

PLANIFICACIÓN URBANA

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo realizar un condensado análisis sobre la planificación urbana en Venezuela y formular las recomendaciones necesarias para obtener mejores resultados.

Para tal fin se aborda el concepto, los condicionamientos, complejidades y fallas de la planificación en general, la importancia estratégica de ésta, su papel en el desarrollo urbano, el plan urbanístico en sí, el crecimiento de la población mundial y nacional, los antecedentes del proceso de urbanización en el país, la situación actual y los aspectos fundamentales que deben considerarse para dirigir y orientar el progreso de las ciudades.

Al final se hace un resumen de las conclusiones y recomendaciones pertinentes, y se incluye, como anexo, una síntesis del actual Sistema Nacional de Planificación.

CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

La planificación es el proceso metódico diseñado para obtener mejores resultados con los recursos disponibles en plazos o etapas. Define objetivos y metas, diseña estrategias para alcanzarlos y establece las prioridades.

Es una actividad clave en todos los ámbitos del quehacer humano; lo es en el plano individual, pero también en el familiar, en la esfera comunal, al igual que en los niveles gubernamentales que corresponden a la actividad municipal, distrital, estatal o nacional.

En el sector privado de la economía, la planificación también juega un rol de primer orden. De manera que no hay actividad alguna realizada por el hombre, que no sea de vital importancia planificar.

La planificación busca evitar los errores del pasado, desechar modelos y visiones que ya no resuelven los problemas de la gente, ubicarse en las tendencias mundiales que apuntan al desarrollo, armonizar los esfuerzos públicos y privados, darle viabilidad a la iniciativa individual abriendo cauces a los emprendimientos; coordinar que los recursos materiales, financieros y humanos se apliquen de forma programada en el tiempo y con la mayor eficiencia, efectividad, eficacia y productividad; cuidar que el modelo de desarrollo tenga el menor impacto ambiental posible, que no afecte negativamente el territorio, que logre ciudades sustentables, etc.

La planificación es muy importante en todos los sectores de la gestión pública; sin embargo, en cuanto al desarrollo urbano se refiere es particularmente pertinente, porque además de la ley general, aplican dos leyes muy específicas las cuales crean un sistema de planes, todo lo cual hace que planificar en el área de desarrollo urbano y vivienda sea más complejo.

CONDICIONAMIENTOS DE LA PLANIFICACIÓN

El proceso de planificación está influido por una serie de variables que lo condicionan. De manera sucinta podemos decir que el diagnóstico que se haya hecho de una realidad y su entorno impactará bien o mal, según como este juicio haya sido realizado. También los fines, constituidos por la ideología de los grupos políticos que acceden al poder, determinan a la planificación; así mismo, el objetivo nacional, o sea el eje central del plan de la nación, que define el rumbo o la dirección que se le quiera imprimir al desarrollo, focaliza y afecta el propósito del Plan de la Nación. Por otra parte, las líneas generales que constituyen los parámetros y directrices diseñados por el alto gobierno (Presidente, ministros, máximas autoridades de organismos descentralizados, asesores, etc.) impactan de igual forma al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDESN). De la misma manera las premisas que son valores que orientan la gestión del Estado, influyen. Finalmente las políticas públicas son un aspecto fundamental a tomar en cuenta a la hora de diseñar el PDESN.

COMPLEJIDADES EN LA PLANIFICACIÓN

El proceso de planificación es complejo y está influido por una serie de variables que lo condicionan. Para que sea efectivo exige el compromiso de quienes deben llevarlo a cabo, tomar en cuenta la realidad, con todas sus limitaciones, y el papel de los diferentes actores participantes, algunos de ellos, muchas veces, opuestos

a los lineamientos, actuaciones y pretendidos resultados. La planificación técnicamente aplicada limita y maneja el juego de influencias políticas, así como las define claramente.

Un insumo tradicional de la planificación es el diagnóstico, la procura de datos para reconocer la situación en que se encuentra el campo sobre el que se quiere actuar. La mayoría de las veces se realizan diagnósticos recopilando un gran conjunto de datos, aunque muchas veces se diseñan planes que no son realistas. Hecho el diagnóstico se fijan los objetivos a lograr con el plan, así como el conjunto de proyectos que permitirá alcanzar ese futuro deseado. La buena planificación integra los trabajos a realizar con base en el mediano y largo plazo, se debe basar en la definición de resultados para atender a las necesidades, que son muchas y deben priorizarse.

A partir de las necesidades de la gente, de los recursos disponibles y de los condicionantes políticos, económicos, sociales y ambientales, se diseña el plan. Esta metodología limita la búsqueda de datos a los más necesarios, precisa el análisis, acorta los tiempos y mejora el diseño

La planificación requiere de asesores que conozcan de la metodología, pero integrados a un equipo de trabajo conformado por la más alta autoridad del organismo y su cuerpo directivo. Sin esa dirección y participación el ejercicio se convierte en una formalidad que no tendrá efectividad alguna porque desde arriba no se lo siente como propio. Además el proceso de planificación debe reflejar las aspiraciones de la gente y de las comunidades. Por otra parte requiere conocimiento del medio en que va a actuar, que comprenda y comparta la cultura, los valores y políticas de ese ámbito.

Muy frecuentemente se dice que se planifica, pero no se siguen los lineamientos acordados, de manera que el plan queda como un documento que se enseña para justificarse pero que no sirve realmente de guía. Otras veces se hacen obras que no se planifican de manera coherente. En muchas ocasiones la planificación es teórica, un conjunto de buenos deseos que se traducen en obras interesantes, pero para las cuales no se tienen los recursos necesarios, la preparación para llevarlas a cabo, la aceptación de los actores interesados.

FALLAS EN LA PLANIFICACIÓN

Una de las grandes falencias que ha tenido la gestión pública venezolana en los últimos 15 años, ha sido la clara omisión del ejercicio de la planificación. También, es verdad que tampoco se consideran aspectos clave como la gerencia, la meritocracia y los criterios de eficiencia, efectividad y eficacia. Haber prescindido

de estas herramientas, sobre todo de la planificación, ha traído como consecuencia no saber cuál es el rumbo a seguir, en carecer de un modelo de desarrollo y de progreso que mejore la calidad de vida del ciudadano, en aplicar políticas públicas decimonónicas, en dar marchas y contramarchas, en aferrarse a un modelo que demostró su fracaso histórico en el mundo, todo ello ha derivado en una constante improvisación y en la negación en la práctica de lo que significa planificar.

En tanto que en Venezuela las personas que accedan a cargos de responsabilidad gubernamental ignoren los beneficios de planificar, seguiremos viendo alcaldes, gobernadores y ministros que realicen una gestión a tuestas: “conforme vaya viniendo vamos viendo”. Realizando ejercicios para los primeros 100 días en el poder, como si eso tuviera realmente algo que ver con mejorar la calidad de vida de sus gobernados. La cosmética, aunque políticamente necesaria, es muy peligrosa porque acostumbra al gobernante a una especie de engaño, a la facilidad de salir del paso con cuestiones efectistas, que lo desvían del esfuerzo duro de planificar, que significa tener que pensar dónde se va a estar al término de su gestión, en anticipar problemas, en visualizar obras y emprendimientos, en tomar decisiones hoy que impacten el mañana, en coordinar esfuerzos, en definir magnitudes de recursos a necesitar, en programar en el tiempo las acciones para obtener los logros que queremos, etc.

Se puede hacer el efectismo de los 100 primeros días, pero teniendo en cuenta que es en el trabajo duro, que fácilmente puede llevar meses, como se puede contar con un marco de referencia que guíe la gestión y además sirva para controlar las ejecutorias.

Lo que debe quedar claro de todo esto es que ahorrarse el tiempo que se debe dedicar al arduo proceso de planificación, es el costo del fracaso de la gestión que se esté llevando a cabo; de manera que es mejor “perder” tiempo y esfuerzo en jornadas de análisis y discusión con el equipo de trabajo y la ayuda de expertos, lo que implica arrancar lenta la labor gubernamental, que salir disparado como una bala en pos de la improvisación, con medidas que no han sido discutidas a profundidad con su equipo de gobierno.

IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA PLANIFICACIÓN

En el contexto descrito, se puede sintetizar la importancia de la planificación así:

- Proporciona un sentido de dirección

- Traduce en términos concretos las orientaciones ideológicas de quienes acceden al poder, las cuales condicionan la orientación del gobierno, corroboran e implementan la misión y la visión.
- Marca el norte que guiará la acción gubernamental, por oposición y selección frente a otros caminos.
- Define un rumbo, establece objetivos y propone resultados y la forma de producirlos.
- Contribuye a dejar claramente establecida cuál es la naturaleza de la actividad que se debe realizar para cumplir el objeto para el cual fue creada la organización, así como establece dónde se quiere estar dentro del futuro inmediato.
- Incorpora a los interesados en la definición de los objetivos y en el monitoreo de la ejecución y la obtención de los resultados deseados, facilita el control social de la gestión de las autoridades.
- Articula el funcionamiento de los diferentes órganos.
 - Al definirse el rumbo, la misión y la visión, las estructuras que integran la organización (las direcciones, gerencias, los departamentos, las secciones, etc.) pueden trabajar más coherentemente en una dirección preestablecida y clara.
- Cohesiona el ejercicio de las diferentes esferas gubernamentales.
 - Al establecerse, por ejemplo, las grandes obras de infraestructura que requieren ser ejecutadas por organismos diferentes, hace que cada uno se integre en el esfuerzo público común.
- Coordina la acción de las ejecutorias públicas.
 - Tomando el ejemplo del caso anterior, la ejecución de obras que requieren el esfuerzo de diversas organizaciones, facilita una coordinación efectiva para que la ejecución sea hecha en el tiempo, al costo establecido y con la calidad deseada.
- Establece en el tiempo cómo se van a ejecutar esas acciones.
 - Los planes establecen la programación en el tiempo en que las obras se van a ejecutar.
- Establece los volúmenes y magnitudes tanto de los recursos materiales, como de los financieros y humanos.
 - Los planes, además de estimar la duración de las obras, deben desglosarlas en cuanto al uso de recursos materiales y humanos, para estimar el costo económico y financiero de las mismas.
- Define los objetivos (cualitativos) y las metas (cuantitativas).
 - Establece claramente los resultados y logros que se van a alcanzar y estima los tiempos en que se van a producir los resultados.
- Diseña estrategias para lograr los objetivos.
 - Define las opciones o caminos que facilitan la consecución de los objetivos.
- Define prioridades.
 - Establece un orden de prelación, que depende de las necesidades del país, de la gente; que está influido por la cantidad de recursos

humanos, tecnológicos y financieros disponibles, pero también por los eventos políticos, naturales, de mercado, etc., que puedan ocurrir.

- Establece responsabilidades por el cumplimiento de los objetivos y metas.
 - Define qué organización, o nivel estructural de ella, es responsable de cumplir los objetivos y metas. En consecuencia también fija compromisos individuales y aplica políticas para orientar la gestión.
- Formula y aplica políticas para orientar la gestión.
 - Los planificadores establecen políticas o guías para la acción, que condicionan la ejecución de los planes. Por ejemplo: mediante una política meritocrática se premiará el esfuerzo para motivar a los ejecutores y asegurar mejores resultados en la ejecución.
- Establece unos valores que condicionan la gestión individual y corporativa
 - Éstos conforman la base ética que moldea el comportamiento de los integrantes de una organización. Los valores también determinan como se relaciona una organización con la comunidad, sus trabajadores, sus accionistas o con la gente, en el caso de organismos públicos.
- Crea una cultura corporativa
 - Los valores, las políticas y las estrategias, conforman lo que se conoce como la cultura corporativa
- Establece el marco que regula la toma de decisiones
 - La cultura corporativa ayuda en forma efectiva a la toma de decisiones
- Evalúa la gestión para medir la efectividad
 - El establecimiento de objetivos y metas, así como la definición de responsabilidades, es lo que posibilita el control en las organizaciones
- Corrige los errores
 - Controlar permite encontrar desviaciones que deben ser corregidas
- Actualiza lo planeado
 - La planificación es un proceso continuo

EL PAPEL DE LA PLANIFICACIÓN EN EL DESARROLLO URBANO

La formulación y la ejecución de planes de mediano y largo plazo es una de las herramientas fundamentales de la gerencia del desarrollo urbano. Los planes integran programas y éstos conforman un conjunto de proyectos orientados hacia objetivos compartidos e interrelacionados. La planificación es así una de las herramientas más importantes de gestión de los gerentes públicos cualquiera sea el nivel que ocupen; es la técnica fundamental para establecer objetivos, organizar las actividades, los proyectos, asignar los recursos y controlar los resultados tanto en la ejecución de obras como en la administración regular.

Mediante la elaboración de planes se traducen las necesidades de los ciudadanos en el conjunto de obras a realizar, se establecen los objetivos específicos, los proyectos que se van a llevar a cabo, se estiman los recursos necesarios, se define el tiempo de ejecución, se seleccionan los responsables de realizar los trabajos y los controles para asegurar su realización exitosa, dentro de los parámetros de alcance, calidad, tiempo, costos y satisfacción de los usuarios, tal como haya sido establecido previamente.

La planificación urbana tiene desde luego diferentes niveles. El más específico e interesante para los ciudadanos es el que se desarrolla a nivel local para llevar a cabo los proyectos, las nuevas obras y la atención continua mediante la prestación de servicios eficientes y de calidad. Los proyectos y las actividades administrativas deben estar integrados en una planificación de mayor nivel, derivada de los grandes objetivos, que necesitan más tiempo para alcanzarse, y que deberán estar enmarcados en la visión y planes generales de desarrollo nacional y territorial del país.

DESARROLLO URBANO Y GOBERNANZA

La variedad de sectores que están involucrados en la realización de los trabajos necesarios para un eficiente desarrollo urbano exige una alta calidad de gerencia y que se adopte un enfoque trans-sectorial, para evitar que cada sector trabaje por su cuenta causando desarticulación y, como consecuencia de ello, insatisfacción en la atención de las necesidades de los ciudadanos.

Las autoridades locales son las responsables directas de administrar el desarrollo urbano, de estar continuamente pendientes de las necesidades de la población, así como de ser receptivos a sus planteamientos y permitirles una participación efectiva en el proceso de planificación, incluso que una parte del presupuesto se ejecute según sus prioridades. Las autoridades deben formular planes, programas y proyectos, asegurar su puesta en práctica y su coherencia con los lineamientos de los planes tanto territoriales como de desarrollo del país. Así mismo deben velar por el aseguramiento de la calidad y funcionalidad de los sistemas sectoriales mediante los cuales se les ofrecen los servicios a los ciudadanos. Finalmente deben asegurarse de lograr una administración sana de los recursos, así como de rendir cuenta, en forma transparente, a los electores.

Como el resultado final afecta directamente a los ciudadanos y a las organizaciones, actualmente se plantea la necesidad de diseñar nuevos modelos de gobernanza, que manejen la incorporación de los distintos actores tanto en la definición de los objetivos de planes, programas y proyectos, como en el

monitoreo de la ejecución de las obras, con la finalidad de asegurar su cumplimiento y la verdadera satisfacción de los ciudadanos.

EL PLAN URBANÍSTICO

Como ya se ha dicho, y por simple etimología, un “PLAN”, de cualquier tipo, es la previsión de actividades para lograr un fin. Al efecto y en cuanto al tema urbano, debe partir de objetivos, definir la estrategia o secuencia de acciones y comprometer los recursos para alcanzar un desarrollo ordenado. Nuestra planificación de ciudades establece los objetivos, pero no incluye la programación de la secuencia de las acciones con la previsión de recursos; por esto los planes, se entienden o perciben como mapas o dibujos de un futuro imaginario. La ejecución de un plan queda en manos de otras autoridades autónomas que actúan en función de sus posibilidades inmediatas o para resolver situaciones críticas. No hay coordinación entre los planificadores y los ejecutores, porque los primeros no intervienen en la elaboración de los presupuestos anuales para inversión. No se planifica en función de los recursos disponibles y en consecuencia los planes suelen ser considerados solo como buenos “deseos” aunque sean impecables sus proposiciones.

LA CIUDAD Y EL CRECIMIENTO POBLACIONAL

Una ciudad es una concentración de personas dedicadas a actividades no agrícolas. Podría definirse cuantitativamente como un conglomerado con una población mayor de 10 mil habitantes y con una densidad superior a 10 habitantes por kilómetro cuadrado.

La población mundial crece y a mayor tasa lo hace la población urbana, la cual se estima en el 70%. Este crecimiento ha traído como consecuencia la integración en metrópolis y megalópolis, como Tokio (36,6 millones de habitantes), Ciudad de México (19,4 millones) y Nueva York (19,4 millones). En Latinoamérica el 80% de la población es urbana y tres de sus ciudades están entre las 20 más grandes del mundo. En Venezuela más del 90% de la población vive en ciudades

Las ciudades son centros generadores de empleo y producen el mayor componente del PIB de los países. Son núcleos de conocimiento y de actividades culturales y recreacionales. La ciudad favorece enormemente la formación de capital social, como medida de sociabilidad y de los aspectos que permite la colaboración y la solidaridad.

La ciudad y su crecimiento incontrolado exigen un ordenamiento racional para que mejore la calidad de vida de sus habitantes y sean más efectivas y eficientes las actividades urbanas.

ANTECEDENTES DEL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN VENEZUELA

Desde 1936 la mayoría de los habitantes del país ha cambiado de modo de vida, pasando de ámbitos rurales a ciudades. Veamos el siguiente cuadro:

<u>Año</u>	<u>hbttts</u>	<u>urbanos</u>	<u>%</u>	<u>en 40 ciudades</u>
1936	3.364.000	827.000	24	> de 5.000
1950	5.035.000	2.025.000	40.2	> de 7.800
2000	24.170.000	16.722.000	69	> de 69.000

El gran incremento de la población venezolana es una realidad y no viene al caso especular sobre las causas, pero es indiscutible que las actividades agropecuarias características del siglo antepasado no hubieran podido sustentar estos aumentos de población; por lo tanto agruparnos en ciudades fue inevitable.

Este cambio en el modo social de habitar ocurrió sin contar con cultura de planificación urbana ni con profesionales especializados. Al final de los años 40, con el proceso de urbanización en evidencia, se crearon comisiones de urbanismo para dirigirlo. Valencia fue la ciudad pionera. Antes, en 1939, Caracas recibió el Plan Rotival para su mitad oeste y ya, en 1936, una Asociación Venezolana de Ingenieros había propuesto un esquema vial que cubría todo el valle del Guaire.

En 1945 fue creada la Comisión Nacional de Vialidad la cual produjo en 1947 un Plan Preliminar de Vialidad que, revisado en 1951, originó la red vial construida hasta ahora en el país y en Caracas.

En Caracas han ocurrido intervenciones importantes como El Silencio, 23 de Enero, El Conde, San Bernardino, Caricuao y las urbanizaciones descolgadas de la Carretera del Este que no contaron con planes urbanísticos que las vincularan; lo mismo sucedió en Maracaibo, Barquisimeto, Valencia y en ciudades como Puerto La Cruz y Punto Fijo, donde las urbanizaciones petroleras fueron ocupaciones previas al desarrollo urbano.

En cuanto a distribución de usos y su actualización, las revisiones sucesivas de los planes urbanísticos siempre han aceptado los hechos cumplidos porque el desarrollo ha ocurrido antes que la planificación, salvo en Ciudad Guayana. Como resultado la ocupación de los espacios designados como territorios urbanos es casi total, pero deficiente y dispersa, situación que para ser corregida requerirá entender las características de la planificación urbana aplicada hasta ahora, y proponer ajustes para que sea factible anticipar las crisis en lugar de corregirlas cuando se presentan.

En lo referente a contenido, los planes urbanísticos indicaban solo usos y vialidad, sin asignar responsabilidades ni comprometer recursos, pero creando derechos para desarrollar y para informar sobre condiciones para urbanizar. A partir de 1984, el otrora Ministerio del Desarrollo Urbano incorporó la solución conceptual de las redes matrices de los servicios públicos de acueductos, cloacas, drenajes y electricidad. Se inició el estudio de la vialidad, identificando la demanda mediante simulación matemática del sistema, técnica conocida desde la concepción de Ciudad Guayana y aplicada después en los estudios para proyectar el Metro de Caracas. Este proceder quedó formalizado con la edición de lineamientos para elaborar los planes de ordenación urbanística, los cuales deben responder al objetivo de ser útiles para “construir” ciudad.

SITUACIÓN ACTUAL

La situación actual se puede resumir en las siguientes consideraciones:

1. La planificación urbana no es una labor diaria o permanente, sino una tarea que ocurre con intervalos de varios años. En ocasiones, los planificadores no son parte de la administración sino consultores externos que entregan un “proyecto” y no quedan involucrados en el seguimiento. Asumen un rol de espectadores, en lugar de actores que contribuyan a mejorar la administración de los municipios donde actúan.
2. Las autoridades urbanas no tienen potestad sobre las empresas e instituciones responsables de los servicios públicos, ni sobre la movilidad y la recolección de desechos sólidos. Tampoco sobre la vialidad interurbana que atraviesa las ciudades. Es evidente que la autoridad urbanística es dispersa o difusa, en consecuencia no hay coordinación en la conducción de la mejoría y del crecimiento urbano

3. En la historia de nuestras ciudades, ha sido característico que los cambios y el crecimiento ocurran como resultado de sucesiones de crisis. Esto genera hechos cumplidos que son incorporados a los planes, al revisarlos o “actualizarlos”, modo de actuar que soslaya sus directrices generales.
4. La casi total ocupación de los terrenos urbanos, obliga dar prioridad a la renovación de sectores degradados o sub ocupados. Esta actividad ineludible, no implica ignorar el planteamiento de la estructura urbana general en cuanto a usos, vías matrices, redes de los servicios públicos, equipamientos generales y preservar lo característico
5. Las municipalidades promulgan ordenanzas de urbanismo y de zonificación que generan derechos de desarrollo en cualquier terreno ubicado dentro de las poligonales urbanas, sin tomar en cuenta la disponibilidad de servicios ni de acceso. Esta modalidad abre camino a improvisaciones en las redes y en las vías, lo que origina ciudades desarrolladas a retazos dispersos, en una secuencia que compromete la posibilidad de lograr infraestructuras de servicios eficientes y coincidentes con las demandas.

ASPECTOS FUNDAMENTALES QUE DEBEN CONSIDERARSE

Para conducir la evolución de las ciudades, la planificación urbana debería desempeñar sus actividades sin arrostrar las consecuencias expuestas. Es así como:

- Durante 8 décadas (desde 1935) la dinámica urbana ha sido intensa y no hay indicaciones de que perderá ímpetu. Con voracidad se ha ocupado el territorio y ahora toca enfrentar el reto de lograr eficacia, eficiencia, y comodidad, experiencia transitada con éxito por otras sociedades del mundo.
- Para conocer y entender la dinámica urbana, se requiere conocer las demandas que la población genera en cuanto a servicios, vialidad y equipamientos, constituyendo un Sistema de Información Geográfica como el intentado en Barquisimeto. Con ese propósito se debería crear y mantener actualizado, un catastro donde sea acumulada y ordenada la información, actividad diferente y adicional a la dedicación usual de las oficinas municipales de catastro, que solo mantienen el inventario de propiedades con fines fiscales. El catastro, ampliado con la concepción integral descrita, al mantener el inventario de las condiciones y capacidades

de las redes y de los equipamientos, sería una herramienta fundamental para evaluar el ritmo de desarrollo y para programar las inversiones anuales necesarias y ajustar los planes a medida que se detecten o requieran variaciones. Tales funciones ameritarían revisar la estructura jerárquica de las dependencias porque la función de planificar lo urbano también requeriría supervisar las labores catastrales. Bogotá y Barcelona son ciudades ejemplares porque en ellas la autoridad municipal dirige la evolución urbana controlando todos los aspectos que inciden sobre la vida de los ciudadanos: servicios, seguridad, transporte y vialidad, ambiente, espacio público y demás componentes ciudadanos (Bogotá está regida por el Decreto Ley 1421 de 1993 y Barcelona por la Ley 1/2006: Régimen Especial del Municipio Barcelona, España)

- Es cuasi evidente que mantener la información al día, revisar ordenanzas, actualizar planes y participar en la configuración de los programas y los presupuestos anuales, es un cúmulo de actividades que ameritan una dedicación diaria o constante, condición muy diferente a considerar la elaboración de planes como una función ocasional.
- Cabe anotar la conveniencia de mantener separadas la función de tramitar permisos y autorizaciones, de la función de planificar, porque las ordenanzas deben mantener su vigencia hasta ser substituidas. Por tanto, las gestiones para precisar condiciones no deben perturbar (como siempre ha sido), las labores de los planificadores urbanos. Esta separación se exceptuaría cuando el municipio actúe como promotor y proponga estímulos a promotores privados para procurar el mejoramiento del ámbito municipal. A este fin, ayudaría conocer las tendencias deducibles de las solicitudes de información y de las autorizaciones otorgadas y rechazadas, aspecto esencial para revisar las ordenanzas de urbanismo y de zonificación.

COMPETENCIAS DE ENTES Y LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN

- A los municipios corresponden el cuidado del ornato en parques, jardines y edificaciones propias y el mantenimiento de avenidas y calles locales, el servicio de aseo urbano, organizar y operar el catastro de propiedades, otorgar o negar autorizaciones y promulgar ordenanzas de construcción, zonificación y urbanismo

- Los servicios sanitarios urbanos (agua para consumir y aguas servidas) los desempeña el Ministerio del Ambiente, contraviniendo lo dispuesto en la legislación que asigna esta competencia a los municipios (Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios. de Agua Potable y de Saneamiento, gaceta oficial números 5568 extraordinario del 31/12/2001 y 38763 del 06/09/2007)
- El servicio de energía eléctrica es responsabilidad de CORPOELEC y los de telefonía e internet de la CANTV
- La evaluación del territorio, o impacto ambiental y que comprende: litología, hidrología, morfología, biomasa vegetal y fauna, es potestad del Ministerio del Ambiente
- Los drenajes son una responsabilidad diluida entre el Ministerio del Ambiente y las autoridades regionales y locales, que se manifiesta o asume para solucionar crisis ocasionales
- La autoridad municipal está excluida de la gestión de parques urbanos adscritos al Ministerio del Ambiente
- Cada organismo que interviene en las ciudades, actúa sin coordinación con los demás y entre sus actuaciones se incluye autorizar y sancionar. Todos ignoran a la autoridad municipal, única con aptitud para conducir el desarrollo urbano, sea crecimiento o mejoría.
- Al considerar el punto anterior, no debe sorprender que coordinar organismos dependientes de diferentes niveles de autoridad sea calificado como un objetivo utópico. Ello no impide, sino por el contrario demuestra, la necesidad de institucionalizar la coordinación para guiar la evolución de las ciudades.
- Hoy en día, todos los servicios están centralizados en el Gobierno Nacional, lo que limita o socava, la responsabilidad social que debería caracterizar a los habitantes y a los gobiernos municipales.

DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

Para revertir esta realidad, será necesario diferenciar las funciones como:

- Responsabilizar del ámbito interurbano a los organismos nacionales y lo intraurbano confiarlo al Poder Público Municipal.
- La gestión de la circulación urbana y el transporte deben ser atribuciones municipales.
- En cuanto a energía eléctrica, CORPOELEC tendría a su cargo la generación y la transmisión y vender la electricidad en bloque a la municipalidad para que ésta la distribuya.
- El mismo concepto es aplicable al gas, al suministro de agua para consumo y al tratamiento de efluentes.
- El drenaje urbano debería ser una responsabilidad municipal, pero la hidrología general de las cuencas y su manejo y conservación es una tarea del Ministerio del Ambiente.

Estos conceptos originarían una forma de operación descentralizada, funcionando de abajo hacia arriba, no por concesión sino por derecho.

Al delimitar responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos locales, cada ciudad funcionaría armonizando las actividades diversas y complementarias que ocurren en ellas. Se puede definir como un esfuerzo para descentralizar el desorden en procura de orden concentrado.

INTEGRACIÓN CON LA GESTIÓN

De lo anterior se deduce que la planificación urbana debe ser una actividad integrada a la gestión de las ciudades y que una de las tareas más exigentes será renovar los sectores deteriorados y subsanar las carencias en servicios, estructura vial local y el transporte.

La red de vías arteriales y expresas, casi toda ya planteada en planes iniciales o vigentes, variará poco, salvo extensiones hacia la periferia y por zonas a renovar.

Este planteamiento es un cambio drástico de criterio en los mecanismos en uso para dirigir el desarrollo de las ciudades.

COMPETENCIA ENTRE CIUDADES

La delegación de la administración de los servicios a las ciudades abriría la posibilidad de calcular las tarifas de los servicios y los impuestos municipales en función de los costos pues, mientras más alejado quede un inmueble de las redes y vías existentes, será más caro accederle, suministrarle agua y electricidad, disponer de sus aguas servidas, retirar la basura y protegerlos. Este enfoque podría reducir la ocupación dispersa del territorio zonificado y debido a la diferencia en los costos, estimularía la competencia entre ciudades para atraer inversiones y crear empleo; actitud hoy en día inexistente y hasta innecesaria por disponerse del situado constitucional.

Reconocer la competencia de los municipios en la definición de las tarifas contrasta con el sistema actual, donde la burocracia centralizada en el nivel nacional de gobierno, tiende a simplificar su accionar optando por generalizaciones al no disponer de información ni de capacidad técnica para percibir las condiciones locales.

NECESIDAD DE APOYO CIUDADANO

No existe legislación para agilizar los trámites necesarios para mejorar las ciudades ni para normar lo referente a captar plusvalías, traslado de derechos, estímulos por cesiones, contribuciones, banco de zonificación y otros medios para compensar las afectaciones con pagos justos y oportunos. El propósito debe ser lograr consentimiento y entusiasmo en los ciudadanos a ser afectados para que apoyen las mejoras en lugar de oponerse a ellas. Dado el nivel de detalle y la dedicación que requiere aplicar estas herramientas, las autoridades locales son las indicadas para dirigir las y no el gobierno central que, por su naturaleza, carece de organización para conocer las características y condiciones específicas de todos los núcleos urbanos y sus variaciones día a día.

Un ejemplo muy claro son las instalaciones de acueductos y cloacas de las urbanizaciones, las cuales son cedidas a HIDROVEN a pesar de que su costo es sufragado por los parceleros y de que Ley, antes citada, asigna la competencia a los municipios. Lo mismo ocurre con las redes para suministrar energía y comunicaciones. Estos sistemas funcionan como concesiones municipales, pero adjudicar la propiedad de las instalaciones a los operadores impedirá cambiar de concesionario si el servicio fuera ineficiente y sin visos de mejorar, porque significaría que un nuevo concesionario debería construir redes nuevas, situación

absurda porque el costo está incluido en el valor de las parcelas. Una alternativa (no existente) sería asignar la propiedad a un condominio urbanístico de los parceleros.

La misma consideración debería regir para los terrenos destinados a equipamientos, los cuales se entregan en propiedad a las municipalidades sin limitaciones en cuanto a enajenarlos o cambiarles el uso, cuando debería ser solo para cuidarlos.

ROL DE LOS CONTRIBUYENTES

Los residentes no tienen conciencia sobre su condición de propietarios de los componentes y bienes comunes de la ciudad, ni que pueden y deben participar en su cuidado mediante el ejercicio del derecho a exigir eficiencia y probidad a los administradores de los servicios públicos.

Para cuidar una ciudad o una jurisdicción municipal, es imprescindible aportes económicos por parte de quienes disfrutan de los servicios públicos, las amenidades y los equipamientos en general; también conlleva el sostén de una estructura administrativa eficaz.

Todo esto se traduce en impuestos, tarifas y tasas que, en general, no alcanzan para cubrir los costos de las actividades inherentes porque al fijarse aquellos montos interviene un supuesto “costo político”, lo cual no es otra cosa sino temor de los políticos a reacciones de la población que pudieran poner en peligro su permanencia en los cargos si tales montos reflejaran los costos, pues quedaría en evidencia ineficiencias que justificarían reclamos.

Las diferencias entre costos y contribuciones son absorbidas con subsidios directo de las instituciones y empresas prestadoras de servicios, y también con el situado constitucional, aporte este que las autoridades disponen a discreción, no sometido a condiciones para destinarlo a inversiones o mantenimiento de la infraestructura urbana, ni a limitaciones para encaminarlo a sufragar gastos corrientes. Una consecuencia es la inhibición de esfuerzos para mejorar la competitividad de las ciudades, lo que significa dedicarse solo a generar espacio para alojar el crecimiento vegetativo. Dicho de otra forma: el situado constitucional, además de sus buenas intenciones en ayuda de las comunidades, equivale igualmente a una camisa de fuerza que tiende hacia mantener estáticas las condiciones existentes, como si el país estuviera organizado con perfección, lo cual no es cierto.

RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Planificar es enormemente importante y su ejercicio estratégico.
- Aunque la planificación responde a la ideología de los factores en el poder, debe propender al desarrollo y progreso de los habitantes de una nación.
- En los últimos 15 años la planificación ha sido la gran olvidada y esa omisión le ha costado muy cara al país.
- Los funcionarios públicos con responsabilidad de gobierno deben tomar el tiempo requerido para planificar debidamente todos los años de su gestión gubernamental.
- El costo de omitir el proceso de planificación es el fracaso.
- Debe revisarse el sistema de planes que las leyes mandan a elaborar, pues planificar en Venezuela es un proceso difícil por lo complicado y a veces redundante que resulta diseñar tantos planes tales como plan municipal, plan comunal, plan comunitario, plan de desarrollo urbanístico, plan de desarrollo urbano local (PDUL), cuyos propósitos parecen solaparse.
- Debe fortalecerse la formación de las autoridades en las modernas técnicas de gerencia y particularmente de planificación.
- Cada vez se hace más urgente el desarrollo de métodos de planificación y gobernanza flexibles, que incorporen a todos los interesados en la planificación y el desarrollo y control de los planes, programas y proyectos.
- El rol que puede desempeñar toda ciudad dentro del ámbito de una nación, deriva de su base económica y también de su potencial para promover desarrollo económico.
- En un país en formación como Venezuela, corresponde al gobierno central orientar a las ciudades con base en estudios para identificar el potencial y la oportunidad para emprender actuaciones urbanas y regionales. Por su amplitud, esta actividad depende de estudios y decisiones generales que solo están al alcance del gobierno central por implicar asignar características a los estados y a las regiones y, por lo tanto, los análisis

deben contemplar la cuidadosa y respetuosa consideración de las propuestas que las ciudades y sus comunidades consideren como oportunidades para progresar.

- Al formular y aplicar planes urbanos es necesario conjugar el propósito de contribuir a generar prosperidad con una eficaz relación con los planes nacionales y regionales, y tomar en cuenta la coordinación y la complementariedad entre ciudades, además de contar con una activa participación ciudadana que respalde y haga suyos los objetivos adoptados.
- Finalmente es de señalar que los residentes contribuyentes deberían comportarse como propietarios de los componentes y bienes comunes de la ciudad, lo que conllevaría mayor participación de ellos en su cuidado y exigencia en eficiencia y probidad a los administradores de los servicios públicos.

ANEXO

SÍNTESIS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN VIGENTE

La planificación según la Ley Orgánica de Planificación Pública

Artículo 19

1. Planes estratégicos:

- a) Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
- b) Plan de Desarrollo Regional.
- c) Plan de Desarrollo Estatal.
- d) Plan Municipal de Desarrollo.
- e) Plan Comunal de Desarrollo.
- f) Plan Comunitario.
- g) Los planes estratégicos de los órganos y entes del Poder Público.
- h) Los planes sectoriales elaborados por los órganos de la Administración Pública Nacional.
- i) Los demás planes que demande el proceso de planificación estratégica de políticas públicas o los requerimientos para el desarrollo social integral.

2. Planes operativos

- a) Plan Operativo Anual Nacional.
- b) Plan Operativo Anual Estatal.

- c) Plan Operativo Anual Municipal.
- d) Plan Operativo Anual Comunal.
- e) Los planes operativos anuales de los órganos y entes del Poder Público.

Artículo 20

Planificación en la ordenación y desarrollo del territorio

Los planes estratégicos y operativos, en particular los planes sectoriales que tengan incidencia territorial, deberán sujetarse a los lineamientos y directrices vinculantes de los planes de ordenación y desarrollo del territorio, en su respectiva escala territorial, de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento legal vigente.

Artículo 21

Otros planes

Los demás planes que demande el proceso de planificación de políticas públicas, serán formulados, aprobados, ejecutados y evaluados, atendiendo a la naturaleza a la cual corresponda, según la clasificación establecida en el presente Título, adecuando su incorporación al Sistema Nacional de Planificación. A tales efectos, estarán sometidos a las directrices vinculantes del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y a los demás planes estatales, municipales o comunales de desarrollo, cuando corresponda

Elementos de la planificación en el área de desarrollo urbano

La planificación se concreta en un sistema jerarquizado de planes cuya fuente emana de la Constitución y de un cuerpo de leyes: Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010), Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (1983) y Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987), así como de reglamentos y otras normas legales; de manera que planificar es un mandato que le impone el estado de derecho al Gobierno, en cualquiera de sus niveles. Así los diferentes planes se establecen de la forma siguiente:

- El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (artículo 19 de la LOPPP)
- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio (artículo 5 de la LOOT)
- Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio (artículo 5 literal “a” de la LOOT)
- Los Planes de Ordenación Urbanística (artículo 5, literal “c” de la LOOT y artículo 8, numeral 4 y artículo 14 numeral 1 de la LOOU)
- Los Planes de Desarrollo Urbano Local (artículo 10 de la LOOU)

Responsabilidad por la planificación en desarrollo urbano

- El Ejecutivo Nacional se reserva la potestad de elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como el Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Éste último se realiza mediante la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.
- Las regiones elaborarán los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, por intermedio de un cuerpo integrado por representatividad de varios organismos públicos que se denomina Comisión Regional de Ordenación del Territorio.
- Los Planes de Ordenación Urbanística, corresponden al Ejecutivo Nacional, pero puede delegar su realización en los municipios y en las corporaciones de desarrollo.
- La elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local es una responsabilidad del municipio.
- El Plan Estratégico es una iniciativa del municipio para orientar y controlar su gestión operativa, administrativa y financiera.

Organismos del Estado que sustentan la planificación

- Consejo de Ministros
- Ministerio de Planificación
- Gabinetes Sectoriales
- Oficinas ministeriales de planificación y presupuesto
- Comisiones de Planificación
- Organismos regionales corporativos de planificación
- Oficinas estatales, distritales y municipales de planificación y presupuesto
- Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas
- Consejo Local de Planificación Pública

Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas

- Se constituye en cada estado del país con el fin de fortalecer la función de planificación y ayudar a elaborar un plan coherente, realista, equilibrado, con base técnica y participativa. El CPCPP está presididos por el Gobernador del estado e integrado además por los alcaldes, los directores estatales de los ministerios y por representación de: los legisladores estatales elegidos a la Asamblea Nacional, los diputados al Consejo Legislativo, los concejales, las comunidades organizadas y la comunidad indígena, donde la hubiere.
- Las funciones de estos consejos estatales de planificación son variadas y amplias, pero se pueden resumir en los siguientes propósitos:
 - Asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo

- Velar por la articulación del plan estatal con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y con cualquier plan regional, en los casos que lo hubiere
- Coordinar, evaluar y hacer seguimiento a los programas, subprogramas, obras y acciones que se ejecuten en el estado.
- Artículo 166 de la CRBV

Consejo Local de Planificación Pública

- Es el organismo encargado de la planificación integral de los gobiernos locales o municipales; su propósito es lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante mecanismos participativos
- Estará conformado de la siguiente manera:
 - Un presidente, cargo que ejercerá el Alcalde
 - Los concejales del municipio
 - Los presidentes de las Juntas Parroquiales
 - Uno o más representantes de las organizaciones vecinales de la parroquia
 - Uno o más representantes de las organizaciones de la sociedad organizada.
- Artículo 182 de la CRBV

Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación

Plan que establece el rumbo del desarrollo económico y social de la nación en los siguientes 6 años a partir del establecimiento de un modelo que responde a la ideología del poder.

A partir del objetivo nacional que lo sustenta y de las políticas públicas que le dan forma, vía el programa de gobierno presentado al electorado como visión de país, el plan de desarrollo es un conjunto de acciones en el plano económico y social que considerando los recursos naturales, financieros y humanos de la nación; así como los tiempos requeridos para ejecutar dichas acciones, establece una magnitudes de obras públicas, implementación de decisiones económicas, cambios sociales y políticos, los cuales deben establecerse como objetivos con sus correspondientes estrategias de cumplimiento, para lograr la transformación de la sociedad venezolana y marchar hacia la senda del desarrollo.

Será formulado por el Ejecutivo Nacional y aprobado por la Asamblea Nacional, antes de ponerlo en práctica (artículo 236, numeral 18 de la CRBV)

Caracas, noviembre de 2013