

Operacionalización del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL): Fundamentos de la planificación urbanística y estratégica

Operation of urban development plan: fundamentals of the planning and strategic planning

Camargo Mora María Gabriela

Recibido: julio, 2008 / Aceptado: octubre, 2009

Resumen

El nuevo modelo de organización regional a partir de lo local, se apoya en el reconocimiento del papel fundamental que juegan las ciudades en el proceso competitivo que se lleva a cabo en los mercados internacionalizados, y en la importancia estratégica de las ciudades medias en el nuevo proceso de desarrollo y ordenación del territorio. Con el presente trabajo se pretende sentar una operacionalización para formular un Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), basada en los fundamentos de la planificación urbanística y de la planificación estratégica, de manera que este instrumento contemple estrategias que permitan orientar con precisión el desarrollo urbano de la ciudad, garantizar el desarrollo de las comunidades allí localizadas, generar dinámicas tendentes a hacer una zona urbana competitiva en cuanto a prácticas productivas, políticas, culturales y sociales, preservar los recursos naturales y garantizar los mayores niveles de calidad de vida para su población.

Palabras clave: Desarrollo local; ordenación del territorio; ciudades medias; planificación; Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL).

Abstract

The new model of regional and local organization relies on the recognition of the key role that cities play in the competitive process that takes place in the internationalized markets and on the strategic importance of cities in the average new process of land use planning and development. This paper aims at presenting an operation to develop a Local Urban Development Plan (LUDP) based on the basics of urban planning and strategic planning, so that this instrument considers strategies to direct with precision the urban development in cities, ensure the development of communities located in there, by generating dynamics aiming at making a competitive urban area in terms of production practices, political, cultural and social rights, preserving natural resources and ensuring the highest levels of life quality for the population.

Key words: Local development; land-use planning; average cities; planning; Local Urban Development Plan (LUDP).

* Universidad de Los Andes, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales, Mérida-Venezuela. Correo electrónico: gabicam2000@yahoo.es

1. Introducción

El nuevo modelo de organización regional y local se apoya en el reconocimiento del papel fundamental que juegan las ciudades en el proceso competitivo que se lleva a cabo en los mercados internacionalizados, pero también en la importancia estratégica de las ciudades medias en el nuevo proceso de desarrollo y ordenación del territorio.

La Constitución Nacional (2000) compromete al Estado venezolano a desarrollar una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades físico-naturales, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas y políticas, en función del desarrollo integral y sustentable en cada una de las entidades de la nación. En este contexto, la Constitución le asigna al municipio la competencia de ordenar su territorio, tanto de sus áreas urbanas como de sus espacios rurales, conjuntamente con la promoción del desarrollo económico y social.

Las actuaciones del municipio, específicamente las referidas a las áreas urbanas, en lo concerniente a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de las urbanizaciones, parcelamientos, construcciones, reconstrucciones, reparaciones y modificaciones de cualquier naturaleza en edificios públicos o privados, ubicadas en el ámbito territorial del municipio, se rigen por la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987), su Reglamento y demás disposiciones administrativas y técnicas, emanadas del Ejecutivo Nacional. Dentro de estas nor-

mativas se crean diversos instrumentos de ordenación urbanística como son:

- El Plan de Ordenación Urbanística que establece los lineamientos, directrices y determinantes de la ordenación urbanística.
- El Plan de Desarrollo Urbano Local que tiene como propósito definir con precisión el desarrollo urbano del municipio, en función de la población y base económica, expresando la correspondencia de la infraestructura y servicios a dotar para la población estimada.
- Los Planes Especiales que tendrán por objeto la transformación, mejoramiento o conservación de aquellos sectores urbanos específicos, que por razones de interés histórico, monumental, arquitectónico o ambiental, turístico o paisajista, ameriten un tratamiento por separado dentro del Plan de Desarrollo Urbano Local. Igualmente, los Planes Especiales podrán referirse a las áreas ocupadas por asentamientos no controlados y a los terrenos destinados a desarrollos de urbanismo progresivo, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y su Reglamento.
- La Ordenanza sobre Zonificación y sus planos correspondientes, los cuales definen el uso, características y la intensidad posible en cada parcela del área urbana comprendida dentro del ámbito que rige, siempre con base en lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano Local.

De acuerdo con el Manual para la preparación de los planes de Desarrollo Urbano Local (PDUL) por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano, éstos tienen tres objetivos principales: en primer lugar, precisar y detallar para sus ámbitos territoriales las estrategias y directrices contenidas en los planes de ordenación urbanísticas correspondientes; luego, al precisar y detallar tales estrategias y directrices han de procurar y salvaguardar la calidad de vida en los centros poblados, lo cual implica al menos que deben contemplar la solución de los problemas presentes, así como la previsión de su crecimiento ordenado, todo ello en el contexto de las necesidades actuales y futuras de la población y de la protección ambiental; y, en tercer lugar, en servir para coordinar la ejecución del desarrollo urbanístico local, señalando al sector público con compromisos prioritarios y de inversiones requeridas, y estimulando y orientando, mediante reglas claras y seguras, la participación del sector privado en dicho desarrollo (Lope-Bello, 1994). A tales efectos, los planes de desarrollo urbano local deberán contener:

- La definición detallada del desarrollo urbano, en términos de población, fase económica, extensión del área urbana y control del medio ambiente.
- La clasificación del suelo, a los efectos de determinar régimen urbanístico aplicable y permitir la elaboración de planes especiales.
- La delimitación de espacios libres y áreas verdes destinadas a parques y jardines públicos y a zonas recreacionales de expansión.
- La localización para edificaciones de servicios públicos o colectivos.
- El trazado y características de la red vial y colectora, definición del sistema de transporte urbano y organización de rutas del mismo.
- El trazado y características de la red y distribución de agua potable, cloacas y drenaje urbanos, en la secuencia de la incorporación recomendada.
- El señalamiento preciso de las áreas para los equipamientos de orden general e intermedios requeridos por las normas correspondientes y para las instalaciones consideradas de alta peligrosidad, delimitando su respectiva franja de seguridad.
- La identificación de las áreas de desarrollo urbano no controladas, con la indicación de las características a corregir con el fin de incorporarlas en la estructura urbana.
- El establecimiento de las áreas que deberán desarrollarse bajo la modalidad de urbanización progresiva.
- La regulación detallada de los usos del suelo y delimitación de las zonas en que se divide el área del plan en razón de aquellos y, si fuera el caso, la organización de la misma en perímetros y unidades de actuación.
- La programación por etapas de la ejecución del plan con indicación precisa de las zonas de acción prioritaria del costo de implantación de los servicios y de realización de las obras de urbanismo, así como fuentes de financiamiento.

- La identificación de terrenos de propiedad privada que resultaran afectados por la ejecución del plan, indicando plazos para la expropiación y disponibilidad de recursos para implantar el servicio o realizar la obra.

Como podemos observar el planeamiento urbano tiene como objetivo fundamental ordenar el crecimiento urbano y distribuir los diferentes usos, básicamente mediante la clasificación del suelo según régimen jurídico y según usos e intensidades. La clasificación del suelo es sin duda un factor necesario para la implementación de nuevas actividades productivas, pero dista mucho de ser una garantía efectiva y completa de que estas actividades acabarán implantándose (Pujadas y Font, 1998).

Cuando una ciudad califica y urbaniza suelos como industrial con objeto de atraer industria y diversificar la base económica, está aprovechando las posibilidades de planeamiento urbano, pero con esto no ha agotado su capacidad de incidir en la marcha de la economía local. En este caso, la planificación estratégica abre nuevas posibilidades de intervención en el futuro del territorio, poniendo en marcha medidas destinadas a aumentar sus ventajas comparativas (Pujadas y Font, 1998).

La planificación estratégica no sustituye el planeamiento urbano, sino que se incorpora como un complemento que permite formular estrategias, líneas de acción y programas que no se contemplan en las competencias propias del pla-

neamiento urbano, pero que son básicos para la inserción de la ciudad en la dinámica espacial global de una manera competitiva. Aunque las dos modalidades de planificación pueden tener existencia propia e independiente, parece aconsejable buscar la complementariedad entre ellas, tal como lo señala el cuadro 1.

El presente trabajo tiene como finalidad presentar una operacionalización para formular un plan de desarrollo urbano local (PDUL), basado en los fundamentos de la planificación urbanística y de la planificación estratégica, de manera que contemple estrategias que permitan orientar con precisión el desarrollo urbano de la ciudad, teniendo en cuenta: por una parte, las características relevantes de localización de la misma y su entorno, que le permitirá insertarse en el sistema urbano poli-céntrico integrado (sistema conformado por un conjunto de ciudades ganadoras que organizan el territorio) dinamizador del desarrollo, propulsor de áreas adyacentes y como minimizador del dualismo campo-ciudad y, por otra parte, lograr el desarrollo de la ciudad en función de la población y base económica, expresando la correspondencia de la infraestructura y servicios a dotar para la población estimada, además de garantizar el desarrollo de las comunidades allí localizadas, generar dinámicas tendentes a hacer una zona urbana competitiva en cuanto a prácticas productivas, políticas, culturales y sociales, preservar los recursos naturales y garantizar los mayores niveles de calidad de vida para su población.

Cuadro 1. Diferencia y complementariedades entre el planeamiento urbano y la planificación estratégica

Planificación Estratégica	Planeamiento urbano	Complementariedad
Es un plan integral (económico, social, cultural, institucional, con objetivos territorializables y otros que no)	Es un plan de ordenación del territorio municipal	La planificación estratégica introduce dimensiones que escapan del campo del planeamiento urbano (recursos espaciales, economía, tecnología, cultura, etc.)
Incluye acciones a desarrollar pero sin ubicarlas en el espacio	Clasifica el suelo según usos y territorializa las actuaciones	El planteamiento urbano asigna el suelo de acuerdo con las acciones propuestas en el planeamiento estratégico
Se basa en el consenso de agentes sociales y económicos y en la participación ciudadana como factor de movilización	Se limita a respetar los períodos de información pública impuestos por la legislación	La planificación estratégica garantiza la movilización ciudadana en torno a proyectos en común
No es un plan normativo sino que se basa en el compromiso de agentes e instituciones	Es un plan normativo que regula las actuaciones públicas y privadas	El planeamiento urbano puede dar carácter normativo a las acciones previstas en la planificación estratégica
Es un plan de acción	Es un plan de regulación de usos del suelo	La planificación estratégica introduce los elementos dinamizadores de que carece el planeamiento urbano

Fuente: Pujadas y Font, 1998

2. Fundamentos teóricos de la propuesta

La presente propuesta se fundamenta en las nuevas tendencias del desarrollo local y del nuevo enfoque del territorio, que sostiene que el territorio no se concibe como un mero soporte de actividades sino como un ámbito donde se entretejen relaciones para la organización y control del mismo en pro del bienestar de la sociedad (Pujada y Font, 1998). En tal sentido, el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), como instrumento de ordenación urbana del municipio, debe desarrollarse dentro de la complementación de los lineamientos de la planificación urbana y de la

planificación estratégica, teniendo como propósitos superiores, lo siguiente:

- Mejorar los niveles de calidad de vida de sus habitantes y de su entorno.
- Incrementar la competitividad del territorio a través de la organización espacial.
- Lograr mayor cohesión económica y social del territorio.
- Conservar los recursos naturales y culturales.

En tal sentido, la operacionalización para abordar el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), debe considerar las premisas siguientes:

- El PDUL debe realizarse con la participación de todos los actores locales, así como la instrumentación de mecanismos y herramientas de gestión que permitan controlar y regular las áreas de construcción, prevenir y minimizar los efectos de futuros eventos naturales, acorde a las nuevas exigencias y a la realidad de la localidad.
- Los principios e instrumentos definidos en la Agenda 21 Local (Lostado, 2001), permiten reunir a todos los actores locales (ciudadanos, técnicos, políticos, empresarios y grupos sociales) con el objeto de deliberar y consensuar una estrategia de desarrollo local basada en la sostenibilidad ambiental, económica y social para la ciudad. El avance hacia modelos de toma de decisiones más participativos supone superar el reto que conlleva incluir y articular las concepciones y los intereses de sectores más vulnerables, tradicionalmente marginados y subrepresentados en las decisiones políticas.
- La estrategia local debe orientar al desarrollo armónico y sostenible, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social, donde se considere el desarrollo sostenible, no solo desde la perspectiva del desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que garantice recursos para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras, sino también armonizar las exigencias sociales y económicas con las funciones ecológicas y culturales del territorio.
- El sector de transporte y comunicaciones junto con la red de centros urbanos juegan un papel fundamental en la cohesión económica y social de los espacios. Por tanto, el PDUL debe contemplar el análisis de las redes de transporte, de telecomunicaciones y de energía desde la perspectiva de facilitar el intercambio de bienes, servicios y la movilización de las personas dentro de la ciudad y con su entorno, como factores estratégicos para alcanzar los objetivos del desarrollo local.
- Debe contemplar la caracterización del medio físico o natural y del paisaje, del medio socio económico (patrimonio cultural, estructura de la población y medio económico), del poblamiento, de los sistemas de interrelación o movimiento y de la estructura de la ciudad, desde una perspectiva global e integrada, de manera de conocer las potencialidades endógenas de la ciudad que la diferencia del resto de las ciudades y, orientar estrategias para hacerla más competitiva. El conocimiento de las capacidades y potencialidades endógenas de la ciudad, permitirá orientar los cambios en la dirección adecuada a los intereses generales del sistema local, garantizando a la ciudad su inserción en la nueva dinámica de desarrollo, óptimo ordenamiento de su territorio, su planificación urbana acorde a los requerimientos de los ciudadanos, mayor control ambiental y en una eficaz participación de la sociedad organizada.

- El PDUL debe abordar el conocimiento a profundidad de las oportunidades, fortalezas, amenazas y debilidades presentes en la realidad de la ciudad, teniendo en cuenta las nuevas tendencias del desarrollo de la economía y de las tecnologías, así como las tendencias generales de la evolución social y ambiental de la ciudad, sin perder de vista los diferentes niveles de gobierno y administración (municipal, regional y nacional).
- Identificar y tratar tendencias de los problemas, especialmente la exclusión social.
- Facilitar la gestión local mediante una agenda de actuación social que, con la participación comprometida de sus habitantes, ofrezca un plan de acciones debidamente jerarquizadas y programadas.

A lo anterior se añaden, los sistemas productivos locales, los procesos de industrialización endógena, la pequeña y mediana industria, el equipamiento físico y funcional de la ciudad, la necesidad de programas de investigación y demostración que promuevan la colaboración entre empresas, centros de investigación, universidades y comunidades, creando y consolidando alianzas estratégicas, sinergias, difusión de información, intercambio de conocimientos, entre otros beneficios. Tomando en cuenta los señalamientos anteriores, se concluye que el PDUL, en su elaboración, debe considerar:

- Involucrar a todos los actores locales o urbanos de la ciudad en el proceso de planificación urbana.
- Buscar la idoneidad entre el método participativo y los objetivos del plan.
- Diagnosticar las características estructurales y funcionales de la ciudad para orientar los objetivos, metas y estrategias que orientarán el desarrollo de la ciudad.

El Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), como instrumento de orientación de las acciones de intervención pública, se debe formular articulando a una serie de momentos o fases secuenciales e iterativas, tales como son las bases del plan, el diagnóstico integral, el análisis tendencial y pronosis, formulación de propuestas y la gestión del plan. En tal sentido, la operacionalización propuesta contempla las etapas siguientes:

2.1 Bases del plan

Esta etapa comprende todas las actividades que se deben realizar antes de iniciar el plan, es decir, organizar el esquema de trabajo (metodología), especificar las actividades técnicas a realizar, reunir el equipo técnico y el Consejo asesor para clarificar los objetivos y criterios. Específicamente, en esta etapa se realizarán las actividades siguientes:

2.1.1 Abordaje de actores urbanos

Se da inicio a la creación de compromisos con los actores urbanos. Este acercamiento se realizará mediante aproximaciones sucesivas a partir de consultas que potencien la concertación de procesos

en el tiempo. El abordaje se realizará de ‘arriba hacia abajo’ (institucional) y de ‘abajo hacia arriba’ (comunitario).

2.1.2 Recopilación de información existente

Recopilación de información bibliográfica y cartográfica existente en los organismos públicos y privados. Concertación con los actores sociales existentes en la ciudad y el municipio para realizar un mapeo o levantamiento de información bibliográfica y cartográfica de la ciudad. Para alcanzar los objetivos planteados, es necesaria la participación de todos los actores locales implicados en el desarrollo del territorio local, parroquia o municipio, los cuales colaboran en la producción de información y del conocimiento base para la elaboración del PDUL.

2.1.3 Elaboración de cartografía básica

Elaboración de la cartografía básica a escala detallada, la cual es la base para la elaboración de un Sistema de Información Geográfica (SIG) como instrumento para el análisis síntesis de la información espacial. Este proceso consistirá en actualizar la información cartográfica mediante trabajo de campo y fotointerpretación, seguido por un proceso de georeferenciación y creación de una base de atributos.

2.2 Diagnóstico integral de las variables físicas y funcionales de la ciudad

El diagnóstico es el momento del proceso que permite, a todos los actores urba-

nos (agentes de gobierno, organizaciones ciudadanas, empresarios, etc.) generar el conocimiento adecuado (descripción, explicación, evaluación e interpretación) de las características relevantes de la realidad de la ciudad, explicar de una manera jerarquizada las oportunidades y amenazas, las fortalezas y debilidades bases para la inserción del territorio en el desarrollo sostenible y en sus nuevas tendencias.

En esta etapa se comienza a plantear el futuro de la ciudad. A partir de los temas seleccionados, se procede a caracterizar, analizar y evaluar la evolución futura de cada uno de ellos, a partir de los condicionantes internos y externos de la ciudad, para desembocar en dos diagnósticos separados: el interno y el externo.

2.2.1 Elaboración del diagnóstico externo

Consiste en el análisis de los condicionantes externos y de la articulación de la ciudad con los ámbitos regional, nacional y mundial en los que está inmerso. Este análisis se realiza desde una dimensión básicamente económica y trata de pronunciarse sobre las tendencias globales, las tendencias en las *áreas de influencia* y la evolución paralela de ciudades y territorios de la misma región económica o con cualidades parecidas (Pujadas y Font, 1998).

2.2.2 Elaboración del diagnóstico interno

Tiene que ver con la evaluación de los puntos fuertes y los puntos débiles de la ciudad y su entorno, mediante información de fuentes secundarias, informes de

expertos, encuestas a los agentes, constitución de grupos de diagnóstico con representantes significativos de cada sector, etc.

Este diagnóstico interno comprende la identificación, descripción, evaluación y análisis interpretativo síntesis de aquellos componentes que describen el proceso de desarrollo urbano de la ciudad, en cuanto a población, base económica, extensión del área urbana, equipamiento

e infraestructura y control del medio ambiente. Para ello, se realiza una revisión y jerarquización de los estudios y análisis generales o puntuales realizados en la ciudad, así como de la información técnica y administrativa existente, base para la elaboración del plan.

Para el desarrollo del diagnóstico integral se propone considerar la evaluación de los componentes siguientes cuadro 2.

Cuadro 2. Operacionalización propuesta para el Plan de Desarrollo Urbano Local

Componente	Descripción
Recursos espaciales	Referido a las características relevantes de localización geográfica de la ciudad y su entorno, que le permitirá insertarse en el sistema urbano policéntrico integrado como nodo de desarrollo, propulsor de áreas adyacentes y como minimizador del dualismo campo ciudad
Recursos físico-naturales	Referido al aprovechamiento, potencial, limitaciones y problemas que presentan los recursos físico-naturales para la generación de bienes y servicios
Recursos productivos	Características y organización de las principales actividades económicas, sus perspectivas de eventuales repercusiones sobre la estructura espacial, la infraestructura y el medio ambiente. Comprende el análisis de las características de los sistemas productivos destacando su organización, PYMES, incorporación de tecnologías y ventajas competitivas para su consolidación. Organización campo-ciudad; intensidad del uso del suelo
Demografía y mercado de trabajo	Característica y distribución territorial de la población; condiciones de vida, empleo, distribución del ingreso y nivel de organización de la población
Infraestructura y equipamiento social	Disponibilidad y carencia de los equipamientos básicos de la población como salud y educación. Problemas con la infraestructura de servicios. Trazado y características de las redes matrices de acueductos, cloacas, drenajes, electricidad, telecomunicaciones, transporte, vialidad, recolección de desechos sólidos, entre otros
Urbanismo	Identificación de áreas de desarrollo urbano controlados y no controlados, indicando características a corregir y las acciones necesarias para incorporarlas a la estructura urbana. Delimitación de áreas que podrán desarrollarse en forma de urbanismo progresivo. Identificación de los terrenos de propiedad afectados por la ejecución del Plan. Definición de desarrollos futuros del área objeto del Plan, a corto, mediano y largo plazo. Definición de variables fundamentales por ámbitos de actuación. Clasificación del suelo, que comprenderá la indicación del uso general de las distintas zonas del área urbana, definiendo ámbitos coherentes de actuación, así como, la delimitación de las áreas en general, las áreas de trabajo que ameriten aislamiento para controlar efectos nocivos sobre los sectores urbanos que puedan ser objeto de planes especiales, tales como, el casco a transformar o a preservar. En cada una de estas áreas se indicará la capacidad de población en cuanto a densidad bruta referida a su extensión total
Recursos socio-culturales	Se refiere a todos los aspectos sociales y culturales que permiten fomentar la asociación para lograr fortalecer la identidad con el territorio. Capital social
Organización institucional	Organización administrativa y capacidad de gestión para llevar adelante el PDUL. Funcionamiento del gobierno municipal. Estado de la planificación local
Vulnerabilidad social, económica y ambiental, y niveles de riesgo	Análisis de la vulnerabilidad de las líneas vitales en la ciudad, identificando áreas o puntos críticos ante amenazas naturales. Estudio de riesgo ante eventos naturales. Procesos que inciden en la degradación del medio ambiente y recursos

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1998

La culminación del análisis y de los diagnósticos interno y externo se logra mediante un análisis síntesis interpretativo. Para ello, se utiliza el Método de DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), denominado también OPEDEPO (oportunidades, peligros, debilidades y potencialidades), que permite tener una visión sintética de las variables que intervienen en los diagnósticos exterior e interior, mediante la elaboración de la denominada matriz de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (Pujada y Font, 1998). De la integración de los aspectos físico-naturales y socio-económicos se determinará:

- Zonificación de usos del suelo, donde se resaltarán las áreas bajo riesgos naturales. Esta zonificación se realizará en base a los resultados arrojados por el diagnóstico integral y en función de criterio a definir posteriormente.
- Estudio de la vulnerabilidad social de las líneas vitales de la infraestructura y servicios básicos identificando puntos críticos de las redes ante eventos naturales.

Sobre la base del diagnóstico, los actores urbanos deberán aprobar o no el diagnóstico de la ciudad.

2.3 Definición de la aptitud, capacidad o característica relevante de la ciudad

Definición de la aptitud, capacidad o característica especial que tiene la ciudad

para su desarrollo. Para ello, a partir del diagnóstico se identifican los aspectos propios del lugar que hace especial la ciudad, como imagen de marca diferenciada a la localidad para potenciar algunas actividades estratégicas que le permitan impulsar un proceso de desarrollo específico: ¿La ciudad, tiene vocación productiva, a partir de la explotación de algunos recursos propios? ¿Tiene vocación turística? ¿Reúne condiciones para ser un centro de servicios? etc. (ILPES, 1998).

2.4 Visión compartida de futuro

A partir del diagnóstico y teniendo en cuenta sus antecedentes y sus conclusiones, las fortalezas y las debilidades, se pasa a elaborar escenarios fundamentándose en el ejercicio de ejercitar la imaginación y el rigor, realizando las tareas siguientes:

2.4.1 Análisis tendencial

Análisis tendencial y de prospectiva, elaborando alternativas futuras posibles, de forma que los ciudadanos puedan escoger un modelo, una visión para la ciudad sobre cuya base se genera una relación de temas críticos y/o líneas de actuación genéricas.

2.4.2 Diseño de visión de futuro

Diseño de la imagen objetivo dentro del horizonte de tiempo que sea determinado, ponderando todos los factores que condicionan el desarrollo urbanístico, tales como: a) proyección de tendencias históricas. b) potencialidad de desarrollo del área objeto del plan y su periferia. c)

contexto político, social y administrativo.
d) efectos de políticas de incentivo o de control.

2.5 Formulación de objetivos y estrategias

A partir del diagnóstico, del análisis tendencial y prospectivo y la imagen objetivo, esta etapa consiste en la formulación de objetivos y, a partir de ellos, las líneas estratégicas y de actuación que permitirán alcanzarlos para transformar la realidad de la ciudad:

2.5.1 Definición de objetivos y metas

Teniendo en cuenta el diagnóstico y la visión de futuro se procede a enunciar los objetivos y metas que se esperan alcanzar en materia económica, social y ambiental en un horizonte de tiempo predeterminado.

2.5.2 Definición de estrategias

Para alcanzar los objetivos planteados se deben definir las estratégicas que involucran la determinación de los lineamientos de acción y de los medios instrumentales para la gestión del proceso de planificación. Con la participación ciudadana se concretan las oportunidades de actuación para desarrollar las diferentes líneas estratégicas propuestas. La definición detallada de la estrategia de desarrollo urbano se realiza desde el punto de vista de población y base económica.

2.6 Programas de acciones

Enumeración de programas de acciones debidamente jerarquizadas y priorizadas: para materializar los objetivos del PDUL, a través de la estrategia, se identifican y seleccionan los proyectos de inversión que darán concreción efectiva al PDUL. Los proyectos se identifican a partir de árboles de medios (técnica de análisis) y fines utilizados para definir los objetivos. Este ejercicio de planificación concluirá en este punto con la enumeración de algunas ideas de proyectos y programas estratégicos.

2.7 Definición de principios de sustentabilidad

Definición de los principios de sostenibilidad para la actuación pública y privada: El PDUL se desarrolla poniendo énfasis en el concepto de desarrollo sostenible. Este concepto implica las nociones de equidad y transferencia de poder a la comunidad. Fortalecer la democracia local para permitir una mayor participación social en el proceso de toma de decisiones. Para lograr este objetivo se considerarán los lineamientos contemplados en la Agenda 21 Local: participación, redes de actores, nueva gobernabilidad, principio de subsidiaridad, institucionalización de programas que permitan avanzar en el Desarrollo Local, organización y control del territorio, adoptar y fortalecer distintos instrumentos adecuados a la política ambiental municipal, entre otros.

2.8 Plan de gestión

El plan de gestión es el instrumento clave para la instrumentación del PDUL, el cual requiere de la presencia en la ciudad de una estructura político-institucional que posibilite su administración, de la disponibilidad de recursos que facilite la toma de decisiones y los criterios y mecanismos para la gestión del plan.

2.8.1 Definición de responsabilidades

Definición de las responsabilidades que tienen los actores en la instrumentación y control del plan, crear las bases para la difusión y apoyos que amplíe el alcance y la aceptación del plan, periodicidad de revisión y proceso de acuerdos de compromisos.

2.8.2 Material soporte para su aprobación

Preparación del material soporte para la aprobación del PDUL: se genera a partir de la estructura y dinámica del Estado y de sus funciones administrativas a través de los siguientes aspectos estratégicos:

- Marco Institucional y Administrativo.
- Objetivos, funciones y responsabilidades de las instituciones de gobierno.
- Normativa legal para la regulación y promoción del proceso de planificación.
- Marco financiero y presupuestario.

3. Referencias citadas

- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES). 1998. **Manual de Desarrollo Local**. Comisión Económica para la América Latina (CEPAL-ONU). Santiago de Chile. 129 p.
- LOPE-BELLO, N. 1994. **Planificación y urbanismo**. Fondo de Publicaciones Fundación Polar-Universidad Simón Bolívar. (1era edición). Colección Urbanismo Estado y Derecho. Caracas-Venezuela. 176 p.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO. 1987. *Ley Orgánica de Ordenación Urbánica*. Publicada en Gaceta Oficial N° 33.868 del 16 de diciembre de 1987.
- LOSTADO, R. 2001. *Agenda 21 Local*. En: Master a distancia en Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible. Imedes. 139p.
- PUJADA, R. y J. FONT. 1998. **Ordenación y planificación territorial**. Editorial Síntesis. Colección Espacios y Sociedades. N° 8. Madrid-España.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2000. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinaria.