de periferia metropolitana, de ciudades en un área conurbana o asociación de un grupo de pueblos, el rol del transporte en la dimensión social se torna fundamental.

De las Ciudades Sostenibles

En la actualidad, no es posible concebir el desarrollo de ciudades sin la mirada de la sostenibilidad. En este sentido, el mayor reto de sostenibilidad urbana se encuentra en las ciudades intermedias de América Latina que presentan tasas de crecimiento poblacional y económico altas. Más aún, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID: 2016) expone la importancia que tiene esto en lo que hace a la región, indicando que el futuro del desarrollo urbano en ALC depende en gran parte de lo que ocurra en estas ciudades.

El BID afirma que, de mejorar la condición de sostenibilidad de las ciudades intermedias, no solo se logrará mejorar su calidad de vida, sino también podrá reducirse la presión poblacional y económica que rige sobre las grandes ciudades, facilitando intervenciones destinadas a superar los desequilibrios que en ellas existen.

Se considera el desafío de los gobiernos para lograr desarrollos sin repetir los errores de las grandes metrópolis, teniendo en cuenta que la escala de estas poblaciones facilita la efectividad de intervenciones orientadas a la sostenibilidad. Esto ha llevado a revisar las diversas características que asumen actualmente los procesos de urbanización, identificándose modelos de densidades reducidas con expansión de suelo urbano mayor al crecimiento poblacional, con fragmentaciones en los espacios abiertos sumada a la discontinuidad e informalidad de los usos del suelo. Asimismo, se verifica el crecimiento difuso, la aparición de zonas residenciales de clase alta y media alta con conectividad basada en el uso de vehículos particulares, entre otras cualidades.

Teniendo esto en consideración, es importante pensar en la sostenibilidad de los procesos que se están dando, asumiendo qué significa que una ciudad sea sostenible. Este concepto es bien definido por el BID en la documentación elaborada con la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles:

(...) ¿qué es una ciudad sostenible? Es aquella que ofrece una adecuada calidad de vida a sus ciudadanos, minimiza sus impactos al medio natural, preserva sus activos ambientales y físicos para generaciones futuras, y promueve el desarrollo económico y la competitividad. De la misma manera, cuenta con un gobierno con capacidad fiscal y administrativa para llevar a cabo sus funciones urbanas con la participación activa de la ciudadanía (BID, 2016: 17).

En este sentido, por los altos costos de infraestructura, transporte y desarrollo inmobiliario y comercial que pueden generarse e imponerse, será clave para las ciudades intermedias contar con herramientas de planificación estratégica en pos de garantizar la condición de sostenibilidad necesaria para su desarrollo.

De la Planificación Estratégica

El planeamiento como proceso técnico de producción de un plan a futuro, que brinda garantías al correcto desarrollo y crecimiento, capaz de entrever y preparar cursos de acción más convenientes resulta ser un recurso fundamental para las ciudades, en particular para las intermedias. Esta importancia no solo deviene por la obtención del plan como instrumento técnico a seguir en acciones, sino también por el proceso en sí dado que en ciudades intermedias será factible su construcción colectiva, participativa y colaborativa. A su vez, este proceso permite cuantificar los medios necesarios para lograr lo propuesto.

El planeamiento urbano y territorial ordena espacios y modifica la calidad de vida de las personas. Estos procesos deben asegurar su correcta integración con las infraestructuras y sistemas urbanos. Asimismo, podrán desarrollarse cuantos planes sectoriales se consideren convenientes en la medida de profundizar ciertos tópicos estratégicos como son el transporte y la movilidad. Tener proyectos a ese nivel de desarrollo para las ciudades intermedias, les permite acceder a oportunidades de financiaciones externas en tiempo y forma, quebrando ciertas barreras y limitaciones que presentan.

De la Movilidad Sostenible

Cuando se trata el desarrollo urbano sostenible de ciudades, se habla de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades y su interacción con el medioambiente. El concepto entendido en este sentido ampliado invita a estudiar un conjunto de políticas de uso del suelo y de vivienda, las de infraestructura y transporte, las de desarrollo local y las de servicios sociales como salud, educación y asistencia a la pobreza entre otras.

El rol que cumple en las ciudades la infraestructura y el transporte vistos desde la perspectiva de quien tiene la necesidad de moverse, hace que la movilidad urbana tome una jerarquía de valor en la planificación de ciudades sostenibles. Las ciudades intermedias no escapan a esto.

Un sistema de transporte no solo facilita el movimiento de personas o bienes. Sus características provocan un fuerte impacto en el uso de suelo, crecimiento económico y calidad de vida. Si bien el transporte no es suficiente para generar el desarrollo, su ausencia u operación ineficiente resultan ser factores limitantes para las ciudades y sus ciudadanos. Así, la planificación del transporte tendrá diversos objetivos específicos que hacen a la obtención de un sistema satisfactoriamente eficiente con la minimización de las consecuencias negativas que en general se verifican con la circulación de vehículos de todo tipo. Su abordaje debe ser a través de un enfoque integral, escalar, dinámico y participativo definiendo a los ciudadanos como protagonistas y unidad de medida.

Satisfacer las crecientes aspiraciones de movilidad de personas y bienes de manera sostenible tiene el potencial de mejorar la vida y los medios de subsistencia de miles de millones de personas y ayudar a minimizar los efectos del cambio climático. Las oportunidades asociadas con la toma de decisiones correctas sobre movilidad son enormes y deben ser detectadas y abordadas.

De la Resiliencia

Todas las ciudades alrededor del mundo presentan problemas, en mayor o menor escala, intensidad y medida; en principio, porque las ciudades son complejas, dinámicas, colectivas y multidimensionales, y también, por el modelo

de crecimiento expansivo que se viene practicando en el último siglo. No obstante, lo último que se debe hacer es demonizar las ciudades; como organismo vivo, las ciudades deben ser *resilientes*.

Según la Organización de Naciones Unidas (2017), una ciudad resiliente es aquella que evalúa, planifica y actúa para prepararse y responder a peligros naturales y creados por el hombre; repentinos o de inicio lento, esperados e inesperados, a fin de proteger y mejorar la calidad de vida de las personas, asegurar los beneficios del desarrollo e impulsar un cambio positivo. Resiliencia hace referencia a la capacidad de cualquier sistema urbano de mantener continuidad después de impactos o de catástrofes mientras contribuye positivamente a la transformación y adaptación.

Esta cualidad que se viene imponiendo en las ciudades asociadas a los impactos negativos que el cambio climático viene ejerciendo sobre ellas, se evidencia y pone en valor en la actualidad como condición jerárquica para enfrentar y responder a situaciones tan específicas como resulta ser la pandemia actual.

Análisis de ciudades Intermedias como casos de estudio

Habiendo desarrollado una variedad amplia de conceptos y recursos que resulta de valor a la hora de planificar ciudades en términos de movilidad sostenible, resulta importante el análisis de ciertas ciudades intermedias de Argentina, que permiten abordar e identificar el estado de situación de las mismas, con las dificultades y falencias que ellas presentan.

Se realizó una selección de ciudades de estudio a partir de las definiciones y desarrollos aquí implantados. Si bien se ha utilizado como punto de partida la cantidad de habitantes, se consideró como condición de ciudad para la selección el hecho de que el crecimiento intercensal resultase mayor a la media verificada a nivel país, según los datos del INDEC. Asimismo, dada la amplitud territorial de Argentina, se propuso analizar ciudades distribuidas en distintos puntos del país para relevar realidades diversas como casos de estudio, cuidando representar la mayor parte de las tipologías de ciudades intermedias descritas por Bolay y Rabinovich (2004) y teniendo en cuenta la disponibilidad de información de estas.

Las ciudades seleccionadas para análisis fueron las siguientes: San Carlos de Bariloche (provincia de Río Negro), Escobar (provincia de Buenos Aires), Oberá (provincia de Misiones) y Puerto Madryn (provincia de Chubut).

Dado el objetivo de la presente investigación, el análisis de ciudades se centra en las cualidades relevantes de las mismas y aporte a la movilidad y el transporte.

Se tienen ciudades con diversas situaciones de expansión urbana, con buena infraestructura vial de acceso y adecuada circulación en las mismas, con una importante dependencia del vehículo particular motorizado, ya sean motos como autos. Salvando la situación topográfica de Bariloche, la mayoría de estas ciudades comenzaron los últimos años a incorporar la movilidad activa como modos de transporte, algunas cuentan con ciclovías incluso con sistemas de bicicletas públicas, como el caso de Escobar, otras prevén incorporarlas en sus

Cuadro 1. Clasificación de ciudades seleccionadas según tipologías de ciudades intermedias.

Localidad	Provincia	Población 2010 (Fuente: INDEC 2010)	Variación poblacional 2001 - 2010 (Fuente: INDEC 2010)	Tipologías de Ciudades Intermedias											
				Tipo 1. Mercado Regional	Tipo 2. Centro de servicios	Tipo 3. Capital regional	Tipo 4. Localidad económica	Tipo 5. Centro turístico	Tipo 6. Centro de comunicaciones	Tipo 7. Periferia metropolitana	Tipo 8. Intercambio nacional e internacional	Tipo 9. Ciudades en un área conurbana	Tipo 10. Asociación de un grupo de pueblos	Tipo 11. Región urbana	
San Carlos de Bariloche	Rio Negro	109305	0.23	x	x	x			x	x		x			
Escobar	Buenos Aires	212208	0.23	x	x				x				x		
Oberá	Misiones	63960	0.24	x	x	x			x					x	
Puerto Madryn	Chubut	81315	0.41				x	x	x			x			

Fuente: Elaboración propia.

próximas acciones. Si bien todas las localidades analizadas cuentan con líneas de transporte urbano de pasajeros, su uso no resulta suficiente para ser mayoritariamente elegido.

En lo que hace a tecnologías aplicadas a la movilidad, en las ciudades analizadas se verifica amplia variedad en su incorporación. El caso de Escobar es interesante dado que desde su utilización para la seguridad integral de los ciudadanos pudieron ir brindando paulatinamente diversos recursos tecnológicos para la ciudad.

Los aspectos energéticos y medioambientales comienzan lentamente a ser temas de agenda para estas ciudades, sin embargo, no son tomados específicamente para el ámbito del transporte y la movilidad, salvo en los inicios de promoción de transporte no motorizado.

La cualidad distintiva de todas las ciudades es el esfuerzo que vienen desarrollando en la planificación territorial urbana, con algunos documentos de planificación sectorial que alcanzan ciertos aspectos de movilidad y transporte. En todos los casos analizados, existen varios documentos de planes estratégicos que no se verifican llevados a la práctica plenamente.

Es así cómo se visualizan las dificultades que presentan estas ciudades intermedias. Equipos técnicos razonablemente capacitados para planificar las necesidades de sus ciudades, con muchas dificultades de gestión y financiación de proyectos para llevarlos a la acción como políticas integrales en general y con visión de movilidad en particular.

Análisis de ciudades con planificación sectorial de movilidad

A nivel mundial, existen muchas ciudades que han logrado llevar de la planificación a la acción sus proyectos devenidos de entender la necesidad de

los ciudadanos en su propio territorio. Esto se da mayoritariamente en ciudades de una escala mayor a las analizadas anteriormente.

Como se ha desarrollado, mucho tiene que ver la gobernabilidad, la institucionalidad, los aspectos sociales y culturales propios de los ciudadanos. En este sentido, se analizaron ciudades de Argentina y una de Chile, en donde pueden distinguirse ciertas cualidades comunes en cómo llevar adelante planificación estratégica para el desarrollo sostenible en lo que hace a la movilidad. Estas ciudades son: Posadas (Misiones), Salta (Salta), Rosario (Santa Fe) y Santiago de Chile.

Lo principal a destacar tiene que ver con lograr llevar adelante y concretar acciones en términos de proyectos, consiguiendo no solo la financiación necesaria para ello, sino también el consenso colectivo. Para poder llevar adelante esto, en las ciudades analizadas se verifican sectores institucionales especializados en lo que hace a la movilidad, actualizados con las tendencias mundiales y las buenas prácticas que trascienden territorios y culturas.

Las políticas públicas de estas ciudades analizadas integran, no solo las necesidades actuales de los ciudadanos, sino también la visión a futuro de sostenibilidad. Claro que ninguna de estas localidades tiene resuelto la totalidad de las problemáticas asociadas a estos temas. Más aún, entendiendo las ciudades como sistemas dinámicos, los desafíos van mutando de tal manera que la planificación y la acción deben ser procesos continuos y cada vez más profundos. Sin embargo, han logrado tener sistemas de transporte y movilidad tendientes a la sostenibilidad de la forma que sus recursos se lo han permitido.

Otra cualidad importante radica en el involucramiento de la toma de decisiones para con la ciudadanía. La apropiación de los proyectos por parte de cada actor involucrado en las consecuencias de ellos colabora en el entendimiento del camino hacia el desarrollo sostenible. Incluso esto, permite que esa apertura colabore en la equidad social necesaria para ese futuro deseado.

Marco específico para el desarrollo sostenible de ciudades

De las Estrategias de desarrollo sostenible desde la mirada local: la Nueva Agenda Urbana

El mejoramiento de los niveles de bienestar de la población depende en gran medida de una nueva ciudad pensada a partir de criterios de sostenibilidad, los cuales respondan a las exigencias de un desarrollo urbano integral y sostenible. La Nueva Agenda Urbana dispuso pautas para la planificación, la construcción, el desarrollo, la gestión y la mejora de las zonas urbanas de acuerdo con seis principios rectores: la equidad, la seguridad, la salud, la asequibilidad, la resiliencia y la sostenibilidad en vista de lograr ciudades compactas, conectadas, integradas e incluyentes.

Esta agenda se apoya en 3 pilares claves para lograr una urbanización sostenible: una Estructura legal y regulatoria, el Planeamiento Urbano (Planificación y diseño urbano) y la Sostenibilidad del modelo económico y financiero.

Ahora bien, una de las críticas que también han sido objeto de estos documentos es la amplitud y generalidad de sus objetivos, lo cual pone en crisis la posibilidad de implementación de los mismos. Esto puede verse reflejado en el Plan

Estratégico Territorial (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018: 103). En dicho documento se realiza una valoración de los avances en el ámbito nacional, mostrándose muy reducidos en lo que hace al objetivo de ciudades sostenibles.

Al respecto, Grandinetti y Nari (2021), afirman que existen escasas y débiles políticas que favorezcan el avance de iniciativas locales de desarrollo urbano integral y sostenible, y que las políticas y planes de desarrollo urbano no suelen lograr sus objetivos. Se considera, además, un nivel bajo de capacidades y recursos técnicos municipales para ello, fundamentalmente por no contar con suficiente autonomía política y financiera para formular sus propias políticas de desarrollo urbano (Nari, Rodríguez y Traina, 2021), como se ha indicado en el análisis de gobernanza e institucionalidad.

En este sentido, resulta de valor y trascendencia el desarrollo de estrategias específicas para brindarle viabilidad al cumplimiento de los ODS, en términos de posibilitar la generación de acciones necesarias.

Estrategias y visión

En particular, en lo que hace a las ciudades sostenibles, con especial atención en la movilidad que aquí es objeto de estudio, habiendo profundizado análisis de casos de ciudades intermedias y ciudades de referencia de buenas prácticas en la temática, en lo que sigue se desarrollan las estrategias de movilidad que se entienden necesarias como ejes de trabajo para lograr ciudades intermedias sostenibles.

En lo que hace al presente artículo, y dado que la investigación se encuentra en etapa final de profundización de estos grandes ejes, se presenta una breve descripción de los mismos, mostrando la interrelación entre ellos y su importancia.

Teniendo en cuenta que no existe un punto inicial en el abordaje del desarrollo sostenible en general y en particular en la temática de movilidad, se comienza definiendo cada uno de los ejes estratégicos planteados para su entendimiento. La *Planificación* trata de detallar un conjunto de estrategias y pequeñas acciones para alcanzar los objetivos propuestos. Será necesario que el *Marco Legal* acompañe los lineamientos que en la planificación se describan, en tanto de no estar vigentes o existir, deberán instrumentarse los recursos necesarios para brindar la reglamentación correspondiente. Para llevar estos ejes adelante, deberá tenerse en cuenta todo lo que hace a la *Gestión*. En este sentido, no solo se trata de las herramientas institucionales y nivel de capacitación necesaria para su reflexión, abordaje y desarrollo sino también todo lo que refiere a su ejecución. El *Financiamiento* será el que amplíe o limite los proyectos que en la planificación puedan desarrollarse, marcando el ritmo y nivel de implementación de los mismos. Asimismo, el involucramiento de todos los actores implicados, con su *Participación* en las diversas etapas de abordajes de la temática de movilidad sostenible, brindará garantías necesarias para la apropiación de los proyectos por parte de los ciudadanos, colaborando en la equidad social ansiada.

Los ejes estratégicos se plantean con horizontalidad de jerarquías, ninguno es más importante que otro en la medida que la interrelación entre ellos hará que el producto final sea el mejor posible.



Figura 2. Estrategias y visión para el desarrollo de una movilidad sostenible en ciudades intermedias. Fuente: Elaboración propia.

La visión con la que estos ejes deben abordarse tendrá que considerar las cuestiones medioambientales, la comunicación en su sentido más amplio, la interseccionalidad, las diferentes escalas de alcance, la innovación para cada aspecto que se aborde y la visión regional en lo que hace a la función propia de ciudades intermedias de interrelación y generación de redes.

Referencias

- BELLET, M^a C. y LLOP, J M. Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad, Actas de la VII Semana de Estudios Urbanos en Lleida (España), Ed. Milenio. 2000. <http://www.ceut.udl.cat/wp-content/uploads/D4.pdf> 02 de Febrero de 2021
- BID, Banco Interamericano de desarrollo. ¿Qué es la infraestructura sostenible? Un marco para orientar la sostenibilidad a lo largo del ciclo de vida del proyecto. 2018. <http://dx.doi.org/10.18235/0001043> 02 de febrero de 2021
- BID, Banco Interamericano de desarrollo. Guía Metodológica - Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles. 2016. <https://publications.iadb.org/es/guia-metodologica-programa-de-ciudades-emergentes-y-sostenibles-tercera-edicion> 02 de Febrero de 2021

- BOLAY, J.C. y RABINOVICH, A. Ciudades intermedias: ¿una nueva oportunidad para un desarrollo regional coherente en América Latina?. Elsevier; 21, no. 5. 2004.
- CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. Ciudades intermedias: trampolín del desarrollo sostenible. 3 de agosto de 2018. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2018/08/ciudad-es-intermedias-trampolin-del-desarrollo-sostenible/> 26 de febrero de 2020
- CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. Desarrollo urbano y movilidad en América Latina. Caracas: CAF. 2011. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/419/omu.pdf?sequence=1&isAllowed=y> 17 de septiembre de 2020
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana. MAE. 1998. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/31024-ciudades-intermedias-america-latina-caribe-propuestas-la-gestion-urbana> 02 de Febrero de 2021
- CEPAL e IPEA. Transporte e mobilidade urbana. 2011. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20946 02 de Febrero de 2021
- DIAZ TEJADA, J. Movilidad sustentable en Chile: oportunidades, experiencias locales, y referencias globales. Concepción, Chile: Revista URBANO 25. 2012. Págs. 29-37. <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/246/213> 26 de septiembre de 2018
- FIDYKA, L. Las Cartas Orgánicas Municipales en la República Argentina. Relevancia, componentes y desafíos. Revista Argentina de Derecho Municipal N°5, 2020. https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=21f4f26bd5304cce49246ea66cb8d0ce&hash_t=e212ce6e3108efb00d682657e352972d 3 de enero de 2022
- GRANDINETTI, R. M. y NARI, P. O. Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana. A&P Continuidad, 8(14). 2021. doi: <https://doi.org/10.35305/23626097v8i14.303>
- INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. República Argentina. Censo 2010. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- LLOP, J., IGLESIAS, Borja M., VARGAS, R., Blanc, F. Las ciudades intermedias: concepto y dimensiones. Ciudades, 22, 2019, pp. 23-43. <https://doi.org/10.24197/ciudades.22.2019.23-43> 19 de febrero de 2020
- MELLADO ESPINOZA, M. Año 2050 y crecimiento urbano: necesitamos ciudades vivibles. Plataforma Urbana - Análisis Urbano y Territorial. 15 de octubre de 2013. <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/10/15/ano-2050->

- y-crecimiento-urbanonecesitamos-ciudades-vivibles/ 21 de febrero de 2020
- MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA. Plan Estratégico Territorial Argentina: Avance 2018. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obras Públicas. ISBN 978-987-46673-1-1.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2018_baja.pdf 18 de Marzo de 2021
- MONTBRUN, Alberto, VALENZUELA, Edgardo, PORRAS, Liliana. Instituto Universitario de Seguridad Pública. Apuntes sobre la reforma constitucional de 1994.
http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/reforma_constitucional_de_1994.pdf 5 de enero de 2022
- ONU. (2017). Nueva Agenda Urbana Habitat III. ISBN: 978-92-1-132736-6
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. MINISTERIO DE TRANSPORTE. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. (2017). Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_nacional_de_transporte_y_cc_1.pdf 18 de Marzo de 2021