

LA RECONSTRUCCIÓN Y REVALORIZACIÓN DE VARGAS: ¿UN PROBLEMA DE GESTIÓN Y DE GOBERNABILIDAD?

Marta Vallmitjana

RESUMEN

La reconstrucción y revalorización de Vargas es un proceso difícil y complejo, que seguramente implicará tiempo y recursos importantes. Sin embargo, a (¿cinco?) meses de la tragedia, el problema de la gestión del sector público y de la gobernabilidad de este proceso aparecen como los problemas centrales. Sin una visión integradora clara se corre el riesgo de perder un importante esfuerzo colectivo, y de agotar el tiempo para la puesta en marcha de un proyecto común de futuro para Vargas. Se requiere la conducción de un proceso descentralizado, abierto, activo y orientado a reforzar la participación alrededor de un mismo norte, que dé respuestas de mediano y largo plazo a un conjunto de temas que son difíciles y conflictivos. Urge la inducción de este proceso, porque los grupos e intereses afectados en Vargas, que son de todo tipo, dejados a su suerte, encontrarán su propia salida, a costa de lo que sea, sin importar los efectos negativos colaterales que puedan producirse. La presión ejercida por la comunidad afectada del estado Vargas se hace cada vez mayor, a medida que pasa el tiempo y menor es su paciencia para la espera y la falta de información.

Son diversas las contribuciones, que en forma de recomendaciones o propuestas, se han producido en torno a la tragedia natural ocurrida en diciembre de 1999 en el estado Vargas. Estas contribuciones se han dado, unas, por un espíritu de solidaridad e iniciativa profesional, otras son colaboraciones solicitadas por la propia Autoridad Única para Vargas a organismos universitarios, otras el producto de la cooperación internacional y, por último, las que son el resultado de las tareas propias de las distintas dependencias gubernamentales que tienen competencia y responsabilidad con esta situación de emergencia. Todo ello sin contar con la variedad de propuestas contenidas en los estudios realizados por los diferentes organismos del Estado antes del fenómeno natural de diciembre 1999, que comienzan a resucitar de nuevo.

Los temas que abordan este esfuerzo colectivo, para nada despreciable, cubren una amplísima gama de asuntos y son de diversa profundidad: desde simple recomendaciones o ideas, hasta proyectos definidos. Las propuestas son múltiples: planes para fomentar la participación de la sociedad civil en torno a una visión común para Vargas, la educación y concientización sobre los peligros naturales y las medidas preventivas, planes de saneamiento, rescate y ordenamiento integral del ambiente, proyectos sobre el puerto y aeropuerto y vías estructurantes de tipo regional, recomendaciones para el plan de ordenamiento territorial, planes de desarrollo económico, el plan de desarrollo urbano local, la creación de centros de investigación, el desarrollo de una normativa para la protección de playas, la implantación del sistemas de cabotaje, o proposiciones de mecanismos financieros para las operaciones inmobiliarias públicas y privadas.

Estamos, después de varios meses de ocurrido el evento natural, frente a una realidad que reclama, cuanto antes, poner en marcha un plan sensato y concreto de acciones: seleccionar, articular, jerarquizar iniciativas y propuestas, lo cual no se logrará nunca con el sistema de planificación burocratizada de siempre y menos con las limitaciones de competencia que la ley le confiere a la figura de la Autoridad Única y sus relaciones con otras instancias institucionales. La Autoridad Única es una figura que tiene carácter de servicio autónomo, sin personalidad jurídica pero con una autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, en el grado que lo establezca el decreto que haya ordenado su creación. La Ley Orgánica de Ordenación del Territorio establece que estas autoridades tendrán como objeto la planificación, programación, coordinación, ejecución y control de los planes y programas de ordenación del territorio, requeridos para el desarrollo integral del área o programa de su competencia.

La Autoridad Única para Vargas estuvo sometida al control jerárquico del Ministerio de Ciencia y Tecnología y en cuanto a sus competencias, quedaron restringidas a las zonas sometidas a un régimen especial de manejo y ordenamiento territorial que determinó el Ejecutivo Nacional. Así mismo, ésta estaba a cargo de un consejo administrador integrado por varios representantes del gobierno central y de un consejo consultivo conformado por representantes de la alcaldía y de la gobernación de Vargas.

Por más buena que haya sido la disposición colectiva para colaborar y el esfuerzo de coordinación realizado por la Autoridad Única, por cierto en condiciones harto restrictivas si se considera que hasta hace poco ésta no tuvo luz verde para la contratación de estudios, proyectos y obras, se comienzan a detectar algunos problemas de duplicación de trabajos, falta de claridad en el rumbo a seguir en cuanto a los escenarios económicos factibles para la región, y en la definición de los temas críticos. Además existe cierta incomunicación entre las diferentes dependencias gubernamentales, y poca eficacia en abrir canales de participación con el ámbito local y regional de gobierno y con la comunidad.



La creación de Corpovargas debería capitalizar los esfuerzos antes descritos y evaluar aciertos y errores. La reciente creación del mencionado organismo para Vargas, motiva en parte, la reflexión que a continuación se plantea.

Sin una visión integradora clara se corre el riesgo de perder un importante esfuerzo colectivo, y de agotar el tiempo para la puesta en marcha de un proyecto común de futuro para Vargas. Se requiere la conducción de un proceso descentralizado, abierto, activo y orientado a reforzar la participación alrededor de un mismo norte, que dé respuestas de mediano y largo plazo a un conjunto de temas que son difíciles y conflictivos. Urge la inducción de este proceso, porque los grupos e intereses afectados en Vargas, que son de todo tipo, dejados a su suerte, encontrarán su propia salida, a costa de lo que sea, sin importar los efectos negativos colaterales que puedan producirse. La presión ejercida por la comunidad afectada del estado Vargas se hace cada vez mayor, a medida que pasa el tiempo y menor es su paciencia para la espera y la falta de información.

Es necesario poner en marcha un proceso de planificación que sea capaz de generar consenso entre necesidades e intereses potencialmente conflictivos, que es uno de los aspectos importantes de la realidad regional después de la tragedia. Para esto existen modelos organizativos bien conocidos, que expresan los mecanismos para gestionar el proceso de planificación y lograr la unión de voluntades en situaciones de graves dificultades. Porque es evidente que un punto crucial es la aparente falta de voluntad o la incapacidad organizativa para abrir los canales de comunicación adecuados que permitan establecer un plan y programa de acciones realista y consensuado.

En otras palabras, para identificar cuáles son las acciones prioritarias de corto y mediano plazo para Vargas y cómo contar con un consenso amplio acerca de las mismas. Para ello es indispensable responder a cuestiones como las siguientes:

¿Cuál es la visión futura para Vargas? ¿Debe apuntar hacia su reconstrucción, reestructuración y revalorización? De ser así, ¿cuáles serían las implicaciones económicas y sociales? por ejemplo, con referencia a la "visión de futuro", habría que precisar conceptos como los que se indican a continuación:

- Puerta de entrada a Suramérica desde el norte
- Puerta de acceso al Caribe desde el sur del continente
- Centro de distribución de carga y pasajeros al resto del país
- Balcón de Caracas hacia el Caribe.
- Sitio de residencia y recreación, seguro y organizado tanto para sus habitantes, como para sus visitantes, quienes sabrán valorizar los atractivos y la identidad locales.

¿Cuáles son los problemas, o aun dilemas, a resolver para dirigirnos por ese camino?

Se postula que en el marco de la globalización, el crecimiento económico de una región dependerá tanto de factores exógenos como de las iniciativas que adelanten los agentes locales para aprovecharlos. Esto significa la búsqueda simultánea del crecimiento, impulsado por factores extrarregionales, y de aspectos distributivos soportados por la dinámica local, obviamente enmarcados en condiciones técnicas y socialmente específicas. La conjunción de estos elementos puede crear un circuito virtuoso que favorezca a Vargas y todo el país. Es bien conocido que los

logros del modelo de desarrollo exógeno (crecimiento económico), basado en las iniciativas e intereses de agentes externos a la región, son frecuentemente empañados por el incremento de las disparidades sociales. Los aspectos endógenos pueden tener efectos re-distributivos positivos, al enfatizar las iniciativas de los agentes locales para impulsar cambios económicos, institucionales y culturales integrales, vía adopción de tecnologías blandas. Estos aspectos tienden a ser generadores de empleos de mediana y baja calificación, pero su debilidad es una menor capacidad de impulsar el crecimiento. Por tanto, hay que aprovechar los componentes exógenos y endógenos de Vargas. Al respecto, tanto el Cendes como el Instituto de Urbanismo de la UCV están de acuerdo con este planteamiento.

En esta línea de pensamiento, el primer aspecto clave a definir se relaciona con el puerto y el aeropuerto del estado Vargas. Éstos constituyen, desde siempre, las dos grandes palancas del crecimiento económico de Vargas, con indudables repercusiones en Caracas y el resto del país. Caracas siempre se ha visualizado junto a su puerto y aeropuerto como un "centro estratégico para las Américas". Esta visión tiene hoy día más vigencia que nunca, si se considera el crecimiento de los intercambios internacionales registrados durante la última década y la posición geoestratégica del país. Consecuentemente, Caracas se perfila como centro de negocios de grandes corporaciones; centro de generación y difusión de información relevante; sede de universidades y centros de investigación avanzada, entre otras cosas. Por lo antes dicho, es indispensable proceder a la modernización y la complementación de su puerto y aeropuerto, teniendo en vista el rol principalísimo que le toca jugar como puerta de entrada a Suramérica desde el norte y puerta de acceso al Caribe desde el sur del continente, y como centro de distribución de pasajeros y carga al resto del país. Esto, si duda alguna, tendrá un efecto cascada en el resto del país. Habrá por lo tanto que modernizar, ampliar y especializar el puerto y aeropuerto de Vargas dentro del contexto de la red de puertos y aeropuertos nacionales. De esta forma, las actuaciones posibles en Vargas tendrán efectos multiplicadores positivos en el resto del país.

Un segundo elemento exportador son los servicios turísticos, teniendo como principal mercado a Caracas y funcionando como atractor de turismo internacional y de redistribución del turismo internacional al resto del territorio nacional y como centro de promoción. Ello implica apuntalar el turismo de playa, el turismo ecológico y aun el turismo de aventura. En menor medida, Vargas podrá también atender al llamado turismo de negocios, centrado en la ciudad capital así como también captar cierto turismo internacional aprovechando las oportunidades de Vargas como litoral urbano con sus cascos históricos de La Guaira y Macuto. La actividad turística venía sirviendo, y debería seguir haciéndolo, a dos estratos de ingresos bien diferenciados: el de los sectores populares y el de los sectores de ingresos medios y altos. En ambos casos y, en función de sus respectivos mercados, habría que establecer como objetivo la prestación de servicios de alta calidad. Una primera línea de actuación implica la superación de los déficit acumulados en materia de infraestructuras de acogida de personas y actividades, teniendo en cuenta las restricciones ambientales, las variables urbanas y los estándares de calidad. A los balnearios públicos y los clubes privados, en particular, les tocará jugar un importante papel en su condición de grandes generadores de empleo de mediana y baja calificación.

En tercer lugar, es evidente que la reconstrucción del tejido urbano, lo que hemos llamado el corredor de actividades urbanas de Vargas, incluyendo a las grandes obras de infraestructura, representaría, en el corto plazo, la mayor palanca para la reactivación regional.

La Fundación del Plan Estratégico del AMC recomienda crear una organización con una composición mixta de sectores, públicos y privados, y con una participación de los más altos





representantes de todos los ámbitos de gobierno: local, estatal y central y los representantes del sector público, junto con los líderes empresariales y ciudadanos. Esta organización dispondría de órganos de dirección (Consejo Directivo y Comité Ejecutivo), y de órganos técnicos (Secretaría Ejecutiva, comisiones técnicas y grupos de trabajo de participación técnica y ciudadana) para la organización y coordinación del proceso de planificación.

En este sentido, vale la pena mencionar que existe la experiencia de la aplicación de planes estratégicos, a fin de facilitar una metodología a los agentes locales para el diseño de procesos de reconstrucción, como la impulsada por el CIDEU, para situaciones de catástrofes naturales, en las cuatro ciudades centroamericanas afectadas por el huracán Mitch: León y Estelí en Nicaragua, y San Pedro Sula y Comayagua en Honduras.¹

Al respecto, comenta Antoni Niubió "...La respuesta a las condiciones de urgencia, con las naturales exigencias que esta condición provoca en un proceso de reconstrucción, no debe asentarse sobre la base de la improvisación, o de la provisionalidad. La urgencia, antes que actuar con provisionalidad, debe centrarse en la necesidad de emprender cuanto antes un proceso de planificación estratégica o de revisar el ya

existente. En la medida en que las actuaciones provisionales dejen paso con prontitud a las derivadas de un plan estratégico se estará ganado tiempo y recursos, influyendo además de forma positiva en la población que así va a visualizar de manera más clara su futuro".²

No hay que olvidar que en fin de cuenta lo que más interesa para reestructurar y revalorizar a Vargas es infundir confianza a su colectivo y para eso es indispensable la participación de sus ciudadanos. No basta con elaborar planes y programas técnicamente sólidos sino, que además, éstos deben concebirse dentro de un proceso que los someta a la luz pública y facilite la participación oportuna de los distintos actores de la escena urbana, sobre todo en la discusión de los temas que se consideren álgidos.

Un itinerario a recorrer podría ser el siguiente:

- Concretar una visión futura y compartida para Vargas, la cual debería surgir a partir de un "análisis de contexto", que conduzca al planteamiento de un escenario general configurado por las tendencias de futuro, las exigencias de la demanda y las actuaciones de los posibles competidores (área del Caribe). Este escenario permitiría valorar hasta qué punto la opción de desarrollo que percibe la comunidad está en sintonía con las directrices que marcan los factores externos. En fin de cuentas, se trata de algo más que una simple reposición de las infraestructuras, equipamientos y servicios perdidos. Se trata también de aprovechar lo sucedido para mejorar las situaciones de deterioro detectadas mucho antes de que el evento natural ocurriera. Es decir, es necesario pasar de una actitud reactiva a una proactiva.
- Un análisis de la oferta urbana a partir de un diagnóstico realista. Es decir, la identificación de aquellos elementos del sistema urbano sobre los cuales se tiene capacidad de actuación directa (fortalezas y debilidades), en contraposición a los compo-

¹ Antonio Niubió, "Las ciudades ante catástrofes naturales: de la emergencia a la reconstrucción", VII Conferencia CIDEU, De la planificación a la gestión estratégica de ciudades, Málaga, 27-28 abril 2000.

² Antonio Niubió, *op.cit.*

nentes de la demanda y del entorno sobre los cuales las posibilidades de manipulación son más limitadas o inexistentes.

- Una etapa subsiguiente, cuyo objetivo sería elaborar escenarios estratégicos específicos dentro de un plan estratégico global. Por ejemplo, sería necesario plantear los escenarios económicos plausibles y estratégicos para Vargas, los cuales deben responder a cuestiones clave tales como: ¿En qué sectores económicos debería sustentarse el futuro de Vargas, cuál sería su base económica? ¿Debería expandirse a nuevos sectores? ¿Cuáles son los recursos públicos que necesita Vargas? ¿Cuáles son las restricciones económicas? ¿Cómo abordar el problema de las restricciones ambientales? ¿A qué mercado deberían dirigirse los bienes y servicios? Y, obviamente, se necesita que los escenarios estratégicos específicos estén integrados dentro de un plan estratégico global.
- Los distintos elementos básicos de la estrategia deben ser debatidos ampliamente para alcanzar un compromiso social y repercutir de manera positiva en el grado de confianza por parte de agentes económicos, pobladores y turistas, es decir, en la posibilidad real de recuperación y revalorización de Vargas. Por ejemplo, es necesario dar a conocer y debatir los planes para la modernización del puerto y del aeropuerto y su integración espacial con la ciudad en el corto y mediano plazo; la habilitación de los barrios; la renovación urbana de las áreas destruidas acorde con las áreas de protección; la recuperación de los cascos históricos o los escenarios alternativos de esquemas financieros y legales para tales operaciones. Temas como las obras de prevención que implican una severa intervención del Parque Nacional El Ávila, y que impone debates importantes de carácter ambiental y paisajístico; o el tratamiento de costas en sintonía con la vocación y caracterización de cada núcleo urbano que conforma toda la estrecha franja habitada del litoral; las redes de infraestructura; las plantas de tratamiento; o, por ejemplo, el sistema de transporte: vialidad troncal, colectora, el paseo marítimo, transporte de carga y de pasajeros, el transporte público colectivo.
- Un elemento clave es definir la estructura de gobierno para Vargas, tanto la estructura específica que hará factible el proceso de reconstrucción y revalorización de la región, como la estructura de gobierno definitiva. Gran parte de las acciones de los distintos agentes privados depende de la acción e iniciativa que tome el sector público. Por tanto, se requiere definir las instituciones (organizaciones y normas) para la reconstrucción y cuál será en definitiva la estructura de gobierno para Vargas. Obviamente este es un tema álgido, con implicaciones políticas, pero no es posible evadirlo. Si bien es cierto que las autoridades regionales y locales deben ser los líderes naturales, como lo postula la llamada "nueva gestión urbana", también es cierto que la inducción y apoyo a este proceso debiera ser una responsabilidad del gobierno central. Hay que responder a preguntas como las siguientes: ¿Qué rol debe jugar la administración local y regional en el plan de reconstrucción y desarrollo de los núcleos urbanos? ¿Cómo se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno los recursos públicos?
- Es claro que no sólo se necesita definir una estrategia de acción consensuada o iniciar en forma ordenada el proceso de reconstrucción. Hay situaciones críticas, sobre las cuales es necesario actuar en forma inmediata. La identificación de los temas críticos, y los programas de acción para resolver este tipo de problemas son importantes para dar impulso a la reconstrucción y confianza a la población. De iniciarse un proceso similar al anteriormente planteado mejorarían las condicio-

nes para negociar la “espera” con la comunidad. Espera que es necesaria sin duda alguna, para muchos de los proyectos. Y por otra parte, se tendría mayor claridad sobre los proyectos estratégicos y del consenso que éstos pudieran gozar. Éstos podrían conformar un banco o un catálogo de proyectos, información clave para canalizar la ayuda internacional, atraer financiamiento privado interno y externo y acceder a los préstamos de los organismos internacionales.

También se frenaría la pérdida de legitimidad y credibilidad tanto de los políticos como de las instituciones de gobierno. No hay que olvidar que los caminos para mejorar la credibilidad y legitimidad llevan al rendimiento de cuentas, transparencia, capacidad de respuesta, participación real y el reforzamiento de los grupos, condiciones ineludibles todas de la gobernabilidad democrática moderna.

En síntesis, parece evidente que la reconstrucción y revalorización de Vargas es un proceso difícil y complejo, que seguramente implicará tiempo y recursos importantes. Sin embargo, a (¿seis?) meses de la tragedia, el problema de la gestión del sector público y de la gobernabilidad de este proceso aparecen como los problemas centrales.