

**LOS CONTROLES
URBANÍSTICOS Y SU EFECTO
EN EL DESARROLLO URBANO
DE CARACAS**

RESUMEN

El presente informe corresponde a un trabajo académico presentado en el Seminario sobre Teoría Urbana del Doctorado en Ciencias, Mención Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela. Se apoya fundamentalmente en la experiencia profesional de la autora en el ejercicio de la planificación urbana y tiene por objeto analizar algunos controles que se aplican al desarrollo urbanístico de Caracas y señalar su incidencia en el deterioro del medio urbano. Para ello se analizan diversos aspectos de los instrumentos de control y su aplicación, los cuales se ilustran a través de casos específicos en la ciudad de Caracas. La mayor parte de los casos analizados corresponden al área de transporte, ya que en ella se inscribe el ámbito profesional y académico de la autora.

Un primer capítulo se dedica a la problemática del sureste de Caracas, un sector donde, actualmente, se presentan conflictos entre vecinos, promotores y autoridades municipales, lo que ha producido la paralización de un proceso de desarrollo que, hasta el momento, presentaba un ritmo acelerado. Allí se concentran, además, otros problemas diversos que serán analizados en relación a los instrumentos de control.

Un segundo capítulo está dedicado a los controles activos. Allí se analizan tres variantes de la acción pública: renovación urbana, la acción pública como parte de las ordenanzas de zonificación, y la acción pública de carácter sectorial. En cada una de ellas se ilustran los efectos que se producen por la falta de coordinación y de continuidad en las políticas de desarrollo urbano.

Finalmente, se analizan los controles pasivos y tres de los problemas que se derivan de su aplicación: dotación de vialidad por ordenanzas, integración de parcelas y reciclaje de edificaciones. A través de ejemplos,

se señalan diversas incompatibilidades entre las reglamentaciones y las características urbanas propias de sectores específicos de la ciudad.

INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es tratar de sustentar la hipótesis de que algunos controles que se aplican al desarrollo urbanístico de Caracas contribuyen al deterioro del medio ambiente urbano y de la calidad de vida en la ciudad. Se analizan exclusivamente los instrumentos de alcance local, es decir, los que controlan directamente el desarrollo. Si bien ellos se derivan de planes rectores y éstos de planes regionales y sectoriales, sólo se hará referencia a los instrumentos finales y su aplicación.

Entre los aspectos que sustentarán la hipótesis planteada se pueden mencionar los siguientes:

- a/ la complejidad de los procedimientos administrativos y peculiaridades en los mismos, las cuales no serán objeto de análisis en este trabajo;
- b/ la poca factibilidad de llevar a la práctica algunas condiciones de desarrollo que la normativa establece para las obras de urbanización y edificaciones;
- c/ la poca flexibilidad de las reglamentaciones al no contemplar márgenes de tolerancia suficientemente amplios para que las edificaciones o urbanizaciones se desarrollen legalmente en forma aceptable, cuando no sea factible el cumplimiento de los estándares establecidos; esto propicia el surgimiento de desarrollos espontáneos al margen de los controles y en condiciones urbanísticas poco deseables;
- d/ los distintos agentes, públicos y privados, de los cuales depende el cumplimiento de los requisitos de desarrollo; la indefinición o superposición de competencias y la dificultad de conciliar intereses para lograr acuerdos en cuanto a las decisiones e inversiones;
- e/ los altos costos de urbanización por las características topográficas de las áreas aún vacantes de la ciudad, sólo abordables por el Estado o por grandes entes financieros;
- f/ el diseño de los instrumentos de control, orientado a la construcción de nuevas edificaciones; el reciclaje de las existentes no está contemplado explícitamente. Esta opción, que se impone actualmente por las circunstancias económicas prevaletentes, y el grado de desarrollo que ha alcanzado la ciudad, no encaja en la normativa, y las estructuras existentes no pueden adaptarse a las condiciones de desarrollo exigidas.

Para sustentar las anteriores afirmaciones se analizarán casos específicos del Área Metropolitana de Caracas, especialmente el de la Hoya del Sureste, de mucha actualidad, pero con las necesarias referencias puntuales a otros sectores.¹ Se hace énfasis en la Hoya del Sureste porque es uno de los pocos sectores que, además de tener zonas consolidadas sujetas a renovación, cuenta con extensas áreas desarrollables, sobre las cuales existe fuerte presión por parte del sector privado; por tanto, se presta para ilustrar varios de los aspectos que serán tratados.

La mayoría de los ejemplos se refieren al área de transporte porque en ella se inscribe el ámbito profesional y académico de quien realiza el trabajo. Los análisis que se presentan son producto del estudio de múltiples casos en varios años de experiencia en la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y en la UCV, pero corresponden a posiciones personales y en ningún caso involucran a las instituciones. Por ello, el contenido y alcance del trabajo es estrictamente académico. Asimismo, las referencias bibliográficas corresponden a documentos públicos o a trabajos en que la autora ha participado personalmente.

El primer capítulo se dedica a una breve reseña de la problemática del sector Sureste de Caracas, porque se trata de un caso ilustrativo de los conflictos que pueden derivarse de la indefinición en los controles. Los capítulos dos y tres se dedican al análisis de los controles activos y pasivos respectivamente.

1/ANTECEDENTES DE LA PROBLEMÁTICA DEL SECTOR SURESTE

La dinámica de desarrollo del Sureste, acelerada a raíz de la aprobación de la Ordenanza de Zonificación en 1984, trajo consigo multitud de problemas que han conducido a la paralización total del desarrollo y de la permisología en el sector. Las complejidades del proceso de renovación y de urbanización ha enfrascado a los vecinos, desarrollistas y organismos públicos en una polémica interminable que ha alcanzado hasta el Congreso Nacional.

En el proceso se han generado nuevos acuerdos y reglamentos municipales y nuevos procedimientos para cumplirlos; se han creado, o están en formación, organizaciones *ad-hoc*, tales como:

La Gerencia de Desarrollo Urbano del Sureste, adscrita al Concejo Municipal del Distrito Sucre para gestionar obras públicas y mejoras en el sector;

Un Consejo Asesor de la mencionada Gerencia, con representantes de distintas instituciones;

¹Se utiliza en este trabajo la palabra sector refiriéndola generalmente a un ámbito geográfico, no económico.

El Consejo de Urbanismo del Sureste, una rama de Fedecámaras que agrupa a los promotores y desarrollistas;

La Junta Promotora del Sureste, que aglutina a las diversas Asociaciones de Vecinos de las urbanizaciones para fiscalizar los procesos de permisología, urbanización, construcción y para defender el punto de vista de los vecinos ante las autoridades.

Con todo, no hay aún soluciones concretas ni documentos claros que guíen las acciones de los propietarios o promotores privados, con lo cual muchos de ellos enfrentan, además de desconcierto, problemas financieros por los créditos obtenidos, maquinarias y obreros inactivos y todos los inconvenientes derivados de la paralización de las inversiones.

La última decisión del Concejo Municipal del Distrito Sucre en relación al problema, ha sido encomendar a la Universidad Simón Bolívar un estudio global de la Hoya del Sureste, con la perspectiva de que dicho estudio aporte soluciones a la problemática actual y oriente la gestión de las mismas. Dicho estudio tendrá un año de duración, a lo que sumará el tiempo que tome instrumentar las acciones que de él se deriven.

Entre tanto, se observan ya invasiones de terrenos en uno de los pocos sectores de la ciudad con un mínimo de marginalidad ecológica. Asimismo, se viene produciendo el reciclaje y cambio de uso de edificaciones al margen de la normativa vigente. En parte, esto ocurre por la falta de mecanismos eficientes de fiscalización pero también, por la incapacidad de los instrumentos para conducir la acción privada hacia un desarrollo urbano deseable y posible.

El Plan que dio origen a la Ordenanza del Sureste contempló una serie de acciones a ser realizadas por el sector público orientadas a asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo, tales como: dotación de parques metropolitanos, ampliación y mejoras de los servicios de infraestructura, refuerzo del núcleo universitario USB y de los núcleos urbanos Baruta, La Trinidad y El Hatillo; dotación de servicios asistenciales, educacionales y recreacionales de nivel local y sectorial, y delimitación de áreas de reserva forestal.

Las obras mencionadas no se concretan y comienzan a desarrollarse las urbanizaciones y edificaciones por parte del sector privado, acogiéndose a lo establecido en la Ordenanza de Zonificación. Surge así Lomas de La Lagunita, La Bonita, Los Samanes, Manzanares, Guaicay, Terrabella y muchas otras urbanizaciones, hasta que comienza a hacerse sentir el colapso de los servicios de redes. Las interrupciones de

electricidad se producen con frecuencia, el agua llega en forma intermitente y la congestión de tráfico se hace intolerable.

Ante esta situación, las comunidades de vecinos levantan su voz de protesta y dan inicio al conflicto que paraliza actualmente al sector.

2/LOS CONTROLES ACTIVOS: LA ACCION PUBLICA

Los controles activos tienen varios tipos de aplicación. Analizaremos aquí tres de ellos: renovación urbana, acción pública como parte de las ordenanzas y la acción pública de carácter sectorial.

2.1/ Renovación urbana

La renovación urbana de un sector de la ciudad, como es el caso de la ejecución de Parque Central y, actualmente, del Parque Vargas en el Casco Central de Caracas, implica una acción pública directa que responde a un proyecto global del área y que está respaldado por una voluntad política del momento. Los ejecutores, generalmente, son el Centro Simón Bolívar y los organismos de nivel nacional (Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Transporte, INAVI, etc.).

Este tipo de proyecto involucra inversiones considerables, ya que implica altos costos de expropiación y reubicación de actividades y de servicios que se agregan a los costos de las obras propiamente tales. Además, trae consigo multitud de conflictos de tipo social: oposición al desalojo, posiciones conservacionistas y otros.

Para que un proyecto de renovación urbana se materialice, hace falta que se conjugue una firme decisión política con la disponibilidad de los recursos. Si bien la primera debería traer la segunda, en la práctica esto no siempre ocurre, especialmente cuando la ejecución del proyecto abarca más de un período de gobierno.

La primera etapa es la afectación del área sujeta a renovación, generalmente por decreto, para impedir toda iniciativa privada de desarrollo y evitar así mayores costos de expropiación. Los organismos encargados proceden a elaborar los proyectos y programas respectivos y esto es todo lo que, en algunos casos, llega a realizarse al respecto. En consecuencia, el área queda "**congelada**"; los propietarios de las edificaciones no pueden transarlas en el mercado inmobiliario y tampoco invierten en el mantenimiento mínimo necesario por la perspectiva del desalojo. En esta situación, en sucesivos cambios de gobierno y de políticas a través de los años, los sectores que algún día estuvieron "**sujetos a renovación**" caen en deterioro

extremo. Las actividades mantienen un carácter “**transitorio indefinido**”, las refacciones indispensables de las edificaciones existentes se hacen con los materiales más baratos o desechos, y las nuevas se construyen como galpones o tarantines, dando al conjunto un aspecto deplorable.

Lo antes expuesto puede verificarse con una simple mirada hacia dos sectores de Caracas:

San Agustín del Norte y parte de El Conde. Por el Decreto 792 en 1975 se afectó un área de 354.000 m² para renovación urbana, a ser ejecutada por el Centro Simón Bolívar. Al cabo de 12 años no se ha realizado, y actualmente se estudia la desafectación con una nueva ordenanza para el sector.

Santa Rosa, al norte de la Avenida Libertador, afectada por el Decreto 694 en 1966 y al sur de dicha avenida, por Decreto 1.052 en 1968. El sector tiene 20 años afectado; la parte sur ha sido expropiada casi totalmente, pero no se le ha hecho renovación. En la parte norte, permanecen aún muchos antiguos propietarios, incluso algunos que han invadido sus antiguas viviendas, después de haberseles cancelado las expropiaciones.

También se puede mencionar en relación al cambio de políticas en el tiempo, el área correspondiente a Morelos, Parque Carabobo y La Hoyada, destinadas al Parque Vargas por la administración actual, después que administraciones anteriores habían invertido cientos de millones de bolívares en proyectos y obras para un conjunto que se denominaría Desarrollos BANTRAB. En este caso, el cambio de rumbo fue beneficioso para la ciudad al sustituir un conjunto de gran intensidad de desarrollo por un parque. Sin embargo, muestra, igualmente, la inestabilidad de las políticas de planificación urbana.

2.2/La acción pública como parte de ordenanzas

Hay un segundo tipo de control activo integrado al pasivo, es decir, programas de obras contempladas en las ordenanzas para ser ejecutadas por el sector público. La mayoría de los planes urbanos y sus correspondientes ordenanzas, se realizan contando con obras públicas cuya ejecución se considera garantizada por acuerdos con los organismos correspondientes. Paralelamente, las ordenanzas otorgan derechos de desarrollo al sector privado, los cuales, generalmente, son irreversibles; asignar a un área condiciones de desarrollo inferiores a las que en un momento dado posee, puede traer consigo múltiples conflictos legales de gran complejidad, los cuales no siempre se resuelven favorablemente, excepto por la vía de la expropiación por causa de utilidad pública.

De tal manera que, de no cumplir el sector público con las dotaciones de vialidad y otros servicios previstos en las ordenanzas, es difícil revertir los derechos ya otorgados al sector privado. Esta es la causa de que la ciudad se haya desarrollado más allá de su capacidad de absorber nuevas actividades.

Fue así como las densidades de población y empleo asignadas en el Sureste se apoyaban en un conjunto de servicios, en especial, importantes obras de vialidad, entre ellas:

Autopista Carabobo, que partiría desde el Distribuidor La Bandera de la Autopista Francisco Fajardo, con un recorrido por el Sur a través de Santa Fe, El Cafetal y Cerro Verde hasta Petare.

Segundo piso de la Autopista Prados del Este, el cual duplicaría la capacidad de dicha vía.

Autopista Hoyo de La Puerta La Trinidad Cerro Verde.

Autopista Circunvalación del Sur, la cual conectaría La Rinconada, Sartenejas, La Unión y Petare.

Intercomunal La Trinidad – El Hatillo.

Hasta el momento sólo se ha ejecutado el tramo La Trinidad–La Boyera de la Intercomunal La Trinidad–El Hatillo, en tanto que ha habido un proceso acelerado de urbanización y construcción en el sector y, en consecuencia, un marcado crecimiento de la población, de 96.106 habitantes en 1981 a 147.424 en 1986, lo que representa un 56% de aumento (51.318 personas) en cinco años, según estimaciones recientes. Actualmente se encuentran introducidos permisos de viviendas para otras 50.000 personas.

Sin embargo, en el caso del Sureste, la Ordenanza deja por primera vez una salida que no había existido en las otras ordenanzas de Caracas. Esto es, la inclusión del Artículo 127, el cual reza lo siguiente:

“La Dirección de Ingeniería Municipal no autorizará la construcción de viviendas y otras edificaciones en aquellos desarrollos que no hayan sido incorporados a las redes de servicios públicos correspondientes y al sistema vial del sector, que cuenten con capacidad suficiente para absorber las demandas de tales servicios y los volúmenes vehiculares que generan esos desarrollos”.

Con base en este artículo, los vecinos lograron la paralización del sector. Los desarrollistas deben presentar constancias de disponibilidad de servicios para obtener los permisos. Las correspondientes a servicios de red las procesa

el INOS y la Electricidad de Caracas de acuerdo a la disponibilidad de agua y energía eléctrica para el sector. Pero la capacidad vial es algo complejo de garantizar. En el caso de grandes desarrollos es posible realizar estudios para la estimación del impacto en el tráfico, pero las edificaciones aisladas, entre ellas, viviendas unifamiliares, tienen una incidencia mínima, pero que, en conjunto, puede ser considerable y su estimación no puede realizarse por incrementos a partir de cada permiso individual solicitado.

Esto ha obligado a las autoridades municipales a diseñar mecanismos de emergencia en consulta con el MTC para resolver los casos de los desarrollos que están detenidos a pesar de haber cumplido buena parte de una larga lista de permisos necesarios, a saber:

- Condiciones de desarrollo en consulta preliminar
- Aprobación de anteproyecto de la urbanización
- Permiso para realizar movimiento de tierra
- Permiso para ejecutar obras de urbanismo
- Aprobación del proyecto definitivo
- Permiso general de construcción en parcelas
- Permisos de habitabilidad de las edificaciones

A éstos se agregan las certificaciones de disponibilidad de servicios de redes y de suficiencia de capacidad vial.

Paralelamente, el Concejo Municipal propone contratar a la USB un estudio global de la Hoya del Sureste; el contrato logra concretarse al cabo de un año y el estudio se inició recientemente. En la actualidad, tanto los propietarios individuales de terrenos en el Sureste, como los promotores de grandes conjuntos de viviendas, se encuentran igualmente paralizados en espera de certificaciones de servicios y de suficiencia de capacidad vial para continuar su proceso de permisología, con gran incertidumbre acerca de las posibles salidas al conflicto planteado y con amenazas de recurrir a instancias legales superiores, en reclamo de los derechos que les otorgan los permisos ya concedidos.

Podría pensarse que la inclusión, por primera vez, de un artículo como el 127 de la Ordenanza del Sureste, permite a las autoridades municipales subsanar el problema de anteriores ordenanzas, ya que hace posible frenar el desarrollo indefinidamente hasta que se concrete la acción pública. De

hecho, un artículo similar fue incluido en la Ordenanza de El Junquito, de posterior promulgación. Sin embargo, en la práctica, lo que realmente ocurre en sectores con tan fuerte presión de desarrollo como los mencionados, es que comienza a producirse la urbanización no controlada y los desarrollos espontáneos, porque los organismos no disponen de los suficientes funcionarios ni la organización necesaria para impedirlo, lo cual conduce al deterioro progresivo del área.

Por otra parte, apartando la visión parcial de los vecinos y desde un punto de vista social, la paralización del desarrollo del Sureste priva a un importante contingente de población de ingresos medios de una oferta residencial en un sector de alta calidad ambiental, comparable al de las urbanizaciones del este de Caracas donde las viviendas alcanzan precios prohibitivos para ese grupo social. Los obliga así a recurrir a sectores de la ciudad con estándares bastante más bajos y con precios relativos similares, lo cual significa un deterioro, o imposibilidad de mejora, de sus condiciones de vida.

2.3 Acción pública de carácter sectorial

Una última forma de acción pública se refiere a la realización de obras de alcance metropolitano, no imputables a las demandas de un área de la ciudad en particular, sino al funcionamiento global de las actividades urbanas, tales como universidades, hospitales, vialidad matriz y sistemas de transporte público, las cuales responden a planes sectoriales (Educación, Salud, Transporte, etc.).

Cuando existe una programación de obras de este tipo, los planes urbanos la toman como base para la asignación de condiciones de desarrollo en la elaboración de los instrumentos de control pasivo. La vialidad local, por ejemplo, se diseña en función de sus conexiones con la vialidad matriz programada; la dotación de áreas verdes toma en cuenta la cercanía de parques metropolitanos, y así, la asignación de usos e intensidades de desarrollo está en función de los servicios previstos.

De tal manera que, si no se concreta la acción pública, hay una repercusión a nivel de toda la ciudad. El caso más evidente es el de la congestión de tráfico generalizada que existe en Caracas. Al respecto, mencionaremos algunas de las obras de vialidad que han formado parte de programas conjuntos entre MTC, MINDUR, OMPU, Concejos Municipales y otros organismos, recogidas en un proyecto de Ordenanza de Vialidad Matriz que nunca ha sido aprobado. Las prioridades de ejecución se han ido desplazando en el tiempo e incluso se han permutado,

por lo que no se hará referencia a las previsiones temporales. Algunas obras ya fueron mencionadas en la referencia al Sureste, y a ellas se agregan las que se incluyen en esta lista:

Extensión de la Av. Libertador en trinchera hacia el Este (Chacao—Altamira) y hacia el Oeste (Morelos—Centro).

Ampliación de la Autopista Francisco Fajardo desde Caricuao hasta Petare.

Extensión de la Av. Boyacá desde la Av. Baralt hasta El Peaje de la Autopista Caracas—La Guaira.

Alimentador Agua de Maíz, entre la Av. Boyacá, la Autopista Francisco Fajardo y El Cafetal.

Las mencionadas obras fueron propuestas como una necesidad de dotar al AMC de un sistema vial interconectado, capaz de absorber y manejar la demanda de movilización propia de las actividades urbanas. Muchas cuentan con proyecto o anteproyecto aprobado y con decretos y expropiaciones realizados. Es fácil suponer que si la ciudad contara con estas obras, más la extensión del sistema metro, el problema de congestión de Caracas estaría resuelto.

Lo mismo puede decirse del proyecto de conectar Caracas y el Litoral Central por una línea ferroviaria, el STR, al cual se destinó gran cantidad de recursos e, incluso, se inició la construcción de obras de infraestructura, las cuales se encuentran actualmente abandonadas.

En su momento, hubo falta de coordinación entre organismos, retardo en las decisiones, complejidad en los procesos de expropiación y reubicación, asignación de recursos insuficientes y otras trabas inherentes a la administración pública. Hoy en día, las circunstancias económicas no son las mismas, la inversión pública en el sector transporte para Caracas se ha concentrado principalmente en la conclusión del metro, y ni la mayor voluntad política lograría reunir los recursos necesarios para llevar a cabo los mencionados proyectos. Sólo la fracción de obra vial que afecta al Sureste tiene un costo estimado de 4.000 millones de bolívares, la mitad del presupuesto de obras del MTC para toda la nación en 1986.

Las tres variantes que se han analizado en relación a la acción pública ponen de manifiesto uno de los aspectos inicialmente planteados: los distintos agentes, públicos y privados de los cuales depende el desarrollo armónico de la ciudad; la indefinición o superposición de

competencias y la dificultad de conciliar intereses para lograr acuerdos en cuanto a las decisiones y las inversiones.

Así, los servicios de redes están a cargo del INOS, Electricidad de Caracas, CANTV, etc.; los servicios comunales deben ser provistos por MINDUR, CSB y Concejos Municipales; la vialidad y obras públicas de mayor jerarquía corresponden al CSB, INAVI, MTC, MINDUR, y otros; otras obras deben aportarlas los desarrollistas privados. En algunos casos no queda definido cuál organismo los llevará a cabo.

En el momento de elaborar planes, es necesario el concurso de los agentes involucrados. Sin embargo, las autoridades son cambiantes y con ellas las políticas y prioridades de inversión de los organismos públicos y las relaciones de poder público y privado. De ello depende la orientación de las inversiones en determinado sector de actividad, determinada región, Estado o localidad, y no existe una política de continuidad que obligue a cumplir los compromisos previamente establecidos.

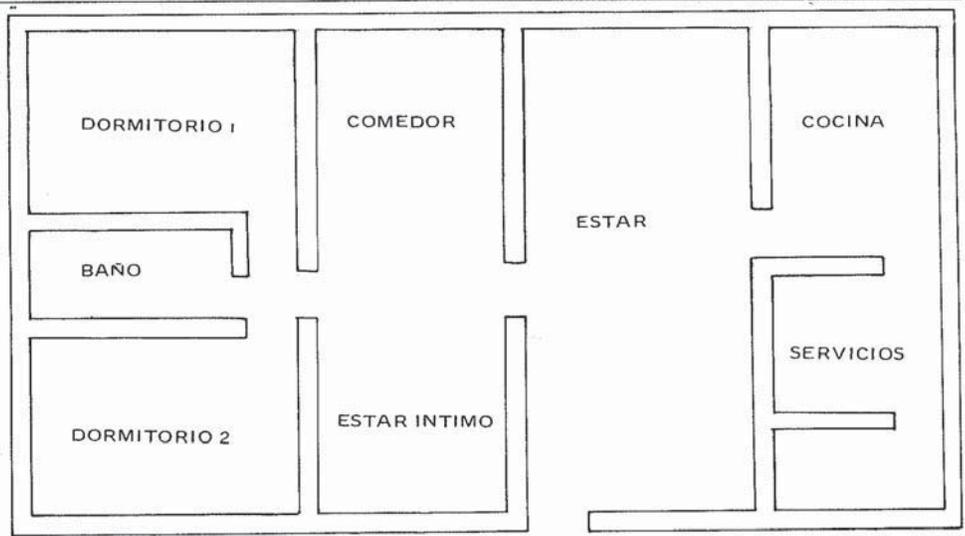
Cada día se hace más difícil que la acción pública pueda, simultáneamente, proporcionar la oferta de servicios que demanda el crecimiento de la ciudad y solventar el déficit acumulado por los errores del pasado.

3. LOS CONTROLES PASIVOS: LAS ORDENANZAS

La complejidad implícita en la orientación del desarrollo urbano por instrumentos pasivos, puede definirse como una especie de pugna entre los que elaboran las ordenanzas (organismos municipales) que tratan de abarcar el máximo de variables en juego con un articulado extenso y detallado, y un sector privado hábil que tratará de encontrar el más pequeño aspecto no contemplado y apelará por las interpretaciones más convenientes para elevar al máximo la rentabilidad de su inversión.

En ese proceso se presentan situaciones que pueden ser confusas: por ejemplo, en la Ordenanza del Sureste, la variable "número de dormitorios" se utiliza para estimar la población en los casos de variación colectiva. Para ello, se especifica como dormitorio todo espacio que pueda ser usado para dormir, exceptuando las áreas sociales de estar y recibo, comedor separado o integrado a las áreas sociales y las áreas de servicio. Esta definición permite presentar una planta típica de cuatro habitaciones como las que se ilustra en la Figura 1 como un apartamento de dos dormitorios, eliminando del plano dos cerramientos y colocando los letreros indicativos adecuados.

FIGURA 1
CONTROL DE DENSIDAD
POR DORMITORIOS



Otro caso común es el de proyectos cuidadosamente elaborados para construir varios apartamentos, presentados como grandes viviendas unifamiliares con múltiples ambientes, que luego de obtener los permisos correspondientes, serán retabificados en la forma conveniente.

Como los mencionados hay muchos casos, lo que ha popularizado el decir que todo proyecto tiene dos juegos de planos: el de permisología y el de construcción.

Valga el paréntesis para ilustrar, a manera de introducción, ese permanente enfrentamiento entre la técnica y experiencia del controlador y la astucia del controlado, que caracteriza a los instrumentos de control pasivo.

Las variables sujetas a control son de varios tipos: tamaño mínimo de parcela, porcentajes de construcción y ubicación, altura máxima, retiros de frente, lateral y fondo, usos permitidos y/o prohibidos, puestos de estacionamiento, condiciones para integrar parcelas y muchos otros aspectos que varían en cada zonificación.

En su aplicación se presentan distintos problemas por el control de alguna de las variables o de la combinación de ellas, los cuales sería muy extenso abarcar. De tal manera que se analizan en este capítulo tres casos típicos que permiten ilustrar las incompatibilidades en que suele incurrirse con los instrumentos pasivos: la dotación de vialidad, la integración de parcelas y el reciclaje de edificaciones.

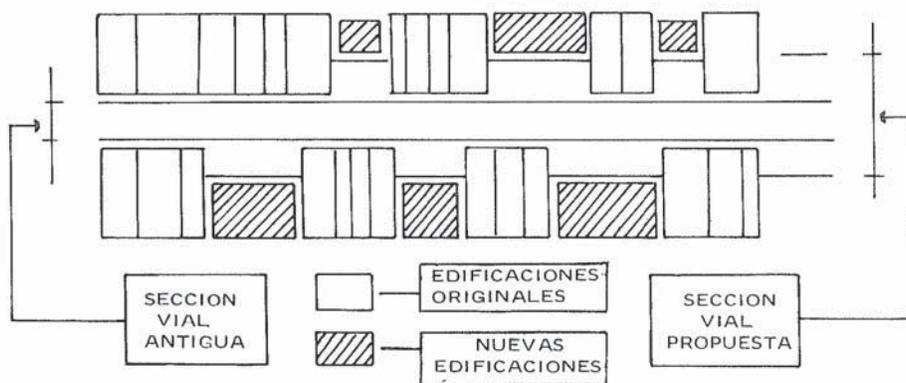
3.1 Dotación de vialidad por ordenanzas

La vialidad matriz de la ciudad generalmente la construye, o debe construir, el Estado por acción directa. Sin embargo, la mayor parte de las vías de menor jerarquía está contemplada en las ordenanzas, de tal manera que su dotación está prevista como parte del desarrollo de la zonificación por parte del sector privado. En los nuevos desarrollos, es simple, porque se exige al propietario la dotación de la vialidad interna de la nueva urbanización. Sin embargo, en las áreas consolidadas, la capacidad vial necesaria se debe obtener por ampliación de las vías existentes.

El mecanismo es el siguiente: cuando aparece una nueva ordenanza que cambia el uso o las densidades de desarrollo a un área de la ciudad, dichos cambios son generalmente ascendentes; como ya se ha mencionado, es muy difícil legalmente desmejorar la condición inicial que poseen los terrenos, es decir que el cambio les asigna una mayor densidad o un uso más rentable. Adicionalmente, se establecen características de desarrollo, entre las cuales se exige un retiro de frente suficientemente amplio de las edificaciones para futura ampliación de la vialidad.

Cuando el cambio de zonificación implica una revalorización de los terrenos e incrementa su potencial de desarrollo, buena parte de los propietarios afectados se acogen a la nueva reglamentación a corto o mediano plazo y comienza a surgir, por ejemplo, edificios multifamiliares en sustitución de antiguas viviendas unifamiliares. Al cabo de un tiempo el resultado será el que se ilustra en la Figura 2.

FIGURA 2
DOTACION DE VIALIDAD
POR ORDENANZA



Las parcelas que se han desarrollado con la nueva zonificación dejan el espacio para la "futura" ampliación de la vía. Los propietarios que no desean o no pueden desarrollar no están obligados a hacerlo y la ampliación prevista no puede realizarse al menos, de nuevo, por la acción pública a través de la expropiación. Sin embargo, la demanda de movilización se incrementa con cada una de las unidades de vivienda que, en el ejemplo, se han convertido en edificios multifamiliares. Se alcanza así el colapso de la vieja vía con una sección que no alcanza a manejar la demanda adicional de las nuevas actividades instaladas.

La Ordenanza de Arquitectura y Urbanismo establece que, una vez alcanzado el 50% de los retiros de frente en una cuadra, procede la expropiación del resto del área para ampliar la vía. Sin embargo, o no se alcanza el 50%, o se alcanza pero no se pone en práctica la expropiación del resto. Ni siquiera existe un inventario de las cuadras de Caracas donde el porcentaje de retiros se ha logrado. En todo caso, el aumento de capacidad de una vía no se logra con la ampliación de una cuadra aquí y otra allá; la vialidad es un continuo de principio a fin, y cualquier estrangulamiento define su capacidad funcional.

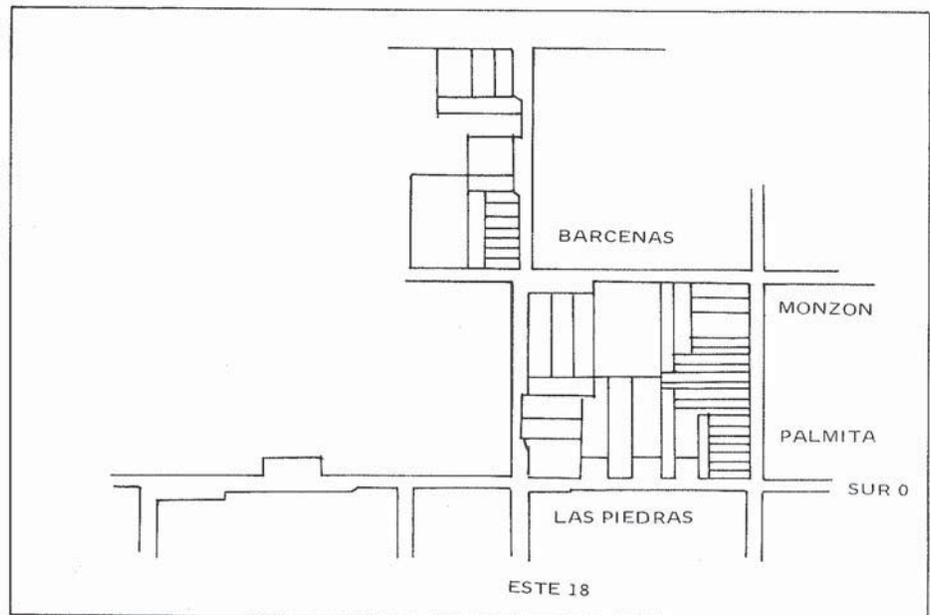
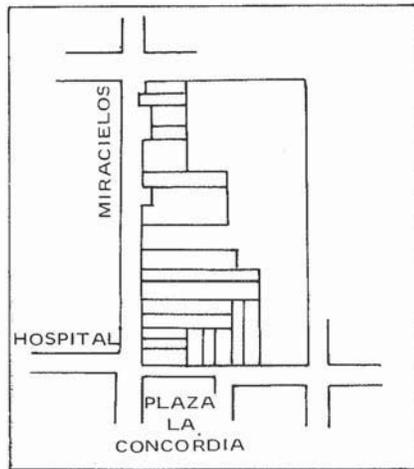
Lo expuesto en la Figura 2 es un perfil típico en el Casco Central de Caracas, del cual se reproducen casos ilustrativos en la Figura 3.

Situaciones similares abundan en la ciudad. Entre las más críticas está la originada por la Ordenanza de El Paraíso, que asignó a las antiguas viviendas de la urbanización, al margen de la Avenida Páez, el uso residencial multifamiliar, contemplando una ampliación de la mencionada vía a 40 metros de sección, incluyendo, a ambos lados, vías de servicio a las parcelas. Hoy en día la zonificación se ha desarrollado parcialmente y la Av. Páez, con su antigua sección, constituye un largo embudo de congestión casi continua en El Paraíso.

3.2 La integración de parcelas

La mayor dificultad en la aplicación de las ordenanzas de zonificación es que éstas rigen sobre áreas demasiado extensas que abarcan sectores de la ciudad con características completamente diferentes. Si bien se han venido elaborando, en los últimos años, ordenanzas parciales (Las Mercedes, El Paraíso, Catia, etc.) la Ordenanza del Departamento Libertador y la del Distrito Sucre del Estado Miranda mantienen ámbitos de acción extensos y variados.

FIGURA 3
DOTACION DE VIALIDAD
POR ORDENANZA EN EL CASCO
CENTRAL DE CARACAS



Al tratar de resumir usos y características de desarrollo en un grupo de nomenclaturas (R1, R2 . . . R 10, C1, C2, etc.) se encuentran con frecuencia áreas en las que los requisitos exigidos no son aplicables. En esos casos la zonificación constituye una mera etiqueta sobre áreas que permanecerán en las condiciones previas a la ordenanza, al no poder cumplir con ella.

En general, las parcelas grandes pueden desarrollarse, y más bien la normativa limita su potencial de construcción. En cambio las parcelas pequeñas no alcanzan a cumplir las condiciones mínimas de desarrollo. Ello obliga a la integración de parcelas como única posibilidad de acogerse a la zonificación.

La integración de parcelas es algo complejo de lograr y, sin embargo, la mayoría de los planes urbanos se basan en diversas hipótesis de integración. Así, dichas hipótesis se consideran para las predicciones de población y empleo que alcanzará determinado sector de la ciudad. Se contemplan centros de servicio y núcleos de estacionamiento, que demanda la población, en áreas que deberán desarrollarse a través de la integración y que no llegan a materializarse.

Los mecanismos que conducen a la integración de varias pequeñas parcelas contiguas pueden ser:

El acuerdo de los propietarios para un desarrollo mancomunado que les permita explotar el potencial de la zonificación y repartir o compartir las utilidades que deriven. Ello implica la coincidencia de intereses y de recursos para llevar a cabo el futuro desarrollo.

La intervención de algún inversionista externo que haga ofertas de compra suficientemente altas como para motivar a los propietarios a vender sus parcelas. Dichas ofertas deben cubrir no sólo el valor de los inmuebles; sino la expectativa de los propietarios en cuanto a una reubicación que les resulte comparativamente beneficiosa.

Ambas situaciones son difíciles de lograr por razones diversas como las que señalan a continuación:

Antiguos residentes que no están dispuestos a abandonar sus inmuebles o su barrio;

Inseguridad de los propietarios en relación a la conveniencia de mancomunarse, vender o desarrollar;

Dificultad de lograr acuerdos entre propietarios o entre éstos e inversionistas externos; en el primer caso deben establecerse si todos o sólo algunos tienen recursos para invertir en el futuro desarrollo, y definirse la participación individual en costos y en beneficios;

Los propietarios deben tener solventes sus inmuebles y disponer de solvencias de impuestos, títulos de propiedad y otros documentos actualizados; con frecuencia existen problemas sucesorales o de separación de bienes; propiedades comunes con familiares, y otros.

En fin, la integración de parcelas no es fácil de lograr. Un buen ejemplo de ello es el Casco Central de Caracas donde, a pesar de tener asignada la máxima intensidad de uso en la ciudad (R10 y CM) y las condiciones de desarrollo más favorables para la rentabilidad de las inversiones, al cabo de más de 30 años de vigencia de la Ordenanza sólo se ha desarrollado la zonificación en un 38% según estudio realizado en el Area Central por la División de Instrumentación de OMPU² y pese al enorme auge de la construcción en la década de los 70.

La zonificación del Area Central es acumulativa, de tal manera que, si bien las parcelas pequeñas, que predominan en el Casco, tienen posibilidad de desarrollo, a mayor número de parcelas que integren la rentabilidad se incrementa más que proporcionalmente, de 220% de construcción en un área mínima (280 m²) hasta 420% en terrenos de 2.400 m². Las parcelas menores de 280 m², que abundan en el Casco, no tienen posibilidad de desarrollar la zonificación sino por la vía de la integración.

En otros casos, la zonificación anula toda posibilidad de desarrollo en las parcelas pequeñas. El Casco de Baruta, por ejemplo, fue contemplado en la Ordenanza del Sureste como uno de los tres Centros de Servicios para toda la Hoya, conjuntamente con La Trinidad, (Sorocaima) y El Hatillo. Para ello establece áreas de comercio local en las zonificaciones RE-1, comercio vecinal (con un área de influencia más amplia) en las zona C2, y estacionamientos públicos en el RE-2. Las tres zonificaciones se basan totalmente en la integración de parcelas, lo cual les hace prácticamente inaplicables, según se demuestra en un estudio realizado por el Departamento de Transporte de OMPU.³

La zonificación RE-2 fue asignada a tres manzanas con el uso de estacionamiento público en cuatro pisos y comercio en planta baja, a ser desarrollados en el área total de cada manzana. Dichas manzanas están conformadas por múltiples microparcels de alrededor de 200 m² y menos. De tal manera que para desarrollar el uso deben integrarse, en un caso, 13 propiedades, y en los otros dos 6 y 8 respectivamente. Puede suponerse que si es difícil el acuerdo de dos propietarios, lograr el de 6, 8 o 13 es francamente inviable.

Esto significa que, por una parte, estas tres zonas quedarán "congeladas" al no tener uso ni condiciones alternas de desarrollo,

2/Area Central de Caracas. Estudio de rehabilitación de un centro urbano y sus consecuencias dentro del marco legal vigente. Trabajo presentado por OMPU al Tercer Congreso Nacional de Arquitectura.

3/Estudio de la oferta y demanda de estacionamiento en los Centros de Servicios de Baruta-La Trinidad y El Hatillo. OMPU, Departamento de Transporte.

lo que traería como consecuencia un deterioro del área similar al que se produce por afectaciones para renovación urbana, tal como se mostró en el punto 2.1 (San Agustín y Santa Rosa).

Por otra parte, al no desarrollarse estas zonas, no se proporcionaría la oferta de estacionamientos públicos contemplada como una necesidad para el Centro de Servicios de Baruta. La única opción de desarrollo de las zonas RE-2 y de dotar el área de estacionamientos, es a través de la expropiación de las tres manzanas, lo que implica la adquisición, por parte del Municipio, de 27 inmuebles.

En cuanto a la zonificación C-2, comercio vecinal, está asignada a varias manzanas también fraccionadas en múltiples microparcels, exigiéndose un área mínima de terreno de 1.500 m² para desarrollar el uso. Estas áreas no están sujetas a expropiación, y de 111 parcelas afectadas sólo 4 cumplen con el área mínima; el resto sólo podrá desarrollarse a través de la integración, la cual, en promedio, es de 6 a 7 parcelas para alcanzar los 1.500 m².

Por último, el RE-1, comercio local, es el único que podrá surgir, ya que la Ordenanza establece que puede desarrollarse sobre la estructura parcelaria existente. Al ser ésta fraccionada, el uso comercial no podrá ofrecer estacionamientos; de tal manera que la única oferta se concentraría en los estacionamientos públicos del RE-2 con los problemas mencionados.

De lo anteriormente expuesto puede suponerse que el Centro de Servicios de Baruta es muy poco probable que se desarrolle con las características previstas, y en el pueblo se seguirá localizando el comercio de alcance local como ha ocurrido hasta el momento, además de las actividades de tipo institucional propias de una sede de municipio.

La alternativa de La Trinidad para tomar el lugar predominante con el Centro de Servicios Sorocaima, también se ve obstaculizada por la necesidad de integración de parcelas. Sorocaima tiene una estructura uniforme, conformada por parcelas de 400 m² y la Ordenanza asigna intensidades de desarrollo ascendentes en función al tamaño de parcela, o lo que es lo mismo, al número de parcelas que se integren, desde 65% hasta 165% de construcción neta.

Paralelamente, se exige una dotación variable de puestos de estacionamiento según los usos que se instalen.

De acuerdo a un análisis detallado del área, realizado por el Departamento de Transporte de OMPU⁴ todas las parcelas, por su área y forma, están

4/Análisis del problema de estacionamiento en el Centro de Servicios Baruta-La Trinidad, Sector Sorocaima. OMPU, Departamento de Transporte.

en incapacidad física para desarrollar el porcentaje de construcción permitido y, simultáneamente, cumplir con la oferta de estacionamiento exigida. Más aún, la integración de 2, 3 y, en algunos casos, 4 parcelas, tampoco lo permite. Sólo integrando cuatro parcelas en condiciones muy particulares, se obtendría el área necesaria para construir los estacionamientos y desarrollar los porcentajes asignados por la Ordenanza.

A los propietarios les quedan dos opciones; una, lograr la integración específica; la segunda, construir mucho menos de lo que les está permitido para poder cumplir con la oferta de estacionamiento. En el cuadro siguiente se ilustra la incompatibilidad entre la exigencia de puestos y la posibilidad física de construirlos según el tamaño y forma de los terrenos.

CUADRO 1
CAPACIDAD Y DEMANDA DE
PUESTOS DE ESTACIONAMIENTO
SEGUN TAMAÑO Y TIPO DE
PARCELA – CENTRO DE
SERVICIOS SOROCAIMA
SECTOR SURESTE

Area parcela m ²	Tipología	Capacidad puestos Estacion.	Demanda de puestos de estacionamiento				
			Ofic. pura	comercio puro		Ofic.	PB Comercio
				Local	Vecin. Comun.	Comun. Local	Vecin. Comunal
400	Un frente	10	7	27	18	18	12
	En esquina	6					
800	Un frente	20	16	54	43	36	27
	En esquina	16					
	Dos frentes	24					
	Tres frentes	16					
1.200	Un frente	31	24	96	64	55	41
	En esquina	26					
	En L c/esq.	24					
	En L s/esq.	32					
1.600	Larga	38	64	256	171	115	92
	Cuad. c/esq.	87					
	Cuad s/esq.	100					

3.3 El reciclaje de edificaciones

El reciclaje de edificaciones no está contemplado expresamente en los controles de desarrollo urbano. Cada propietario debe pedir autorización para “remodelar” su inmueble, y dicha remodelación sólo puede afectar el 30% de la estructura existente, pues de lo contrario se considera una nueva edificación y tendría que regirse por las ordenanzas locales.

Lo cierto es que como remodelación ha surgido, casi en su totalidad, lo que es actualmente la zona comercial de la Av. Principal de Las Mercedes, al margen de lo que establece la Ordenanza correspondiente, en especial lo referente a dotación de estacionamientos. Hoy en día las Asociaciones de Vecinos residentes y la de comerciantes enfrentan un conflicto por la proliferación de vehículos estacionados en corredores viales (Av. Río de Janeiro y Av. Principal de Las Mercedes), en aceras y en los retiros de frente, donde está expresamente prohibido por la Ordenanza de Las Mercedes.

La intervención del Concejo Municipal del Distrito Sucre y de Fundaeste condujo a la realización de un proyecto de estacionamientos públicos debajo de la vialidad, a construirse por régimen de concesión, el cual se adelanta actualmente. Si bien ésto daría una solución práctica al problema planteado, ubica a los comerciantes en la posición “cómoda” de instalar un uso rentable en una de las zonas más caras de la ciudad sin tener que ofrecer a sus clientes espacio para estacionar.

Si bien está previsto el cobro de cuotas a los comerciantes por los puestos que utilicen, la letra de las ordenanzas orienta a que todo comercio debe proporcionar **dentro de su terreno** la oferta de estacionamiento para sus clientes, de quienes, en definitiva, depende la utilidad del negocio. En una ciudad deficitaria de todo tipo de servicios públicos, el esfuerzo de los organismos debe concentrarse en promover obras de interés colectivo, en especial, para los grupos de menores recursos y, en ningún caso, en resolver el problema de estacionamientos a los comercios más exclusivos de Caracas.

El reciclaje de edificaciones, por otra parte, anula la dotación de servicios a través del control pasivo. Por ejemplo, la ampliación de vialidad por retiros de frente, tal como se indicó en el punto 2.1 supone que el desarrollo progresivo de la zonificación dejará el espacio requerido para ese fin. Con el reciclaje, las edificaciones renovadas mantendrán el viejo alineamiento por otro período de vida útil, eliminando toda posibilidad de ampliar las vías. Es así como un proyecto ambiciosos de vialidad peatonal norte-sur

integrada al Boulevard de Sabana Grande, contemplado en la Ordenanza respectiva, es ya poco factible por los numerosos reciclajes de edificaciones que se han realizado en el sector.

4. CONCLUSIONES

El análisis realizado sobre algunos controles activos y pasivos que se aplican en la actualidad, respaldado por experiencias concretas del ejercicio de la planificación urbana y de la aplicación de los instrumentos existentes, permite sustentar la hipótesis inicialmente planteada: algunos controles han contribuido y continúan contribuyendo al deterioro del medio ambiente urbano y de la calidad de vida en la ciudad.

Para hacer justicia, debe destacarse que muchos aspectos positivos también forman parte de los instrumentos de control, pero su efecto se minimiza por la falta de mecanismos de fiscalización eficientes. La pugna por imponer el interés colectivo sobre el interés individual debe estar respaldada por una supervisión sistemática y organizada, sin la cual, no sólo se deteriora la ciudad, colapsan sus servicios y se generan conflictos sociales, sino que se frustra el esfuerzo de los profesionales y técnicos dedicados a la planificación urbana, empeñados en ordenar el funcionamiento de las actividades.

Todo ello conduce a la desmoralización progresiva y, con ella, al “**dejar hacer**” que ha prevalecido en el desarrollo de sectores como El Junquito y Mariches, y las áreas marginales en general, aunque en estas últimas inciden otros factores más complejos.

Actualmente, la incorporación de la comunidad en forma organizada está aliviando, en cierta medida, la falta de fiscalización, como lo demuestra la problemática actual del Sureste, expuesta en el primer capítulo. Sin embargo, esa labor se enmarca dentro de los límites de un bajo nivel de autoridad y poder económico y político.

El control pasivo siempre enfrentará la astucia del sector privado; por ello, los instrumentos al tratar de abarcar áreas demasiado extensas, pierden el dominio sobre las variables particulares de cada lugar.

La acción pública tiene un papel predominante. La renovación urbana es necesaria en algunos sectores, pero en muchos casos no ha estado ceñida a proyectos bien definidos, donde esté garantizada la factibilidad económica-financiera y la resolución de los aspectos sociales y políticos involucrados. Además, al no contar con la garantía de continuidad de la

gestión una vez que ésta se inicia, ha tenido, en algunos casos, efectos devastadores.

Por otra parte, la programación de obras públicas no ha sido realista, sino mera intención que los organismos municipales han incluido en la elaboración de los instrumentos de control pasivo. Para evitarlo, dichos instrumentos podrían incorporar sólo las obras públicas ejecutadas, pero ello obligaría a una labor de planificación continua que permita la actualización permanente de las reglamentaciones. Este supuesto nos conduce a la consideración de la **gestión administrativa**, no tocada en este trabajo, ya que ameritaría un complejo análisis sociopolítico. Pero vale la pena mencionar que, además del tiempo de elaboración, los instrumentos pueden demorar entre cuatro y diez años en las distintas instancias responsables de su aprobación, en los cuales pierden toda vigencia, no sólo por la obsolescencia natural en el tiempo, sino porque impulsa el juego de los intereses que se verían afectados, directa o indirectamente, y motoriza acciones orientadas en las direcciones más diversas.

BIBLIOGRAFIA Estudios Internos de OMPU:

“Area Central de Caracas. Estudio de rehabilitación de un centro urbano y sus consecuencias dentro del marco legal vigente”. Trabajo presentado al Tercer Congreso Nacional de Arquitectura.

“Estudio de la Oferta y Demanda de Estacionamientos en los Centros de Servicios de Baruta-La Trinidad y El Hatillo”. OMPU, Departamento de Transporte. Febrero de 1987.

“Análisis del problema de estacionamiento en el Centro de Servicios Baruta-La Trinidad, Sector Sorocaima”. OMPU, Departamento de Transporte. Noviembre de 1986.

“Evaluación de la accesibilidad del Sureste y del impacto de nuevos desarrollos propuestos para el sector”. OMPU, Departamento de Transporte. Noviembre de 1986.

“Plan de Instrumentación de la Ordenanza de Zonificación del Sureste”. OMPU, Departamento de Instrumentación de Planes.

Ordenanzas de Zonificación:

“Ordenanza de Zonificación del Sector Sureste”. *Gaceta Municipal* del Dtto. Sucre, Estado Miranda. Número Extraordinario, marzo de 1984.

“Ordenanza de Rezonificación del Sector El Paraíso”. *Gaceta Municipal* del Dtto. Federal, número extraordinario 310 del 11 de abril de 1973.

“Ordenanza de Zonificación del Dpto. Libertador”. *Gaceta Municipal* del Dtto. Federal, número extraordinario de fecha 30-09-1971.

Acuerdos y Reglamentos de la Cámara Municipal:

“Acuerdo número 70” del Ayuntamiento del Distrito Sucre, mediante el cual se reglamenta el Artículo 127 de la Ordenanza de Zonificación del Sector Sureste. *Gaceta Municipal* del Distrito Sucre, número extraordinario 10-190 de octubre de 1986.

“Reglamento Parcial No. 1” de la Ordenanza de Zonificación del Sector Sureste. *Gaceta Municipal* del Dtto. Sucre, número extraordinario 11-216 de fecha 3-11-1986.

