

Marta VALLMITJANA

RESUMEN

El énfasis de este ensayo radica en cómo llevar a la práctica la tan discutida reconciliación, o compromiso entre el plan de desarrollo urbano local y proyecto urbano (diseño urbano), en una realidad donde las viejas prácticas, normas, leyes y maneras de hacer, en el campo urbano, como en tantos otros, muestran una tenaz sobrevivencia a lo largo del tiempo. De ahí la relevancia de aprovechar toda oportunidad que permita la exploración de otras aproximaciones teóricas y de prácticas que induzcan hacia formas mejores y más eficientes para el ordenamiento y desarrollo urbano. Se trata, en este caso, de examinar con cuidado el proceso iniciado a partir de enfoques que siempre han sido considerados contrapuestos o en el mejor de los casos, desvinculados entre sí: plan de desarrollo urbano y proyecto de diseño urbano, y demostrar que lograr ese acercamiento implica sustituir el sistema de "planes en cascada" por una "planificación de compatibilización".

Se ha escogido para el análisis la experiencia novedosa del proceso de planificación, desarrollado en la elaboración del PDUL y de los planes parroquiales de ordenamiento del Municipio Libertador.

PALABRAS CLAVE: PLANIFICACIÓN URBANA, COMPATIBILIZACIÓN, PLAN, PROYECTO, MUNICIPIO LIBERTADOR

PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL Y PLANES PARROQUIALES DE ORDENAMIENTO URBANO.

Un diálogo necesario.

Caso: Municipio Libertador

ARTÍCULOS

ABSTRACT

The emphasis of this paper hinges on how to put into practice the reconciliation between the local urban development plan and the urban project (urban design), in a reality where the old survive tenaciously thorough time. From this the relevance of taking advantage of the opportunities that allow the exploration of other theoretical and practical approximations to induce better and more efficient urban development and organization of cities. In this case we examine carefully the process initiated by focuses that have always been considered opposed, or at best unrelated: the urban development plan and the urban design project and demonstrate that to achieve a relation between the two we need to substitute the system of "plans in cascade" with one of compatibilized planning.

We have chosen for this analyses, the innovative experience developed in the planning process for the elaboration of the parish plans for the Libertador Municipality.

INTRODUCCIÓN

Las autoridades de planificación y gestión del Municipio Libertador a lo largo de los dos últimos períodos de administración han venido mostrando especial interés en el desarrollo de los instrumentos técnicos que faciliten una acción coherente sobre el ordenamiento de la ciudad.

Esto se materializa durante la gestión del alcalde Aristóbulo Istúriz (1993) con la contratación de planes de desarrollo y de ordenamiento urbano (diseño urbano) para el municipio, dando inicio a un proceso que posteriormente le correspondió al alcalde Antonio Ledezma asumir su continuación. De estos planes se encuentran en proceso de evaluación y aprobación los llamados Planes Parroquiales de Ordenamiento Urbano (PP)¹ y está en gestión la tercera etapa del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL).

El proceso de planificación urbana local iniciado para la elaboración, tanto del plan de desarrollo urbano local como de los planes parroquiales, no ha seguido el tradicional esquema de los "planes en cascada" contenido en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

Este sistema de planificación de "planes en cascada" se caracteriza por ser jerarquizado, centralista, y dirigido desde arriba, en el que se hacen difíciles las debidas consultas a las diversas expresiones de las fuerzas sociales, económicas y políticas (Vallmitjana *et al.*, 1994). Los planes se convierten

en instrumentos costosos, poco flexibles y muy poco consensuales. En dicho enfoque, el nivel más alto de la jerarquía se inicia con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y va descendiendo, pasando por los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, Planes de Ordenación Urbanística, Planes de Desarrollo Urbano Local, Planes Especiales y Esquemas Sumarios. Esta jerarquización implica, para el caso del Municipio Libertador, la elaboración definitiva del plan de desarrollo urbano local, antes de cualquier consideración sobre niveles de menor jerarquía, más específicos y concretos, como serían los planes parroquiales.

Sin embargo, paradójicamente, la propia ley permite la elaboración de cualquier plan, aun en ausencia del plan de mayor jerarquía. Es así, como en esta oportunidad, la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Libertador se inicia sin el plan de jerarquía superior que sería el Plan de Ordenación Urbanística del AMC, del que sólo se disponen lineamientos generales. Así mismo, la elaboración de este Plan de Desarrollo Urbano Local se inicia simultáneamente con la de los planes parroquiales, sobre la base de una estrecha interacción y retroalimentación entre ambos. Retroalimentación que no siempre se pudo alcanzar. Las causas de ello no se deben, como podría suponerse, a posiciones irreconciliables entre los equipos sobre temas como serían la planificación urbana y la eficacia dudosa de los planes urbanos, o a las diversas percepciones acerca de las opciones de desarrollo urbano posibles y deseables para el municipio; porque en todo caso, éstas son, sin duda

1/ El Municipio Libertador está conformado por 19 parroquias; en una primera etapa se contrataron 8 planes y el resto se contrató en una segunda etapa.

alguna, las razones fundamentales que justifican la discusión y retroalimentación enriquecedora. La falta de diálogo se debió, más bien, a los tiempos de las contrataciones de los diferentes equipos de profesionales involucrados y a la falta de continuidad en los procesos, debido a los cambios de las autoridades de la administración municipal y a los largos trámites administrativos en la contratación de las diferentes etapas de los planes.

Estas últimas son las razones por las que, hasta el momento, se ha acumulado un variado número de incompatibilidades o de inconsistencias entre los distintos planes, que por otra parte, aun en el caso de no ocurrir las dificultades referidas, son normalmente difíciles de evitar, de ahí la necesidad de una permanente retroalimentación entre los equipos.

Sin embargo, el trabajo en paralelo de varios equipos, a diferentes niveles de aproximación territorial y de focalización teórica, está demostrando ventajas, sobre todo si se examina el caudal de información y de propuestas urbanas relevantes, que para el municipio fueron generadas en poco tiempo. Esta es una razón suficiente, para que éstas sean evaluadas con el fin de incorporarlas en el proceso de planificación que debe continuar.

Hace falta que la gestión municipal actual asuma este proceso de planificación con una voluntad política que se traduzca en el despliegue de esfuerzos en varias direcciones: una, hacia la reconducción de un proceso de interacción, compatibilización y de comunicación entre planes, para el cual es necesaria una compleja tarea de “elaboración-consulta” por medio de documentos que faciliten una efectiva negociación entre los actores involucrados; y otra, hacia la aplicación de modalidades operativas de corte innovador y gerencial, que permitan un mejor manejo y mayor eficiencia de las decisiones en materia de desarrollo urbano municipal. Esto implica la participación ciudadana, la presencia activa

del sector privado, y la aplicación de modos de actuación mucho más ágiles y modernos de forma de reducir drásticamente los costos con cargo de fondos públicos. Cuestiones todas, nada fáciles ni evidentes de poner en operación.

A/ EL PLAN DE DESARROLLO URBANO Y EL PROYECTO DE DISEÑO URBANO. ¿UNA RECONCILIACIÓN? ¿UN DIÁLOGO Y UN COMPROMISO?

El énfasis de este ensayo radica en cómo llevar a la práctica la tan discutida reconciliación, o compromiso entre el plan de desarrollo urbano y proyecto urbano (diseño urbano), en una realidad donde las viejas prácticas, normas, leyes y maneras de hacer, en el campo urbano como en tantos otros, muestran una tenaz sobrevivencia a lo largo del tiempo. Esa inercia, tal como lo plantea North (1995) en el contexto del cambio institucional y desempeño económico, se debe a la dificultad para prever las consecuencias verdaderas de los cambios. Al respecto, comenta:

“Debido a que los modelos reflejan ideas, ideologías y creencias, que en el mejor de los casos son refinadas y mejoradas sólo parcialmente por medio de la información de retroalimentación sobre las consecuencias verdaderas de las políticas en juego, las consecuencias de las políticas específicas no solamente son inciertas sino en un grado considerable son impredecibles. Inclusive, la inspección más somera de elecciones políticas y económicas, tanto en la historia como en la actualidad, deja ver la amplia brecha que hay entre intenciones y resultados”.

Por lo tanto, es el riesgo que implica la incertidumbre acerca de las consecuencias de los cambios, lo que induce a aferrarse a las viejas reglas, normas y códigos de trabajo, aun sabiendo que éstas, por su rigidez, no están dando los resultados esperados.

De ahí la relevancia de aprovechar toda oportunidad hacia la exploración de otras aproximaciones teóricas y de prácticas, que induzcan hacia formas mejores y más eficientes para el ordenamiento y desarrollo urbano. En este caso se trata, por una parte, de examinar con cuidado el proceso iniciado, el cual pretende superar concepciones acerca de enfoques que siempre han sido considerados contrapuestos o, en el mejor de los casos, desvinculados entre sí: plan de desarrollo urbano y proyecto de diseño urbano. Por otra, se trata de demostrar que para lograr ese acercamiento es necesario el abandono del sistema de planes en cascada.

Se suplanta el sistema de planificación jerarquizada dirigista, implementado desde arriba, sin caer en una planificación "por retazos". Es decir, se camina por una nueva manera de hacer las cosas y se adopta la "planificación de compatibilización", cuya característica es la elaboración de documentos flexibles y sobre todo claros con respecto a los elementos más importantes a discutir como son, por ejemplo, las condicionantes o vinculaciones que se deben dar entre ámbitos territoriales, es decir, las condicionantes de carácter supraurbanas (conjunto de aglomeraciones urbanas) que privan sobre el ámbito urbano, o las supramunicipales que privan sobre el municipal o las municipales que privan sobre el ámbito más local. Es un proceso de compatibilización que contempla una participación estructurada y de negociación, que debe concluir finalmente en protocolos de acuerdos entre los diferentes actores públicos y privados.

En este caso, el Plan de Desarrollo Urbano Local se plantea dentro de este enfoque de compatibilización, tanto para la fase de su elaboración, donde ocurren retroalimentaciones y revisiones sucesivas entre sus lineamientos de desarrollo urbano general y los proyectos de diseño urbano más específicos a ser incorporados, como para su posterior gestión. En este contexto, los planes parroquiales a los que se hace referencia en este artículo, son proyectos de diseño urbano.

No se pretende retomar a fondo, en este ensayo, la discusión entre plan y proyecto, que data ya de más de diez años, ni plantear de nuevo los elementos más resaltantes de las argumentaciones sostenidas en favor o en contra de ambos enfoques, sino introducir más bien las razones para su reconciliación.

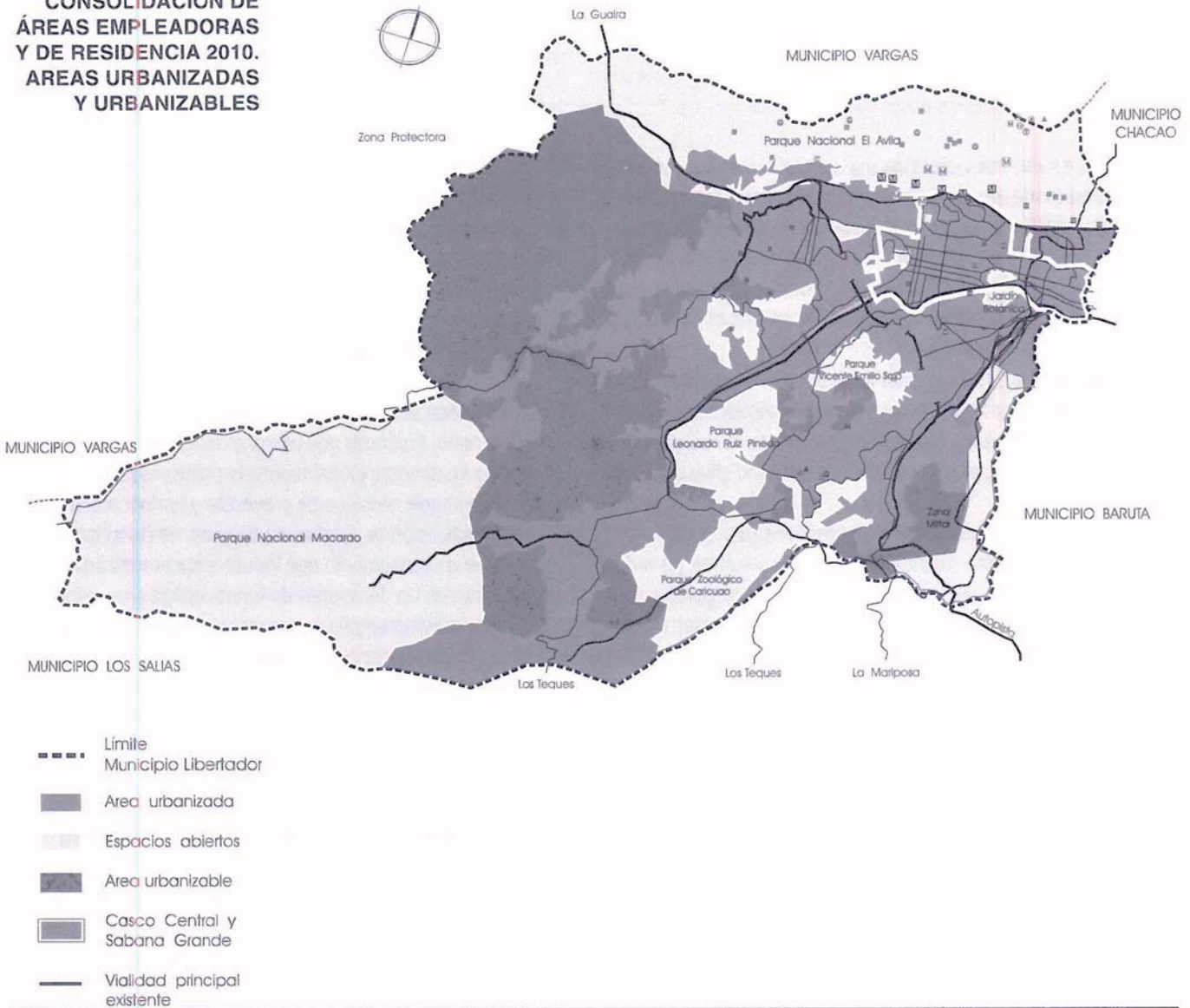
En este sentido, son pertinentes las reflexiones que hace Gregotti (1996), en su artículo sobre proyecto urbano y planificación, en el cual desarrolla una argumentación importante que aclara muy directamente el viejo dilema y marca el camino teórico para el diálogo; dejando, por supuesto, de lado, como dice él, aquellas interpretaciones perversas que se produjeron a raíz de las discusiones que se dieron sobre la relación entre plan y proyecto. Estas trajeron como resultado el ataque a la planificación como idea y la promoción de un aspecto puramente representativo de una condición: el de presentar la fragmentación y el caos urbano como valor.

A continuación se presentan los elementos clave, que se toman prestados de las reflexiones mencionadas y que constituyen de alguna manera el marco para el análisis que sigue.

1. Se reafirma la importancia de la interacción entre los dos enfoques, es decir, el valor del plan como contenido importante si bien no único del proyecto de arquitectura y de éste como prueba concreta del valor de aquél.
2. Se considera la ausencia de un referente real o ideal como un obstáculo importante para una operación como la del diseño urbano, en la cual deben hacerse converger, de modo suficientemente objetivo y por un tiempo largo, esfuerzos económico-sociales y principios morfológicos complejos que implican estrategias de unidad y articulación, de reglas y excepciones reconocibles.

GRÁFICO 1

CONSOLIDACIÓN DE ÁREAS EMPLEADORAS Y DE RESIDENCIA 2010. ÁREAS URBANIZADAS Y URBANIZABLES



3. La simplicidad, precisión, organicidad y orden son también las virtudes que deben usarse para la construcción del proyecto urbano de largo plazo y sobre todo reconocer que hablar hoy de simplicidad, precisión, orden y reglas a través del diseño urbano es también una manera de invitar a restituirle la necesidad a este trabajo para hacerlo un poco menos decorativo; más estructura de lo posible y menos escenografía urbana.
4. El plan es una estructura de pensamiento intrínsecamente contradictoria: por un lado se presenta como control del futuro, reordenación y reorganización en función de un desarrollo, esfuerzo por programar la previsión; por el otro, como hipótesis, predicción, separación del presente, elección e interpretación particular del interés colectivo.
5. Al concepto de programación se opone el de flexible oportunidad; por lo demás, la escasez de reglas colectivas y de su moral respectiva, así como de grandes horizontes ideales, hace precario también el aspecto predictivo del plan.
6. Esta condición plural aumenta la responsabilidad del plan, no sólo como medida de toda deriva futura, de toda desviación de las perspectivas previstas, sino como construcción de hipótesis que se deben confrontar con el sitio o los propósitos y con el duradero valor testimonial de la construcción del ambiente.
7. La situación específica debe ser auscultada con mayor atención, y considerada como punto de partida de toda modificación (es decir, que se debe poner en relación con las necesidades conceptuales), lo cual no significa diluir toda intervención en un empirismo sin principios y sin deber ser. Las nociones de normas y de estándar se han transformado en números cuyo significado originario se ha perdido; por lo tanto, hay que reexaminarlas justamente a partir de la condición específica y no de abstractos sistemas, lo cual no significa que tales nociones no deban reencontrar y potenciar, en la elaboración del plan, su original rol civil y cualitativo.
8. Que sea necesario escuchar las voces del proyecto específico como contribución activa al plan no autoriza ni el imperio de la pura estética ni la idea de que la iniciativa tenga, en cualquier caso, un valor que deba aceptarse sin confrontaciones de conjunto.
9. El plan se convierte en elemento indispensable para la gestión misma de las decisiones cotidianas; si bien, como muchas veces se ha repetido, él debe poseer suficiente flexibilidad como para responder a los cambios en las condiciones, sin por ello deber traicionar sus propias perspectivas de largo plazo.
10. El plan obliga a concretar una hipótesis de ordenación global del territorio; hipótesis que con gran dificultad se compagina con una igualmente global hipótesis político-social. El plan no es un simple mosaico de proyectos y tampoco una simple indicación de asignación de usos, de densidades y de calles, es un instrumento que induce a hacer más articuladas y penetrantes las decisiones de fondo, obliga a un esfuerzo multidisciplinario amplio y convergente hacia una hipótesis, a recurrir a un conjunto de competencias en los diversos campos que interesan la planificación, precisamente para construir los materiales consistentes para los futuros proyectos de diseño urbano y territorial.

B/ EL PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL Y LOS PLANES PARROQUIALES DEL MUNICIPIO LIBERTADOR

En este momento, el Municipio Libertador dispone de planes parroquiales de ordenamiento urbano para casi todas sus parroquias, conformados cada uno por un diagnóstico, una propuesta y una ordenanza y de un plan de desarrollo urbano

local planteado en tres etapas. De las tres, se han desarrollado dos; la primera contiene: un diagnóstico, la evaluación de la eficacia funcional de la estructura urbana, las acciones prioritarias y las opciones de desarrollo; y la segunda, conformada por la propuesta del plan. La tercera etapa se refiere a los instrumentos del plan que son: el documento básico para la aplicación del plan, la ordenanza de zonificación y el programa de inversiones.

La cuestión crucial e inmediata para el municipio es la adopción de una estrategia adecuada que permita la culminación de la tercera etapa del PDUL, sin dejar atrás los PP. Se trata de la evaluación y la aprobación de un conjunto de propuestas que provienen de planes que no han terminado de recorrer el proceso completo de su elaboración y aprobación, es decir, son productos intermedios de un proceso sin terminar, en los que hay invertidos esfuerzos considerables de tipo profesional y recursos económicos de una magnitud no despreciable.

En este ensayo se prefigura la mencionada estrategia, comenzando por el examen no sólo de las actividades desarrolladas y del itinerario seguido en la elaboración de todo el conjunto de planes, sino también de la concepción que sobre el ordenamiento y desarrollo urbano alberga tanto el plan parroquial como tal, como el plan de desarrollo urbano local. La crónica de su elaboración permite detectar los cuellos de botella de carácter institucional y operativo y demostrar así mismo, que son enfoques no excluyentes conceptualmente; hecho que da pie para presentar el de un camino para la búsqueda de aquellas incompatibilidades o inconsistencias susceptibles de corregir.

1/ El proceso de elaboración

Tal como se mencionó antes, la elaboración de los planes parroquiales (PP) se inicia (ocho de ellos) casi simultáneamente con la del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), y todos se contratan por la misma administración municipal a diferentes equipos de profesionales. Los planes parroquiales restantes se contratan poco tiempo después.

La contratación simultánea de ambos tipos de planes, los PP y el PDUL, no fue fortuita, ya que se le exige al equipo del PDUL en una primera etapa del diagnóstico, el establecimiento de un marco para los PP, constituido por: lineamientos globales iniciales de tipo socioeconómico, la definición de las restricciones fundamentales entre otras, de la estructura urbana en términos del sistema vial y densidades de población por parroquia. Conscientes, además, del hecho de que la división político-territorial de las parroquias no era funcionalmente la más idónea; sin embargo, los diferentes equipos iban a tratar de solventar las arbitrariedades de algunos de los límites parroquiales actuales mediante acuerdos internos sobre el territorio a estudiar.

Los diferentes equipos de los PP fueron coordinados por el equipo profesional del municipio a través de talleres de trabajo para establecer los alcances, énfasis, directrices generales para los criterios de análisis y las pautas para la representación gráfica y escrita. También se dieron reuniones entre algunos de los equipos de los PP y el equipo de PDUL, pero éstas fueron mucho menos estructuradas, sobre todo durante la primera etapa de elaboración del PDUL.

Cuando el PDUL inicia su segunda etapa, La Propuesta, ya la mayoría de los PP (los ocho primeros) han sido entregados y contratados el resto, esto permite al equipo de PDUL disponer de un material sumamente valioso y actualizado, acerca de las situaciones y propuestas específicas, a nivel de todo el municipio. Así mismo se entablan intercambios de opinión con los distintos equipos, los cuales, en su mayoría, se habían reunido con las asociaciones de vecinos a través de varios encuentros organizados por el municipio. Simultánea-

mente, el equipo del PDUL analiza también otros estudios importantes como el Plan Sectorial de Barrios y diversos planes especiales contratados por Mindur y por otros organismos.

Esta actividad de reinterpretación de proyectos existentes, que se inicia con la elaboración de la segunda etapa del plan, exige, como paso previo, la revisión de los PP y la compatibilización de los mismos entre sí. Lo cual se efectúa sólo con respecto a las propuestas de vialidad y de otras intervenciones urbanas de carácter estructural, que son por tanto, pertinentes para el PDUL. Por otra parte, esta actividad permite a su vez prefigurar las formas de abordar, en la elaboración de la Propuesta del Plan de Desarrollo Local, el requisito de flexibilidad indispensable para el proceso de compatibilización.

La compatibilización completa de estos planes entre sí (PP) es una tarea que la administración municipal no hizo en su debido momento; posiblemente por esperar la finalización de la Propuesta del PDUL. Y no lo hace tampoco ahora, en espera de su tercera etapa; con lo cual se pierde la posibilidad de una mejor y más fluida interacción y retroalimentación entre plan de desarrollo urbano y proyectos de diseño urbano. Es un síntoma de cuán arraigado está todavía el concepto de "planes en cascada".

Por otra parte, este momento crucial del proceso coincide con el final de una administración y el inicio de una nueva, otra razón más que explica el por qué el proceso queda aparentemente interrumpido tanto para los planes parroquiales como para el plan de desarrollo urbano local, cuya tercera etapa no ha sido todavía contratada, ni evaluados los planes parroquiales.

Bien por las razones antes mencionadas, o porque el proceso no había sido explicitado claramente desde su inicio, se

escapa en ese momento, la oportunidad, por una parte, de compatibilizar los PP entre sí, con el fin de identificar inconsistencias, que por lo demás son inevitables, y por otra, la de alimentarlos con las nuevas determinaciones provenientes de la Propuesta del Plan de Desarrollo Urbano Local.

Este diálogo es todavía factible porque el enfoque en el que se apoya la elaboración de la Propuesta del Plan persigue la conciliación entre la visión global y la parcial a través de aproximaciones sucesivas, que van de lo local a lo general, y viceversa. Es decir, no se descalifica ni al plan como visión global de mediano y largo alcance ni a los planteamientos relativamente locales de transformación urbana, como visión parcial. Enfoque este, en perfecta concordancia con lo planteado por Gregotti en los puntos 7, 8, 9 y 10 antes mencionados y sobre todo, enfoque propiciador de la incorporación coherente, en el PDUL, de la información parcial que aportan los planes parroquiales y otros estudios.

Si la tercera etapa del PDUL se inicia (Instrumentos del Plan), se abrirá una nueva oportunidad para el cumplimiento de esta tarea de compatibilización, a través de la definición previa de criterios, los cuales se proponen en el último punto de este artículo. A continuación, previamente a este punto, se presenta el análisis del alcance de ambos tipos de planes, a partir de la lectura acuciosa de sus documentos. Vale la pena aclarar que no se trata de hacer una simple descripción de los contenidos de ambos tipos de planes, sino de traer a la superficie las posiciones de tipo conceptual que, explícita o implícitamente, conforman la base conceptual de sus planteamientos.

2/ Los planes parroquiales

Con el fin de establecer los objetivos y alcances de estos proyectos de diseño urbano, se ha tomado como caso de estudio el Plan Parroquial de Ordenamiento Urbano de Santa

Rosalía-Sur² (Calvo *et al.*, 1996). Cualquier PP es válido como ejemplo, ya que todos tienen como referencia el mismo marco teórico.

Características

La síntesis de las características más relevantes del enfoque y alcance de este plan parroquial, se refleja en los siguientes puntos:

1. El plan tiene un énfasis morfológico tanto en el diagnóstico como en las propuestas. Identifica como fuente principal de los problemas de la ciudad, a la aproximación analítica que sobre ella se ha venido aplicando, la cual privilegia los análisis de tipo funcional por encima del morfológico que se traduce como consecuencia, en la forma de normar su ordenamiento. La solución para atacar de raíz las causas de los problemas está en la elaboración de un instrumento de ordenamiento que incorpore la aproximación morfológica, en el entendido de que la enfermedad de la ciudad y sus problemas están relacionados directamente con la valoración de lo espacial y de la calidad ambiental, totalmente olvidados por el enfoque funcionalista:

“El Diagnóstico, que desde un principio fue acompañado por el subtítulo Análisis morfológico de las características urbanas de la parroquia, es no sólo el primer paso que todo trabajo de esta naturaleza debe dar sino el primer momento en que ya puede ser detectada la incidencia de los más importantes aspectos conceptuales que en su totalidad han dirigido la formulación del Plan Parroquial”.

“...la conclusión parece obvia: una vez determinadas las causas y manifestaciones más palpables de la principal enfermedad que aqueja la ciudad de Caracas, pareciera conveniente elaborar un instrumento de ordenamiento que ataque de raíz sus causas y que, en consecuencia, se vea

acompañado de una aproximación analítica hacia la ciudad que privilegie otros aspectos” (Calvo *et al.*, 1996).

2. El plan reconoce, sin embargo, que no son los instrumentos normativos los únicos responsables de los problemas de la ciudad, por lo tanto, el análisis morfológico debe ir acompañado de otros análisis de tipo funcional que son indispensables:

“Por otro lado debe quedar claro que el hecho de fijar postura ante una idea de ciudad asumiendo otra, obliga a precisar diferentes formas de análisis para su realidad y no echa por tierra la totalidad de los instrumentos con que la anterior visión usaba, particularmente aquellos parámetros o índices cuantitativos, que aún se nos antoja son imprescindibles para tomar importantes decisiones con algún margen de credibilidad”.

“...llevar a cabo un análisis morfológico de las características urbanas de la parroquia, ha significado no sólo fijar una clara postura ante el dilema planteado, sino ir dosificando el peso que dentro de una aproximación signada por lo formal, lo espacial, lo visual y lo ambiental pueden tener lo funcional, lo social y lo cultural” (Calvo *et al.*, 1996).

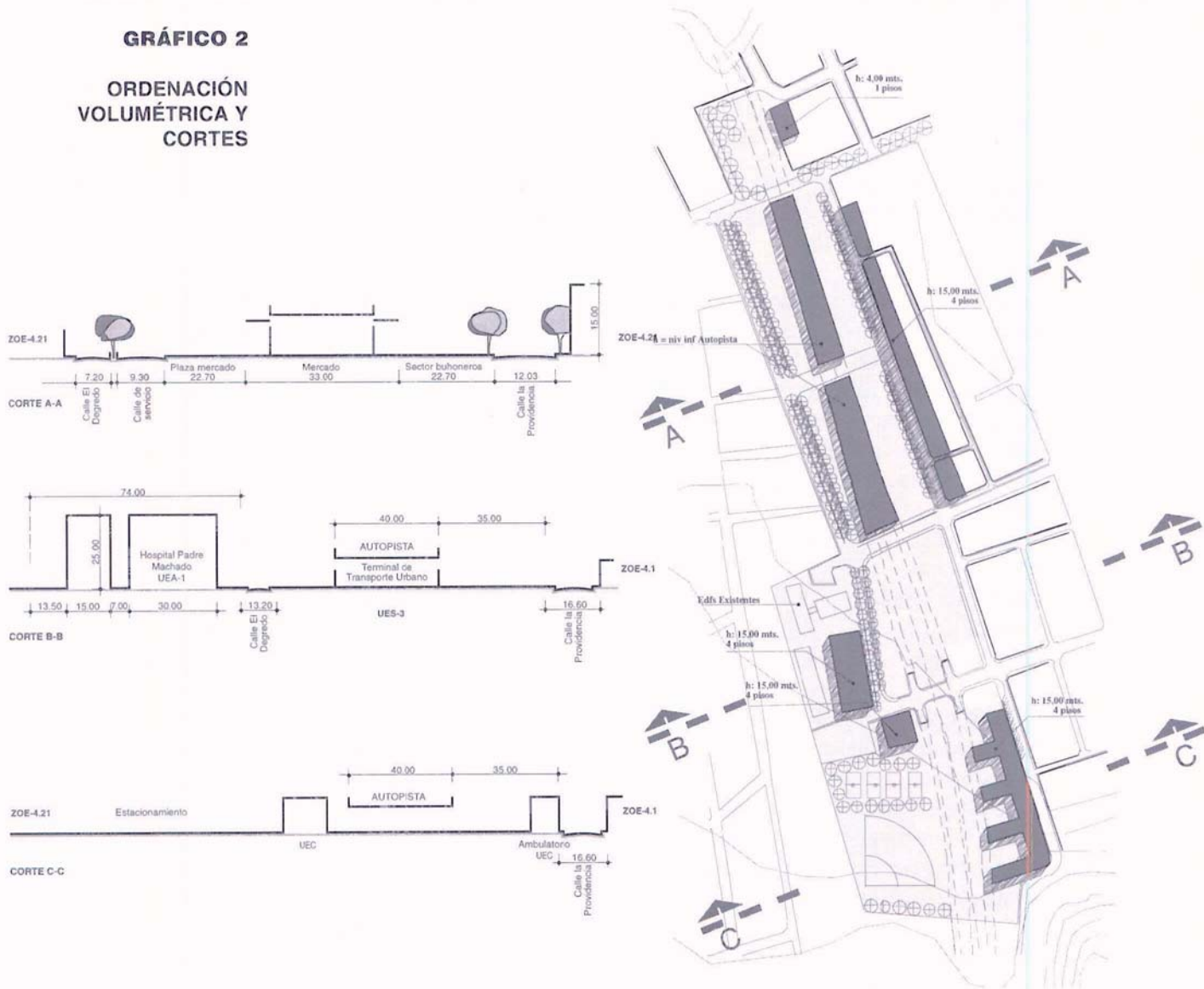
Contenido del Plan Parroquial

El plan consta de un Diagnóstico, una Propuesta General de Estructura Urbana y una Ordenanza. Entendiendo la propuesta como la materialización de un proyecto de diseño urbano y la estructuración del diagnóstico como un preámbulo de la organización de la Ordenanza.

El Diagnóstico

El diagnóstico sigue un enfoque predominantemente morfológico y hace una lectura de la situación de la parroquia

GRÁFICO 2 ORDENACIÓN VOLUMÉTRICA Y CORTES



acorde con este énfasis. El análisis se centra en cinco aspectos:

- a. la evolución histórica, haciendo hincapié en la cronología de la conformación de los distintos tejidos urbanos;
- b. el rol de las variables físico-naturales en el crecimiento urbano de la parroquia y en la conformación de una gran unidad ambiental;
- c. los usos del suelo, con el fin de detectar y potenciar los niveles de mezcla y de interacción como un objetivo deseable;
- d. el tejido urbano (parcelario, trazado de calles y eventos construidos) con el objetivo de privilegiar el rol del espacio público y el contacto del mismo con el espacio parcelado. El análisis de la estructura parcelaria en términos de las relaciones de área y porcentajes de construcción queda relegado, no así el estudio del espacio parcelado en función de las diferentes tipologías edificatorias y sus respectivas formas de ocupación del mismo, que son características de la parroquia y que han de servir luego para pautar su ordenamiento. Los eventos construidos (patrimoniales, arquitectónicos, o monumentales) son analizados bajo el punto de vista del rol social que cumplen para la comunidad y como elementos que conforman una potencial red de espacios públicos;
- e. delimitación de unidades ambientales con características propias que habría que reforzar dentro de la idea de que la parroquia es una pequeña ciudad dentro de la ciudad.

La Propuesta

Tal como lo mencionan los autores, en el diagnóstico y en la propuesta subyace una manera particular de “entender

ciudad” y “hacer ciudad”. La ordenanza propuesta es una consecuencia inmediata:

“Es así como se lleva a cabo un intento por entender la ciudad como una concatenación de lugares caminables, cómodos, gratos y amables que puedan ir acompañados o no por el influjo del tráfico vehicular. Es así como los criterios cuantitativos que jerarquizan lo vial, se acompañan con otros cualitativos que valoran lo espacial y aquellos que miden intensidades de flujo o puntos de conflicto se les incorpora como elemento a considerar la calidad ambiental. Es así como se determina, en definitiva, que el dominio de lo público no sólo tiene un comportamiento tridimensional sino que además puede ser evaluado por la manera como es utilizado tanto por el vehículo como por el peatón. Todo ello ha obligado a incorporar al trabajo una serie de definiciones, largamente discutidas en equipo, que contraponen a las ya conocidas clasificaciones procedentes de la lógica funcionalista, otra escala de valores. En esta nueva nomenclatura jerárquica que se le da a los espacios públicos, en los que se incluye aquellos que por su particularidad la lógica vialista discrimina, se basa gran parte de la comprensión de la ordenanza que propone”.

“De los cinco aspectos que conforman la propuesta (vialidad, altura de las edificaciones, usos de la tierra, red de espacios públicos y unidades ambientales) es tal vez el correspondiente al establecimiento de una verdadera red de espacios públicos (prácticamente nula en la actualidad), el que consideramos aporta opciones verdaderamente interesantes para su puesta en marcha, basada en actuaciones concretas y localizadas que, por tener un anclaje claro en la realidad, pronostican su alto grado de factibilidad”.

“Es también la propuesta la que recoge de manera tangible una manera de materializar el “hacer ciudad” postulado en el marco teórico”, pasado por el tamiz de las condiciones

concretas que caracterizan a Santa Rosalía-Sur. Los criterios básicos de continuidad y fluidez que acompañan al espacio público y a quien lo conforma (el espacio parcelado) mediante la noción de “borde urbano” cobran en ella un valor si se quiere principista” (Calvo *et al.*, 1996).

La Ordenanza

Antes de elaborar la ordenanza específica para cada parroquia se acomete, en equipo, la elaboración de un documento general a cuyo articulado y estructura básica deben éstas remitirse. Este documento es: La Ordenanza General sobre Zonificación del Municipio Libertador inspirada en el Reglamento de Zonificación Especial de Santurce, Puerto Rico. Esta ordenanza general tiene una estructura fácil de manejar y contiene un extenso glosario de los términos que con mayor frecuencia se utilizan en los planes parroquiales.

El índice comentado de la ordenanza general permite identificar claramente los aspectos que abarca, y las variables fundamentales que han de regular la red de espacios públicos, el borde urbano, el espacio parcelado y la zonas de ordenamiento especial:

La red de espacios públicos se clasifica en dos tipos de espacio público: el típico y el especial; en el primero se identifican y califican principalmente siete tipos de vialidad (calles), dependiendo de su ancho y área peatonal mínima y, el segundo, se desagrega en cuatro tipos: plazas, parques, espacios urbanos vecinales y vías especiales.

El borde urbano se clasifica en seis tipos, dependiendo del tipo de espacio público típico al que deberá estar vinculado (calles), de la altura de las edificaciones que deberá respetar y de las características de los bordes específicos de las edificaciones (borde libre, a plomo, con retranqueo, base saliente).

El espacio parcelado se regula a partir de la edificabilidad, de los usos permitidos y de la intensidad de uso del suelo.

Para definir la **edificabilidad**, se parte de una nomenclatura que clasifica las edificaciones en varios tipos tales como, edificaciones de cuerpo aislado, cuerpo aislado con base aislada, cuerpo aislado, sin retiros laterales, edificaciones medianeras y aisladas, etc. La edificabilidad se establece para edificaciones aisladas y medianeras, estableciendo cinco tipos de zonas de edificabilidad aislada y doce de edificabilidad medianera. Para las primeras se definen parámetros que regulan la altura en número de pisos, el porcentaje de ubicación, la relación máxima entre cuerpo aislado y base aislada, entre cuerpo aislado y base sin retiros y retiros laterales; para las segundas, se definen el porcentaje de ubicación y el número de pisos.

Para las zonas de **usos del suelo** se establece una clasificación de cinco usos diferenciados: residencial, residencial-comercial, residencial-comercial-industrial, residencial-industrial y cívico especializado. Las actividades permitidas se manejan por medio de dos tablas, una que como punto de partida indica por cada tipo de uso, las actividades específicas permitidas y otra, que las condiciona por el tipo de calle (ancho) que les da acceso.

En el caso de **la intensidad de uso** se definen tres tipos, dependiendo de la cantidad de área destinada a los dormitorios.

Las zonas de ordenamiento especial (ZOE - poligonales de actuación urbana) son de cinco tipos: áreas urbanizables, zonas de mejoras y reestructuración del tejido urbano, zonas de contraste con el entorno urbano, zonas de valor patrimonial y zonas de ocupación informal. Este tipo de zonas podrían interpretarse como lineamientos para los planes especiales que establece la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

La ordenanza, como postulado, establece máxima libertad de mezcla de usos, respetando ciertas incompatibilidades para todo el parcelario que no está afectado por las zonas de ordenamiento especial, pero en cambio establece fuertes restricciones en lo morfológico.

Esto se evidencia claramente, en la biunívoca relación entre el espacio público y el parcelario que obliga a un alto control del borde urbano, calle por calle y a la eliminación del rol protagónico de la parcela en cuanto a su desarrollo individual, supeditándolo a una conformación del espacio público.

3/ PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL DEL MUNICIPIO LIBERTADOR (PDUL)

Las declaraciones de principio y el contenido que se expresan en los documentos de este plan, tanto de la primera parte como de la segunda, son suficientes para captar el enfoque general y alcance del mismo (Vallmitjana y Brandt, 1996). A continuación se extraen los puntos más relevantes de las dos etapas, sin entrar en ningún momento en demasiadas especificidades.

Algunas definiciones preliminares que establece el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio Libertador

¿Qué son los planes?

Los planes urbanos son un instrumento técnico para racionalizar decisiones complejas, es decir, son un medio para la actuación. El plan, sólo es tal, a partir del momento en que el agente o autoridad lo hace suyo y deriva de él la toma de decisiones dirigidas a la consecución de metas y objetivos. Por lo tanto, un plan es para ser ejecutado. De ahí que su elaboración debe circunscribirse a ese propósito. La bondad del mismo se medirá por su articulación con las medidas que garantizan el cumplimiento de sus objetivos, por el nivel de

participación tanto de los entes públicos involucrados como de la comunidad, por la contrastación de la voluntad política de quien los formula, de la capacidad administrativa de quien debe ejercerlos y de los recursos movilizados, en el horizonte temporal sobre el que se proyecta el plan.

Las limitaciones de los planes

Los planes urbanos en general, y hasta hace poco, han sido objeto de serias críticas por su poca efectividad en la promoción y control del desarrollo urbano, por el énfasis exagerado de sus imágenes finalistas del territorio, por su poca flexibilidad de adaptación a los cambios de la dinámica en curso y por su incapacidad de incidir en las decisiones puntuales, tanto de actores públicos como privados, que día a día se hacen al margen de los propios planes.

En los últimos años, se ha desarrollado una vía intermedia: los planes estratégicos (Borja, 1997), cuyos principios clave podrían reducirse a tres: la definición de objetivos operativos, a partir de las dinámicas (política, social, económica y urbana) en curso y en función de un proyecto global de ciudad; la relación permanente entre objetivos y proyectos de corto y mediano plazo; y la concertación de actores públicos y privados en todas las fases del proceso de elaboración y ejecución del plan.

Características del Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Libertador

Un plan sui-generis

El aporte novedoso del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) del Municipio Libertador, es que éste ha sido concebido para operar dentro de un sistema de planificación de compatibilización y, también, como dice Gregotti, para escuchar las voces del proyecto específico. Por esta razón,

éste contiene especificaciones similares a las del Plan de Ordenamiento Urbanístico (POU) como es la conceptualización de la configuración global de la estructura urbana del municipio a través de sus componentes estratégicos, también posee las propias del PDUL como son las configuraciones concretas y específicas y, por último, acoge la de los planes estratégicos porque insiste sobre las relaciones estrechas entre el nivel global y el específico.

Hacer ciudad

Los documentos del PDUL aclaran, que hablar de proyecto global en este caso es hablar de "hacer ciudad" y significa optimizar los activos del municipio mediante propuestas-proyectos reestructuradores que posibiliten la reproducción ampliada del municipio como capital fijo, capital humano y capital simbólico. Esto se concreta para el caso del PDUL en un nivel global de conceptualización de la estructura urbana que se apoya directamente en la Opción de Desarrollo definida en la primera etapa, y en un nivel específico que lo materializa por medio de un catálogo coherente y abierto de actuaciones a corto y mediano plazo que le otorgan la flexibilidad necesaria para el proceso de discusión y consulta, tanto en su elaboración como para su posterior gestión.

Por estas razones, el proceso de análisis para la elaboración de la Propuesta del Plan sigue aproximaciones sucesivas que van de lo específico a lo general y viceversa. Entendiendo lo general como una referencia a la globalidad de la ciudad y sus objetivos de progreso, mejora y desarrollo que se reflejan en una ordenación global del territorio municipal, y lo específico como las actuaciones urbanísticas de mejoramiento, dirigidas a la construcción de nuevas plazas, parques, centros cívicos, conexiones viales tanto estructurales como complementarias, así como de otros equipamientos de ámbito local, todo ello orientado a la

satisfacción más inmediata de la ciudadanía. Son propuestas que dan respuestas urbanas a las necesidades más locales, a la vez que contribuyen a la configuración general, es decir, que construyen ciudad.

Contenido de la primera y segunda etapa

La primera etapa de la elaboración del Plan contempla: 1. Diagnóstico y Síntesis; 2. Evaluación de la Eficacia Funcional de la Estructura Urbana que tiene que ver principalmente con el nivel de la calidad de vida de la población asentada en el municipio. Esta se mide en términos del grado de cumplimiento de cada una de las áreas funcionales en las que se ha dividido el municipio con respecto a variables tales como, salud, educación, recreación, vivienda, servicios de redes, vialidad y transporte público, medio construido y medio físico natural; 3. Acciones Prioritarias; y 4. Opción de Desarrollo.

La segunda etapa está constituida por la Propuesta del Plan la cual se apoya en las directrices de la Opción de Desarrollo y se plantea, como se explica más adelante, por medio de dos niveles de aproximación analítica.

La opción de desarrollo y las características del Municipio Libertador

La primera etapa culmina con la Opción de Desarrollo, la cual se visualiza como una combinación dinámica e interactiva entre las características del sistema urbano del municipio y las políticas viables por parte del Estado; es decir, se reconoce la acción positiva del mismo dentro de ciertas limitaciones. La Opción de Desarrollo del municipio contempla una visión global de sus relaciones funcionales con los otros componentes del Área Metropolitana de Caracas y considera, para su planteamiento, las características más resaltantes del mismo, las cuales se sintetizan a continuación:

- El municipio tiene una extensión de 43.800 ha, de las cuales 32.700 ha, el 75%, se hallan ocupadas; alberga el 69% de la población y el 51% del empleo del valle de Caracas. El 69% de la población residente en barrios de todo el valle, se localiza en el Municipio Libertador.
- Presenta una tasa de crecimiento poblacional baja, tanto actual como futura.
- La posibilidad de una producción importante de nueva tierra urbana no es muy alta, sin embargo, bajo ciertas restricciones es factible localizar al oeste del municipio, áreas para futura expansión.
- La base económica del municipio está conformada históricamente por las funciones de capitalidad (contiene el núcleo original de asentamiento del gobierno nacional); es sede de actividades típicamente terciarias y del terciario superior tales como bancos, comercios y servicios especializados, fundamentalmente localizados en el casco central, que hacen del municipio el centro financiero y de intercambio a nivel internacional más importante del país. Sin embargo, en el caso de este municipio y como en muchos otros centros metropolitanos, se ha venido deteriorando el atractivo de su casco y de su periferia, como atractor de nuevas actividades del terciario superior.
- La estructura urbana del municipio en lo fundamental está consolidada, es decir, es un patrón conformado por áreas centrales interconectadas a lo largo de un eje lineal central y de ejes secundarios de menor jerarquía, y por áreas de diversa índole, como aquellas de actividad mixta que configuran corredores o zonas de transición entre áreas centrales; las de residencia, las de empleo no central y las de servicios.
- Presenta una alta densificación, un deterioro ambiental de sus principales núcleos de actividades, una indiscriminada intervención del espacio por áreas de desarrollo no controlado (barrios) y déficit de servicios públicos.
- Mantiene una estrecha interacción funcional, a través de

sus diferentes redes de servicios, con las demás entidades territoriales que conforman el Área Metropolitana de Caracas.

- La ordenanza primaria y sus reglamentaciones complementarias consolidan la estructura funcional existente a través de la asignación de usos del suelo e intensidades de desarrollo. Esta normativa presenta desfases con la realidad, tanto en zonas residenciales cercanas a los centros de actividades principales, en donde la dinámica urbana ha sobrepasado las regulaciones establecidas para los usos empleadores, como en las zonas con usos especiales o institucionales que han sufrido procesos de invasión por viviendas y locales sin la debida reglamentación.

La Opción de Desarrollo seleccionada descarta una reestructuración global de la estructura urbana y favorece más bien un proceso de ajuste, mejoras y renovación parcial de la misma, que permita, por una parte, elevar la calidad de vida de la población y, por otra, relanzar las ventajas comparativas del municipio. Esta debe permitir una fuente de nuevos recursos para el Estado a fin de potenciar los alcances de los programas sociales. Por lo tanto, la opción viable tiene dos componentes: la recualificación de las funciones de capitalidad y el mejoramiento de la calidad de las condiciones urbanas de la población. De la misma se desprenden las siguientes directrices:

- Estimular la dinámica de las actividades inherentes a la capitalidad y al terciario superior.
- Buscar mecanismos para mejorar gradualmente las condiciones de las áreas no controladas y las deterioradas.
- Ampliar y diversificar la oferta del mercado inmobiliario.
- Atacar las marcadas insuficiencias en los servicios clave tales como el agua, la disposición de residuos sólidos, la comunicación y el transporte, y los problemas de contaminación.

- Transformar las características fundamentales de las ordenanzas vigentes, con el fin de simplificarlas y darles coherencia global, actualizándolas y convirtiéndolas en mecanismos que puedan contribuir a mejorar la calidad del espacio urbano y a estimular la renovación urbana.

Las acciones que se identifican para dar cumplimiento a estas directrices son:

- Estimular el diseño y la implementación de proyectos conjuntos de recalificación, entre el sector público y el privado, que mejoren significativamente las condiciones ambientales y de funcionamiento de las áreas centrales con mayor potencial de desarrollo (Casco Central y Sabana Grande).
- Definir y concretar un programa de inversión en infraestructura básica: redes y transporte, con el concurso de los distintos ámbitos de gobierno.
- Desarrollar un programa viable y selectivo de inversión en equipamiento en las áreas de barrios.
- Aumentar la eficacia y la rentabilidad de los servicios públicos.
- Diseñar un sistema coherente de ordenanzas para el Municipio Libertador.

La Propuesta del Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Libertador

La segunda etapa, que es la elaboración de la Propuesta del Plan, se formula en dos niveles: un primer nivel de conceptualización de la configuración global de la estructura urbana y un segundo nivel, más específico, donde esta configuración se concreta por medio de una variada tipología de propuestas articuladas de intervención urbana y territorialmente localizadas. Tal como se mencionó antes, los dos niveles se concretan mediante aproximaciones sucesivas que convergen en las definiciones que se presentan a continuación.

Propuestas de primer y segundo nivel

Las propuestas de configuración global o de primer nivel se prefiguran a través de cuatro líneas estratégicas y directrices de los objetivos específicos de intervención urbana:

- La consolidación de las áreas empleadoras y de residencia, con énfasis en la recalificación integral del Casco Central y Sabana Grande; el rescate de otras áreas con potencial de desarrollo (a través de la recomposición del parcelario, de la dotación de centros de servicio y de otras piezas de infraestructura) y la rehabilitación de barrios.
- La identificación de áreas de expansión del municipio y la rehabilitación de tierras urbanas.
- La creación de un sistema de espacios abiertos.
- La mejora sustancial de la movilidad (sistema de transporte)

Las propuestas de segundo nivel, que materializan los objetivos específicos de intervención urbana, toman en cuenta:

- El tipo de actuación (sobre sistemas de equipamiento y redes, de recomposición del tejido urbano, de normativa y control y de mantenimiento).
- La extensión territorial involucrada (intervenciones puntuales y poligonales de actuación) que originan propuestas por **áreas** y de carácter **sectorial**
- Los agentes comprometidos (públicos y privados), los cuales generan propuestas integrales y parciales. Las primeras implican la concurrencia de la autoridad pública respectiva y de agentes privados, operando ambos bajo esquemas jurídicamente adecuados y dirigidas fundamentalmente a proyectos de diseño urbano. Las de tipo parcial son actuaciones cuya competencia es mayoritariamente de carácter público, dirigidas principalmente a la dotación de ciertos equipamientos y redes.

En síntesis, "La Propuesta" está conformada por un catálogo abierto de actuaciones, definidas de la siguiente manera:

a. Propuestas por Áreas, con:

- Lineamientos para planes especiales zonales (cuatro tipos)
- Lineamientos para planes de normativa y control (dos tipos)
- Lineamientos para planes de mantenimiento (un tipo)

b. Propuestas sectoriales, referidos al:

- Sistema de transporte
- Equipamiento y otras redes

Las dos clases de propuestas están vinculadas entre sí, ya que ambas se combinan o confluyen muchas veces sobre un mismo territorio. Sin embargo, las propuestas por áreas son intervenciones que exigen una visión comprehensiva de varios elementos (recomposición del tejido urbano, espacios abiertos, movilidad y accesibilidad, normativa y mantenimiento). Mayoritariamente, las propuestas por áreas suelen corresponder a las propuestas de carácter integral y las de carácter sectorial a las de tipo parcial.

Propuestas por áreas

Las propuestas por áreas son de siete tipos y cubren todo el territorio municipal a través de poligonales de actuación, por lo tanto, a cada porción de ciudad se le asigna el tipo de actuación específica que mejor se adecúa a los problemas detectados en ella, pero manteniendo como condición indispensable la coherencia que le impone la visión global. Como ejemplo, por mencionar uno de tantos, hay zonas que sólo pueden recualificarse a través de operaciones de intervención fuerte y no simplemente con modificaciones de la normativa o de mantenimiento.

Esta manera de organizar las actuaciones facilita la derivación de programas específicos, la revisión de la Ordenanza de Zonificación y además le otorga al plan, la ventaja de la flexibilidad indispensable para la definición y discusión de las prioridades de intervención urbana. De esta flexibilidad se hace referencia al inicio, al mencionar las reflexiones de

Gregotti (1996): *El plan se convierte en elemento indispensable para la gestión misma de las decisiones cotidianas, si bien, como muchas veces se ha repetido, él debe poseer suficiente flexibilidad como para responder a los cambios en las condiciones, sin por ello deber traicionar sus propias perspectivas de largo plazo.*

A continuación se definen los distintos tipos de propuestas por áreas:

1. Planes Especiales Zonales Tipo 1

Están referidos a lineamientos de renovación urbana, los cuales comprenden, entre otros, planteamientos de vialidad local, cambios de usos y nueva estructura parcelaria. En este tipo de planes se adoptan totalmente o parcialmente planteamientos de otros estudios para esas zonas.

2. Planes Especiales Zonales Tipo 2

Son los mismos planteamientos de los Planes Especiales Zonales Tipo 1 pero para zonas que no han sido identificadas por ningún estudio anterior.

3. Planes Especiales de Corredores Viales y de Actividades

Constituyen lineamientos para el parcelario intervenido por mejoras viales.

4. Planes Especiales de Espacios Abiertos

Están referidos a los lineamientos para la consolidación de áreas recreacionales, en espacios abiertos, con condiciones topográficas, de vegetación o hidrológicas adecuadas y que deben preservarse para beneficio de la comunidad.

5. Planes de Normativa y Control Tipo 1

Están referidos a los aspectos que se derivan de los desfases que presentan las actividades de ciertas áreas con la normativa vigente, relativos a usos, intensidad de construcción, vialidad complementaria y estacionamientos, entre otros.

6. Planes de Normativa y Control Tipo 2

Están referidos a la normativa y control para las áreas de expansión localizadas en las áreas desarrollables del municipio. Son lineamientos que especifican, de forma preliminar, las variables urbanas; las definitivas deberán ser el resultado de estudios especiales, previos a las intervenciones urbanas.

7. Planes de Mantenimiento

Están referidos a los lineamientos para la preservación de las condiciones actuales de ciertas áreas, con respecto a los usos, condiciones de habitabilidad e intensidad de construcción. Se prevén en algunos casos mejoras de vialidad y modificaciones en la normativa.

Cada propuesta se describe en una ficha técnica, la cual se identifica con una denominación que permite su ubicación en planos a diferentes escalas. Para el acceso a dicha información se cuenta con dos tipos de índices, uno, por cada tipo de propuesta y otro, por cada sector urbano, previamente definido. Esto facilita una visión y comprensión global de la estructuración de las mismas, a lo largo del territorio municipal.

Propuestas de carácter sectorial

1. Sistema de Transporte

Las propuestas de carácter sectorial se refieren al sistema de transporte, equipamiento y otras redes. En el caso del sistema de transporte se hace énfasis en propuestas para el sistema vial que de implantarse solventarían parte de los conflictos actuales y prepararían al sistema para un adecuado desarrollo futuro del municipio. Se identifican propuestas de vialidad de carácter estructural y complementarias. Las primeras incluyen obras de gran envergadura con efectos significativos sobre alguno o varios de los aspectos de movilidad que se definen en las propuestas del primer nivel. Su ejecución requiere del concurso de los tres ámbitos de gobierno, éstas se simulan y evalúan a través de un modelo

de usos del suelo y de transporte. Las propuestas complementarias en su mayoría corresponden a intervenciones en la vialidad vehicular y peatonal. Individualmente, tienen efecto local y en conjunto refuerzan el tejido urbano.

2. Equipamiento y Redes

Las propuestas de equipamiento están referidas a los servicios de educación básica y ciclo diversificado, asistencial, recreacional que agrupa parques urbanos, plazas y paseos, equipamientos culturales e instalaciones deportivas de nivel intermedio, mercados y cementerios y cubren los déficit detectados en el diagnóstico. Estos equipamientos no se localizan de forma exacta en una determinada parcela, sino en las áreas funcionales definidas en la primera etapa. Las propuestas de redes están referidas a los acueductos, cloacas y alcantarillados, electricidad, aseo urbano y domiciliario, gas y teléfonos. En estos casos, las propuestas se basan en los planes y proyectos previstos por los distintos organismos competentes y en planteamientos de otros estudios.

Las propuestas por áreas y las sectoriales están debidamente compatibilizadas.

Alternativas de Gestión

Con base en las recomendaciones gerenciales más importantes que se desprenden de la opción de desarrollo seleccionada y en el conjunto de actuaciones urbanas previstas en la propuesta del plan, se prevén modalidades operativas de corte innovador y gerencial, mencionadas al inicio de este artículo.

Dentro del conjunto de propuestas, se destacan las de actuación integral y las de tipo parcial en función de los agentes involucrados. Para las primeras, es factible diseñar jurídicamente un esquema mediante el cual se constituyen,

para cada proyecto, "agencias de renovación urbana", integradas por promotores privados quienes asumen el desarrollo total de determinadas actuaciones urbanísticas previstas en los planes correspondientes y aprobados por las autoridades competentes.

Para la actuación de estas agencias es indispensable que el Estado (autoridad competente) defina los polígonos de actuación, los parámetros de desarrollo en función de los objetivos generales y específicos, elabore el proyecto y lo someta a una evaluación económica financiera.

El Estado tiene dos opciones:

1. Persuadir a los propietarios incluidos en el polígono de actuación para que desarrollen el proyecto, a través de la creación de un consorcio o de una compañía anónima, en la que se repartan las cargas y beneficios de acuerdo con la participación de cada propietario, o bien a través de una junta de compensación, la cual distribuye los derechos de desarrollo.
2. Expropiar y ofrecer en subasta el proyecto, subrogando la expropiación y su desarrollo en terceras personas; esto significa por una parte, recursos directos e inmediatos para el Estado, los cuales pueden ser orientados a otras inversiones de carácter social y, por otra, beneficios para los inversionistas.

Para las propuestas de tipo parcial pueden crearse mecanismos de carácter fiscal que requieren de una base jurídica que permita la captación de fondos, tales como la contribución por mejoras y pago de impuestos.

La base jurídica para la instalación de estas figuras de actuación encuentra anclaje en la legislación vigente, por lo que su aplicación inmediata no requiere reformas legales,

muchas veces sujetas a dificultades de orden político, suficientemente conocidas.

Alternativas de Intervención

Del catálogo de actuaciones antes definido, se organizan dos conjuntos alternativos (un "menú" de actuaciones), los cuales deberán ser sometidos a una amplia discusión por parte de los actores involucrados. De esta discusión es muy posible que resulte otra combinación diferente de actuaciones.

La propuesta goza de la flexibilidad que le da el catálogo de actuaciones urbanas para la conformación de muchos conjuntos alternativos de propuestas y es la base para que el complejo proceso de elaboración-consulta que se dará en la tercera etapa del Plan, se realice de forma estructurada y eficiente.

En síntesis, la escogencia de las actuaciones se estará haciendo sobre la base de una Propuesta de Plan, que ha sido elaborada para que sea, tal como dice Gregotti (1996), un instrumento que induce a *...hacer más articuladas y penetrantes las decisiones de fondo, obliga a un esfuerzo multidisciplinario amplio y convergente hacia una hipótesis, y a recurrir a un conjunto de competencias en los diversos campos que interesan a la planificación, precisamente para construir los materiales consistentes para los futuros proyectos de diseño urbano y territorial.*

Cada conjunto alternativo está compuesto de varios subconjuntos de propuestas específicas (lineamientos), las cuales constituyen un mínimo técnicamente indispensable para que el conjunto se conforme de manera coherente y posible, dentro de los lapsos normales que un plan de este tipo establece como horizonte temporal, que son de quince a veinte años.

A modo de ejemplo, el Conjunto A: “El Casco Central y Sabana Grande como prioridad” está conformado por seis subconjuntos que a su vez se componen de varios lineamientos de propuestas específicas; los subconjuntos tienen que ver con:

- a. el Casco Central y Sabana Grande (proyectos específicos de recualificación urbana, conectividad, normativa, consolidación de mercados públicos, creación de centros de servicios y determinadas acciones en los barrios del sector);
- b. rehabilitación de barrios (acciones selectivas);
- c. propuestas para otras áreas con prioridad de desarrollo (en áreas seleccionadas con prioridad en la recomposición del parcelario, creación de centros de servicios y de espacios públicos);
- d. propuestas de conectividad para el municipio (intervenciones estructurales y complementarias debidamente seleccionadas);
- e. propuestas de infraestructura y equipamiento para ciertas áreas del municipio;
- f. propuestas prioritarias de normativa y control para ciertas áreas del municipio.

C. Compatibilidades e incompatibilidades entre planes parroquiales y con respecto al Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Libertador

En este punto se intenta definir el camino que queda por recorrer en el proceso iniciado de planificación urbana local, en la elaboración y aprobación de los planes parroquiales y del plan de desarrollo urbano local, por parte de las autoridades del Municipio Libertador.

La elaboración del PDUL no ha finalizado ya que falta por realizar la tercera etapa (los instrumentos del Plan). Los planes parroquiales entregados de forma separada no han sido compatibilizados entre sí, ni han incorporado las nuevas determinaciones del PDUL, por lo que la suma de estos planes parroquiales no constituyen un plan total coherente, aun cuando se trate de planes con énfasis en lo morfológico y se haya entregado una ordenanza general y particular por parroquia.

Es decir, falta por completar un proceso de compatibilización en varios niveles. Se dice por completar, porque tal como ha sido mencionado, el PDUL dispuso, utilizó e incorporó parte del material que aportaron los PP y otros estudios. Estos contienen una información obtenida a partir del reconocimiento exhaustivo, con la óptica del recorrido a pie, y tal como lo expresa Gregotti, auscultando la situación específica con atención, como punto de partida de toda modificación, sin que esto signifique diluir toda intervención en un empirismo sin principios y sin deber ser.

En el proceso de asimilación de esta información por parte del PDUL, surgieron nuevos elementos importantes a ser considerados y analizados por los planes parroquiales, pero esta retroalimentación nunca se dio.

El proceso, que debe promover las autoridades del municipio consiste, por una parte, en la identificación y superación de las incompatibilidades acumuladas hasta el momento, entre los PP y con respecto a los planteamientos del PDUL, y por otra, finalizar la elaboración de la tercera etapa del mismo.

A continuación se plantea un camino de búsqueda sistemática que permita la identificación de las inconsistencias e incompatibilidades mencionadas. Pero antes caben algunas reflexiones con respecto al enfoque sobre el ordenamiento y desarrollo urbano asumido por los PP.

A partir de la lectura de varios de los documentos que contienen los PP, se pueden derivar dos enfoques que paradójicamente parecieran coexistir a lo largo de su desarrollo.

El primero se presenta como un nuevo planteamiento sobre el ordenamiento y desarrollo urbano, en donde lo morfológico es protagonista y el rescate del espacio urbano se impone como objetivo clave para humanizar las ciudades, contrapuesto al enfoque funcionalista, que se arroja de las propuestas teóricas del movimiento modernista que llega a Venezuela en la década de los cuarenta.

El segundo, revela más bien un planteamiento que se complementa con el funcionalista, porque incide sobre la incorporación de la variable morfológica como elemento constitutivo del plan de desarrollo urbano como superación de las omisiones del enfoque funcionalista.

Se dice en varios documentos de los PP que para hacer ciudad se asume como criterio la continuidad presente en cada una de las partes que la conforman (tanto en lo lleno como en lo vacío), es decir, la conformación del sistema de espacios urbanos a través de la definición de los bordes urbanos y de las edificaciones continuas y aisladas con su correspondiente traducción en alta densidad y baja altura, y de la eliminación del rol protagonista de la parcela en cuanto a elemento a ser desarrollado individualmente, supeditándolo a una particular conformación del espacio público.

Tal como sostienen otros seguidores (Marcano, 1997), se trata de contrarrestar los efectos negativos de una planificación de corte funcionalista cuyos resultados se materializan a través de un espacio público expandido y sin forma precisa; la hipertrofia de los espacios abiertos y la falta de definición de límites entre el dominio público y privado; el protagonismo de una vialidad vehicular expresa que olvida al peatón y

separa usos de forma exclusiva y, por último, del eclipse del parcelario, como elemento estructurante y patrón de la forma urbana con la consecuente desvalorización de los bordes edificados y el surgimiento triunfante de la edificación aislada en contraposición de la cerrada y continua. De ahí que se asocie la actual ordenanza de zonificación con el enfoque funcionalista o modernista, supuestamente antagónico a este tipo de planteamiento de estrictos requerimientos morfológicos.

Pero por otra parte, en los mismos documentos mencionados de los PP se reconoce la pertinencia de estudios de carácter funcional y cuantitativo en relación con la dotación de servicios, redes, equipamiento, transporte, aunque se admite que éstos no llegaron a realizarse de una manera totalmente satisfactoria; también se presenta una ordenanza como instrumento pasivo para el control del desarrollo urbano, característica típica del enfoque funcionalista.

Tomando en cuenta el contenido de la Propuesta del Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Libertador, el cual no tiene un corte funcionalista puro, pareciera más bien que los PP ofrecen planteamientos, que son complementarios y no sustitutivos de los del plan de desarrollo urbano local. Esto no significa, por supuesto, que la totalidad de las propuestas de los PP, aun superando las posibles inconsistencias entre ellos, puedan ser incorporados a un plan de la escala del PDUL.

Sin embargo, vale la pena señalar, que si bien es sano el “llamado al orden” que hacen los planteamientos de los PP a los planes de corte funcionalista, lo contrario también lo es.

A lo largo de los diferentes intercambios mantenidos entre los equipos de los PP y del PDUL, y de la revisión de todos sus documentos, aparecen, de forma reiterada, propuestas que revelan una voluntad inconfesable de borrar una herencia urbanística, que si bien no tiene la calidad espacial buscada,

es la materialización de una evolución urbana que puede adecuarse sin necesidad de enmascararla o de destruir su esencia.

Estos hechos se manifiestan, por ejemplo, a través de la imposición de un mismo esquema morfológico por medio de una ordenanza, que no reconoce muchas veces la escala territorial, ni las particularidades funcionales presentes en cada una de las partes o sectores de la ciudad. Otras veces, sin embargo, las propuestas muestran timidez por las intervenciones que implican renovaciones urbanas radicales, cuando se pretende la recuperación de espacios urbanos con serios problemas de estructura parcelaria, manejando únicamente elementos tipológicos y morfológicos con el riesgo a generar sólo escenografías urbanas.

Está claro que hay que preocuparse a fondo de la transformación y adaptación de las estructuras urbanas existentes y habrá que buscar soluciones que puedan corregir estas ciudades inhumanas, sin derribarlas a toda costa. El camino estaría más bien en la selección cuidadosa de intervenciones urbanas estratégicas, bien acotadas y con lineamientos precisos de carácter morfológico rigurosamente controlados, dejando para el resto del territorio, el mecanismo de un sistema de ordenanzas bien estructurado y flexible.

Esto significa que una ordenanza de zonificación debe también reconocer la diversidad de tipologías de los tejidos urbanos desarrollados en diferentes épocas: la cuadrícula, la manzana abierta, los tejidos de los cascos históricos y de las áreas de expansión, bien sean las desarrolladas de acuerdo con los postulados modernos más clásicos, como son los grandes conjuntos habitacionales construidos por el sector público o las que siguen la tipología de las urbanizaciones con predominancia del bloque aislado. La ordenanza, por otra parte, debe propiciar el rescate del espacio público como eje y centro de la cualificación urbana así como el concepto de la

forma urbana como elemento importante para estructurar la ciudad (Marcano, 1997).

Como conclusión, se puede afirmar que salvando ciertas diferencias y en el caso del Municipio Libertador, el enfoque sobre el que se sustentan los planes parroquiales es complementario al del plan de desarrollo urbano local.

Casos de incompatibilidad

Dado que los planteamientos de los planes parroquiales pueden llegar a complementarse con los del plan de desarrollo local y no son enfoques excluyentes, es relativamente fácil detectar y corregir las diferentes incompatibilidades acumuladas durante el proceso de su elaboración, sin que por eso se desvirtuen las especificidades de ambos enfoques. Revisten de importancia aquellas incompatibilidades que se detectan en los casos siguientes:

- Caso 1. Cuando los PP se analizan como conjunto único.
- Caso 2. Cuando se comparan las propuestas de los PP con las propuestas del PDUL.
- Caso 3. Cuando se les aplica la Ley de Ordenación Urbanística para su aprobación.

De la experiencia obtenida a partir de la lectura realizada por el equipo del PDUL de los PP, se dispone de una lista de inconsistencias encontradas en varios de los planes que, como una primera aproximación, pueden ser utilizadas para ilustrar los diferentes casos.

Caso 1: Cuando los PP se analizan como conjunto único

a. Criterios para la definición de las Zonas de Ordenamiento Especial (ZOE).

Hay casos en que se plantean ZOE's obviando proyectos ya evaluados y aprobados por la autoridad local, sustituyéndo-

los por otras propuestas (ej.: Zona Rental de la UCV).

b. Desigualdad entre planes parroquiales en cuanto al nivel de elaboración y tratamiento de las Zonas de Ordenamiento Especial.

La situación más ilustrativa se presenta en el tratamiento heterogéneo de la especificidad de las propuestas en las zonas de ordenamiento especial. Hay PP en que los planteamientos están muy bien desarrollados, en otros escasamente esbozados, y en otros están sólo definidas las poligonales de actuación. En casi ningún caso se establecen los mecanismos de gestión.

c. Conectividad.

Interrupciones injustificadas de conectividad en los límites entre parroquias. Omisiones en la identificación y solución de conflictos en nodos viales de carácter estructural. Inviabilidad de algunas propuestas.

d. Caracterización de usos.

Cambios injustificados en la asignación de usos en áreas limítrofes de las parroquias.

e. Edificaciones con valor patrimonial.

Criterios demasiado laxos para la definición y aplicación de lo que es patrimonial.

f. El borde urbano.

Se aplica en casos muy discutibles (estructuras envolventes a los conjuntos de vivienda tipo Inavi).

g. Los criterios para la definición de "zonas de contraste con el entorno" y su puesta en operación.

En algunos casos, las regalías que se otorgan a los propietarios de parcelas de gran dimensión y los beneficios urbanos que se les exige, deben ser evaluadas con más cuidado, con miras a la equidad que hay que mantener en este tipo de negociación.

h. Las zonas de ocupación informal.

Debido a las condiciones impuestas en los términos de referencia de los contratos, en algunos planes parroquiales se estudian y en otros se omiten.

i. La ordenanza y su aplicación.

La forma de asignar los usos, tanto en áreas centrales, áreas periféricas o eminentemente residenciales, en varios casos introduce distorsiones en el carácter de la zona.

El aumento de la densidad de población producto de permitir mayor altura en edificaciones existentes, no se verifica con el respectivo aumento en la demanda de servicios, tales como estacionamientos públicos y otros equipamientos.

En términos generales, no se verifican los efectos de la ordenanza propuesta, con respecto a la densidad de población resultante y a la capacidad instalada de los servicios y redes.

Caso 2: Cuando se comparan las propuestas de los PP con las propuestas del PDUL

a. Vialidad.

Inconsistencias entre las propuestas de carácter estructural de vialidad del PDUL y las particulares de cada PP:

Se peatonalizan sectores sin tomar en cuenta las necesidades de accesibilidad vehicular que éstos demandan como sectores de carácter central que son;

Se obvian propuestas que mejoran la conectividad general a la vez que resuelven problemas de deterioro del tejido local.

Se obvian futuras líneas de metro, las conectividades en los barrios y los grandes nodos de transferencia entre las rutas troncales en barrios y las del resto de la ciudad. Todas estas situaciones originan un fuerte impacto en la estructura urbana

tanto a nivel local como global y por tanto no pueden ser obviadas.

b. Piezas de infraestructura.

Inconsistencias entre las propuestas de carácter estructural del PDUL y las particulares de cada PP. Por ejemplo, la no previsión de espacios para la instalación de grandes equipamientos.

c. Zonas de ordenamiento especial.

Inconsistencias entre las áreas seleccionadas para planes especiales en el PDUL y las zonas de ordenamiento especial propuestos por los PP.

Caso 3: Cuando se les aplica la Ley de Ordenación Urbanística para su aprobación

Las situaciones de inconsistencia o incompatibilidades de este caso se localizan fundamentalmente en los PP, por cuanto la elaboración de la tercera etapa del PDUL no se ha elaborado.

En términos legales y por la escala urbana, los PP no son ni planes especiales ni planes de desarrollo urbano. Los PP no establecen un plan operativo con prioridades de ejecución ni monto de inversiones.

Ciertos tipos de ZOE pudieran constituirse en lineamientos para planes especiales, pero otros, como el caso de los ZOE - 4, Zonas de Valor Patrimonial, sólo constituyen por su escala, elementos importantes para la conformación de programas específicos, como es la conservación de edificaciones patrimoniales.

Proceso de compatibilización

Para superar los escollos que originan las inconsistencias mencionadas, hace falta un proceso de compatibilización a

ser abordado por parte de la municipalidad y que en cierta forma inició el equipo del PDUL, cuando conoció los PP, y analizó las propuestas de carácter estructural que debía asumir.

Los PP no deberían evaluarse como planes acotados de pedazos de ciudad, sino a partir de las actuaciones propuestas en cada una de las zonas de ordenamiento especial (ZOE), definidos para cada parroquia, vistas en conjunto, es decir, a lo largo de toda la ciudad. Esta evaluación facilitaría el análisis de las inconsistencias de los dos primeros tipos (cuando los PP se analizan como conjunto único y cuando se comparan las propuestas de los PP con las propuestas del PDUL). Esto permitiría además la creación de programas de inversión no necesariamente contemplados en el PDUL, pero sí coherentes con los lineamientos del mismo.

En cuanto a la ordenanza de carácter morfológico que presentan los PP, ¿se incorpora de forma selectiva, previa evaluación, al sistema de ordenanzas del Municipio Libertador? ¿Es parte de la tercera etapa del PDUL?

Estos son sólo algunos criterios que el Municipio Libertador puede adoptar para la continuación de un proceso que exige una delicada decantación, selección, y priorización de la variadísima gama de propuestas urbanas que ofrecen tanto los PP como el PDUL; de lo contrario, se estaría perdiendo un enorme esfuerzo profesional, material y una excelente oportunidad para perfeccionar el proceso de planificación urbana local iniciado.

BIBLIOGRAFÍA

- BORJA Jordi (1997)
«La construcción de la ciudad metropolitana. Grandes proyectos: centralidad y movilidad». En: *Urbana* v.1, Nº 19, Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 127-134.
- CALVO ALBIZU, Azier y otros (1996)
Plan Parroquial de Ordenamiento Urbano; Santa Rosalía-Sur. Memoria descriptiva. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.
- DOUGLASS, North C. (1995)
Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 135-136.
- GREGOTTI, Vittorio (1996)
«Proyecto urbano y planificación: un diálogo necesario». En: *Urbana* v.1, Nº 18, Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 124-128.
- MARCANO, Frank (1997)
Ciudad: espejo del instrumento ordenador. Artículo para ser publicado en *Economía Hoy*.
- VALLMITJANA, Marta y otros (1994)
«El ordenamiento territorial y urbano: reasunción de un poder perdido» en: Gabriela Chalbaud, coord., *Descentralización de los servicios.* Caracas: Copre-Pnud, Editorial Nueva Sociedad.
- VALLMITJANA, Marta; Brandt Carmelita y otros (1996)
Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Libertador. Primera y Segunda Etapa. Insurbeca, Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela y la Alcaldía del Municipio Libertador.

INSURBECA

Insurbeca C.A. (Empresa de servicios)

INSTITUTO DE
URBANISMO
COMPañIA
ANÓNIMA

El 23 de junio de 1984 el Instituto de Urbanismo logra consolidar el binomio investigación-extensión a través de una empresa mercantil asociada al Instituto, que le ha dado un carácter realmente innovador e importante dentro del ámbito académico.

FACULTAD DE
ARQUITECTURA
Y URBANISMO

La empresa universitaria Insurbeca, C.A. fue creada dentro del marco establecido por la Fundación Universidad Central de Venezuela, que permite la instrumentación de compañías o empresas que puedan servir de puente para la comercialización de los productos y resultados de las investigaciones que se realizan en el seno de esta universidad. La empresa inicia sus actividades en junio de 1985, y ha venido desarrollando sus servicios de asesoría técnica en el ámbito nacional e internacional realizando un conjunto de estudios, tanto para el sector público como para el privado, en las áreas de Planificación Urbana y Regional, Planificación de Transporte, Diseño Urbano, Servicios Públicos, Economía Urbana y Evaluación de Proyectos.

UNIVERSIDAD
CENTRAL DE
VENEZUELA

Dados los resultados positivos obtenidos de estas experiencias, la empresa en la actualidad genera beneficios que le permiten autofinanciarse y apoyar económica y técnicamente a las actividades de Investigación y Docencia de Postgrado que realiza el Instituto de Urbanismo.

Durante los primeros años de su ejercicio, la empresa logró realizar pocos pero importantes trabajos de asesoría que poco a poco fueron consolidando su imagen como empresa altamente calificada en el ámbito profesional. Trabajos como los realizados para la Zona Rental de la UCV, en 1986, la asesoría al Banco Mundial para el avalúo de los terrenos revertidos en el área del Canal de Panamá, el Estudio de Impacto del Metro sobre la Estructura Urbana de Caracas constituyen ejemplos importantes de la capacidad de actuación de la empresa, así como de su excelente calidad académica y profesional. Estos trabajos iniciales permitieron el establecimiento de una infraestructura gerencial, profesional y administrativa como base para el desarrollo posterior de la empresa.

Hasta el presente, la Empresa ha realizado trabajos a diversos sectores tales como universidades, ministerios, concejos municipales y alcaldías, y empresas petroleras y del gobierno, tales como la Universidad Central de Venezuela, Universidad de Panamá, Universidad Metropolitana, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Desarrollo Urbano, Municipio Alma Caroní (Edo. Bolívar), Distrito Girardot (Edo. Aragua), Distrito Iribarren (Edo. Lara), Municipio Baruta (Caracas), Municipio Chacao (Caracas), Municipio Petare (Caracas), Municipio Libertador (Caracas), Municipio Vargas (Caracas), Cvg-Sidor, Pdvsa, Maraven, C.A. Metro de Caracas, Inteplan Consult, entre otras.