

LA PLANIFICACIÓN URBANA Y LA TUTELA DEL INTERÉS COLECTIVO

María Nuria de Césarís

Nuestras ciudades y en particular Ciudad Guayana, presentan situaciones que difícilmente pueden ser consideradas características de una buena ciudad: Ocupamos espacios con alto riesgo ambiental, mientras muchos terrenos adecuados para el desarrollo urbano están vacantes en evidente proceso de engorde, descargamos las aguas negras sin ningún tipo de tratamiento en nuestros cuerpos de agua, construimos urbanismos sin dejar espacios para las escuelas, los centros de salud, los parques infantiles o las plazas, las industrias emiten y descargan contaminantes al aire y al agua, no pensamos en los peatones, las rutas del transporte público se limitan a las áreas más concurridas, dejando muchos sectores de la ciudad desprovistos, cruces críticos no cuentan con semáforos, la ciudad está a oscuras y el monte parece comerse nuestras áreas verdes.

Cuando indagamos sobre el porqué de estas situaciones, podemos encontrar un elemento en común: en todos estos casos ha prevalecido el interés particular sobre el interés colectivo.

Ante esto, quisiera reivindicar la utilidad y razón de ser de la planificación urbana como herramienta para direccionar y decidir el futuro de la ciudad a favor de todos los ciudadanos y no de unos pocos.

La planificación urbana permite proponer, intercambiar ideas y deseos, maneras de solucionar sus problemas y facilitar la formalización de acuerdos

y consensos sobre nuestra ciudad, tanto en su totalidad como en sectores de la ciudad (una urbanización, un barrio, una parcela de terreno) o sobre ciertos temas (transporte, salud, etc).

En efecto, planificar el desarrollo urbano es la garantía para preservar y tutelar el interés colectivo, en aspectos clave como son:

1. La protección del ambiente, sus distintos componentes (agua, suelo, aire, flora y fauna) y del planeta.
2. La preservación de la seguridad y de la salud de las personas (riesgos naturales y antrópicos y saneamiento ambiental)
3. Los parámetros de calidad del desarrollo urbano en lo relativo a la estructura urbana, accesibilidad y movilidad, compatibilidad de usos, servicios de red, servicios sociales y las condiciones de desarrollo que deben regir para las edificaciones (dimensiones mínimas, orientación, servicios internos, materiales de construcción y métodos constructivos).

Tipos de instrumentos para la planificación del desarrollo urbano

La legislación nacional vigente establece distintos tipos de instrumentos para la planificación del desarrollo urbano, a saber:

Planes

- ✓ Planes de ordenación urbanística (a cargo del ente nacional responsable del desarrollo urbano)
- ✓ Planes de desarrollo urbano local, a cargo de las autoridades municipales

- ✓ Planes especiales, a cargo de las autoridades municipales, para atender en forma detallada un área específica de la ciudad
- ✓ Planes sectoriales, a cargo de las autoridades municipales, para atender un tema o aspecto particular. como por ejemplo, el sistema transporte, o sistema de acueductos, turísticos, de aprovechamiento de los recursos naturales, de la diversidad biológica, entre otros.
- ✓ Planes particulares, a cargo de las autoridades nacionales para atender áreas de interés nacional dentro de una ciudad.

Ordenanzas de Zonificación

- ✓ Son un conjunto de regulaciones que ordenan la subdivisión o subdivisiones de un espacio en zonas, para establecer los usos y su intensidad, regula las condiciones de desarrollo de las edificaciones así como también, su ampliación y uso de terrenos, clase o tipo de construcciones permitidas, densidad de habitantes, áreas de ubicación y construcción de servicios, áreas libres, entre otros, así como, asegurar la dotación de zonas de interés comunitario. Estas ordenanzas de zonificación pueden ser: de carácter general, que cubren toda el área urbana o de carácter parcial que cubren un área limitada de la ciudad

Normas técnicas

- ✓ Normas de calidad Covenin
- ✓ Normas de construcción
- ✓ Normas ambientales
- ✓ Buenas prácticas

El caso de Ciudad Guayana

Ciudad Guayana cuenta con ejemplos de todos estos instrumentos y en todos ellos se expresa en forma no siempre muy transparente, la dinámica de tensiones, negociaciones y acuerdos entre los intereses particulares de diversos grupos, empresas o instituciones y el interés colectivo que beneficia a todos.

En tal sentido, se explican a continuación en forma muy resumida algunos planes destacando precisamente cómo la planificación urbana constituye un garante del interés colectivo.

Caso 1: El Plan de Ordenación Urbanística de Ciudad Guayana (POU): Este Plan, elaborado en la década de los 90, constituyó un hito, pues fue objeto de un intenso proceso de negociación entre las autoridades del nivel nacional (MINDUR y CVG) y las recién electas autoridades locales (Alcaldía de Caroní). Se conformó así una especie de “triumvirato” que permitió conformar un proyecto de ciudad, que atendiendo el rol que el Ejecutivo nacional tenía previsto para la ciudad, resolviera las necesidades y deseos de la población local. Se acordó así que el objetivo del POU era: *“Consolidar a Ciudad Guayana como la ciudad más importante al sur del país, optimizando la capacidad industrial instalada e impulsando las posibilidades que ofrecen los recursos turísticos y naturales de la región, con un alto compromiso en mejorar la calidad de vida de sus habitantes, en una relación armoniosa con la naturaleza, contribuyendo al arraigo de su gente y respetando la diversidad cultural, en el marco de una gestión local democrática y de creciente autonomía”*.

Asociado a este gran objetivo y producto de múltiples talleres inter-institucionales y comunitarios, se expresó el interés colectivo en un conjunto

de lo que se llamó ambiciones de ciudad, identificando para cada una de ellas un conjunto de acciones a ser emprendidas tanto por los distintos niveles de gobierno como por los ciudadanos y las empresas:

- ✓ Hacia una ciudad integrada con su entorno
- ✓ Hacia una ciudad productiva
- ✓ Hacia una ciudad turística
- ✓ Hacia una ciudad equipada
- ✓ Hacia una ciudad saludable
- ✓ Hacia una ciudad educadora
- ✓ Hacia una ciudad bien diseñada
- ✓ Hacia una ciudad accesible
- ✓ Hacia una ciudad segura
- ✓ Hacia una ciudad solidaria
- ✓ Hacia una ciudad respetuosa de la naturaleza
- ✓ Hacia una ciudad con un ambiente limpio
- ✓ Hacia una ciudad con identidad y tolerante
- ✓ Hacia una ciudad cosmopolita
- ✓ Hacia una ciudad bien gestionada
- ✓ Hacia una ciudad informada
- ✓ Hacia una ciudad de ciudadanos

Caso 2: Los Planes especiales: La ciudad cuenta con un conjunto de planes especiales, algunos aprobados, otros que se quedaron en proyecto y otros en proceso de elaboración:

- ✓ Plan especial de Cambalache
- ✓ Plan especial de Castillito
- ✓ Plan especial del área central de San Félix
- ✓ Plan especial El Algarrobo
- ✓ Plan especial Toro Muerto
- ✓ Plan especial SAVEPOR
- ✓ Plan especial reordenamiento UD – 328 y UD 329
- ✓ Plan especial Santa Rosa
- ✓ Plan especial del embalse de Macagua y sus áreas adyacentes.

En todos ellos pueden identificarse claramente los asuntos donde los intereses particulares se opusieron al interés colectivo.

Un ejemplo muy interesante es el referido al *reordenamiento urbano del sector Villa Bahía (UD 328)*, en la parroquia Unare de Puerto Ordaz, el cual contempla una propuesta de reordenamiento con calles ordenadas, zonas de riesgo identificadas y espacios para equipamientos. (Ver figura 1 y foto 1).

Los intereses de algunas personas en mantener sus precarias viviendas, construidas sobre el derecho de vía de la avenida N-S 7 y al borde de una cárcava, fueron contrapuestos con el interés colectivo de mejorar en el mediano plazo, la movilidad vehicular en sentido norte-sur, interconectando la Av. Atlántico con la futura Av. Loeffling y con la necesidad de establecer un área de protección a ambos lados de la cárcava, para reducir la vulnerabilidad de esas familias y del resto de la comunidad por riesgos de inundación o erosión.

Este proceso de negociación fue posible gracias a una estrategia que privilegió la comunicación, la información y que involucró activamente a los habitantes en el proceso de diagnóstico y de diseño de la nueva estructura urbana (ver mosaico de fotos 2)

Figura 1. Plan de reordenamiento. Villa Bahía. Parroquia Unare



Foto 1. Vista de Villa Bahía.



Foto 2 (mosaico): Momentos de participación ciudadana en el proceso de reordenamiento urbano de Villa Bahía



Otro plan especial en donde la planificación urbana ayudo a privilegiar el interés colectivo es el del *Plan Especial del Centro Metropolitano de San Félix*, el cual se elaboró con los siguientes objetivos:

- ✓ Fortalecer al área central de San Félix como destino comercial y recreativo.
- ✓ Mejorar significativamente la circulación vehicular y peatonal.
- ✓ Mejorar las condiciones ambientales.
- ✓ Hacer de San Félix un sitio atractivo y cómodo para residentes y visitantes.

En este caso, los intereses particulares de los vendedores ambulantes, fueron contrastados con el interés colectivo de recuperar las calles como el espacio público por excelencia que debe ser disfrutado por todos. Se formuló una propuesta de bulevares peatonales, aceras techadas y con la recuperación ambiental de la laguna Las Delicias. (Ver figura 2 y 3)(Ver foto 3).

Figura 2: Propuesta general para el Centro Metropolitano de San Félix



Foto 3 y Figura 3. Situación actual calle Ramírez y bulevar peatonal propuesto



Caso 3. Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL): El PDUL fue promovido por la alcaldía del municipio Caroní y se culminó en junio del

2009, después de 28 meses de trabajo en el que se involucraron profesionales de distintas disciplinas, funcionarios públicos y líderes comunitarios. Este Plan constituye un programa de trabajo para orientar el crecimiento de la ciudad, elaborado a partir de un detallado diagnóstico, expresado en sendos informes y planos, en donde se proponen una serie de estrategias, políticas y acciones en distintas áreas temáticas:

- ✓ Identifica las áreas naturales que deben ser protegidas y delimita claramente las de riesgo, indicando en los casos que así lo requieran, las edificaciones que deben ser reubicadas.
- ✓ Expresa los nuevos retos que debe afrontar la ciudad para diversificar la economía.
- ✓ Establece claramente los requerimientos y la localización de servicios sociales como educación, salud, abastecimiento de alimentos, seguridad, recreación y deportes, instancias gubernamentales, tanto para el presente como para el futuro.
- ✓ Identifica las obras claves para la ciudad.
- ✓ Indica las nuevas áreas residenciales.
- ✓ Establece las condiciones de desarrollo para las edificaciones residenciales, industriales y de servicio (zonificación).

Desafortunadamente ese plan no ha sido acogido por las autoridades municipales, por lo que la ciudad enfrenta en los actuales momentos, situaciones críticas por el irrespeto a los lineamientos del Plan y la imposición de intereses particulares sobre el interés colectivo. Un caso emblemático es el proyecto residencial Villa Orinokia en la UD 245, en el sector Alta Vista, siendo ésta un área ambientalmente muy frágil que el Plan había destinado para parque comunal natural, como una manera de proteger la mini cuenca de la quebrada Toro Muerto.

Resulta clave exigir a las autoridades municipales que este proyecto de Plan de Desarrollo Urbano Local, sea sometido a la consulta pública prevista en la legislación vigente, de modo que se constituya en propuesta de

obligatorio cumplimiento para, ciudadanos, empresas e instituciones públicas, impidiendo que intereses particulares se apropien de áreas claves de la ciudad o perpetúen ineficiencias que benefician a algunos y que van en detrimento de la ciudadanía.

Caso 4: Experiencias ciudadanas de negociación entre intereses particulares e interés colectivos: Esa misma tensión y negociación entre intereses particulares y el interés colectivo puede verse no solo en el proceso de planificación urbana, sino también en la acción comunitaria de diversos grupos en la ciudad:

Grupo Alta Vista: La sociedad civil se organizó para “rescatar” el estacionamiento localizado en las inmediaciones de la Torre Alférez, el cual estaba siendo usado de manera inapropiada por bebedores de alcohol que se instalaban en la zona; fue un trabajo de semanas pero se logró el objetivo. (Ver foto 4)

Foto 4. Vecinos de Alta Vista defendiendo el interés colectivo con su participación.



Otro caso importante se presentó en Alta Vista Sur, en donde existe un terreno que era usado por la Misión Barrio Adentro, para desarrollar actividades de bailoterapia, recreación infantil, entre otras actividades. Dicho terreno tenía un sector sin utilizar, el cual fue identificado por un grupo de ciudadanos para proponer un proyecto de viviendas. La comunidad se organizó, se hicieron múltiples asambleas de ciudadanos y finalmente la Cámara Municipal decidió a favor de los vecinos, ratificando el uso comunitario como SRP/SD (Servicio de Recreación Pasiva/Servicio Deportivo)

Lamentablemente también existen situaciones donde ha prevalecido el interés individual, como por ejemplo la invasión que sufrió el derecho de vía de la avenida Libertador. Allí, se interpuso el interés individual de una serie de personas interesadas en construir viviendas, que bien las pudieran haber edificado en otro sitio establecido para ello con base a los planes de desarrollo urbano local, por encima del interés colectivo de una vía que beneficiaría a toda la ciudad.

Retomar la planificación urbana como tarea clave de gobierno, supone romper con esta preponderancia de los intereses particulares, confrontándolos con el bienestar colectivo. Ello rompe con esa visión de la planificación urbana como tarea técnica altamente especializada para colocarla al centro de la discusión política y por tanto, la convierte en tema del máximo interés para los ciudadanos.

Está en nuestras manos lograr una buena ciudad que responda al interés colectivo y no a intereses particulares.