

De la planificación urbana normativa a la planificación comunicativa. El caso del Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio El Hatillo, Caracas-Venezuela. La gestión urbana silenciada

From urban planning regulation to communicative planning. The Local Urban Development Plan of the Municipality “El Hatillo” Caracas-Venezuela. Urban management silenced

Juan Carlos Rodríguez-Vásquez

Claudia Giménez-Mercado

Silverio González-Téllez*

Recibido: junio 20 de 2013

Aceptado: agosto 16 de 2013

Resumen

Se analiza la experiencia de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio El Hatillo, Caracas-Venezuela (2009-2011) el cual fue rechazado por la Cámara Municipal de dicho Municipio en 2011. Motiva nuestro interés el hecho que el equipo de especialistas de la Universidad Simón Bolívar que elaboró el proyecto puso en práctica procesos participativos innovadores que han debido contribuir a construir la viabilidad del plan o al menos facilitar su formal aprobación por el cuerpo legislativo local. El análisis del caso se hace desde la perspectiva de la teoría de la planificación urbana comunicativa lo que permite reflexionar tanto sobre aspectos específicos de las metodologías de participación puestas en práctica como sobre cuestiones generales relativas a la relación entre planificación y política. Bajo el entendido que el desafío para los planificadores urbanos no está en la dimensión técnica sino en la construcción de consensos en relación con los problemas urbanos y sus soluciones, se hacen proposiciones concretas.

Palabras claves: plan urbano, participación, planificación comunicativa y colaborativa

Abstract

The article analyzes the experience of the Local Urban Development Plan (LUDP) project in “El Hatillo” (2009-2011), Caracas-Venezuela, which was rejected by the local legislative authorities in 2011. Our interest has been motivated by the fact that specialist of the Simón Bolívar University developed the LUDP project, and carried out innovative participatory processes that should have contributed to building the viability of the project or at least have facilitated its formal approval by the local legislative body. The analysis is done from the perspective of the theory of communicative urban planning; it deals with both, the specific aspects of participatory methodologies implemented and general issues such as the relationship between planning and politics. The paper suggests that the challenge of urban planning does not necessarily fall within the technical dimension, but rather in building consensus about urban problems and their possible solutions. To this effect, the paper makes concrete suggestions.

Key words: urban plan, participation, communicative and collaborative planning.

*Departamento de Planificación Urbana-Centro para el Desarrollo Humano/Instituto de Estudios Regionales y Urbanos-Universidad Simón Bolívar Caracas-Venezuela.

E-mail: jcrodrig@usb.ve, cgimenez@usb.ve, sgonza@usb.ve.

Introducción

Desde finales de los noventa, el municipio El Hatillo¹ ha intentado dotarse de un Plan de Desarrollo Urbano Local² (PDUL). Su ordenamiento territorial, regido por vetustas ordenanzas de zonificación de principios de los ochenta,³ reclama actualización, dada la presión de crecimiento urbano que experimenta el municipio; una de las zonas de expansión más importantes de la metrópoli caraqueña (ver imagen 1). La historia de la elaboración de este PDUL se remonta a mediados de 1999, cuando el Grupo de Investigación en Gestión Ambiental y Urbana de la Universidad Simón Bolívar (USB) realizó para la Alcaldía del municipio El Hatillo el estudio titulado “Gestión técnica y socio-política para el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) del municipio El Hatillo” (GAU, 1999).

El estudio citado pretendía servir como base para la elaboración del PDUL, sin embargo, no fue acometido en la gestión 1996-2000⁴ debido a la falta de recursos financieros y a las circunstancias políticas de grandes cambios en el paisaje político venezolano.⁵

¹ El Hatillo es uno de los cinco municipios que conforman el Área Metropolitana de Caracas; fue creado por decisión de la Asamblea Legislativa del Estado Miranda en 1992; se encuentra ubicado en el sector sureste de la metrópoli y, debido a su oferta de espacio, está sometido a una fuerte presión de crecimiento.

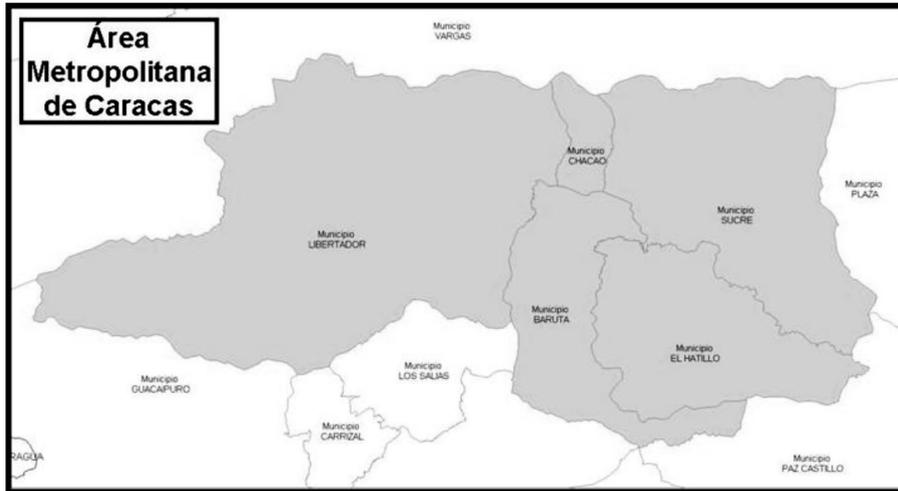
² El PDUL es un instrumento de ordenamiento urbanístico del Poder Municipal. Su elaboración, aprobación y ejecución es una competencia municipal establecida en la *Ley Orgánica del Régimen Municipal* de 1989 (LORM, Art. 36), ratificada en la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal* de 2005 y su reforma de 2010 (Art. 61). Su forma, contenido e inclusive mecanismos de aprobación han sido establecidos en la *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística* (1987) y en la *Guía Técnica del Ministerio de Infraestructura* (2003). Este plan provee al municipio de un modelo físico-espacial (de 10 a 20 años plazo), el cual se acompaña de un conjunto de normas reguladoras del uso del suelo urbano (ordenanza de zonificación) y de un programa de actuaciones en equipamiento e infraestructura urbana. Una vez aprobado, el PDUL adquiere carácter de ley.

³ Nos referimos a la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre (hoy en día municipios Baruta, Sucre y El Hatillo) de 1982 y a la Ordenanza de Zonificación del Sureste de Caracas de 1984, vigente para los municipios Baruta (parcialmente) y El Hatillo.

⁴ Durante aquel periodo, la Alcaldesa fue Flora Aranguren, quien fue postulada por el Partido Social-Cristiano COPEI.

⁵ El 2 de agosto de 1999 entró en sesiones la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela, la cual emitió el Decreto de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo (30 de agosto de 1999) que prohibía a los municipios enajenar y afectar de forma alguna los ejidos municipales y, en particular, aprobar o modificar el Plan de Desarrollo Urbano Local durante la vigencia del referido decreto, limitando de esta manera las competencias municipales en materia de planificación urbana.

Imagen 1



Fuente: IERU-USB (2010a: II-2).

La gestión del siguiente Alcalde⁶ se extendió por dos periodos (2000-2004/2004-2008), tiempo en el cual también intentó realizar el PDUL; así, en 2007 se creó una comisión técnica denominada “Mesa técnica encargada de la elaboración del *Plan de Desarrollo Urbano Local* del municipio El Hatillo”, que no llegó a cubrir totalmente los estudios ni los requerimientos legales necesarios para formular el proyecto.⁷

En 2009, bajo otra administración municipal (2008-2013),⁸ se propone nuevamente la elaboración del PDUL del municipio. En esta ocasión, la Alcaldía cuenta con una Oficina Local de Planeamiento Urbano (OLPU). Para tal fin, contrató los servicios de asesoría del Instituto de Estudios Regionales y Urbanos (IERU) de la USB.

El presente trabajo centra su atención en esta última iniciativa; las razones que motivan nuestro interés son varias. En primer lugar, en la historia de la

⁶ Este Alcalde fue Alfredo Catalán Shick, quien para su primer periodo fue postulado por el Partido Proyecto Venezuela y para el segundo por los partidos Proyecto Venezuela y Primero Justicia.

⁷ Registro del trabajo de esa comisión es el documento: Municipio El Hatillo, Estado Miranda, República Bolivariana de Venezuela (2008). *Informe de Avance y Propuestas Alternativas para el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL)*, Tomo I Introducción, Caracas, cuyo índice general da cuenta de un informe de seis tomos incluyendo proposiciones a los cuales no se ha tenido acceso.

⁸ Durante este periodo, la Alcaldesa, actualmente en funciones, es Myriam Do Nascimento, quien fue postulada por los partidos Acción Democrática y Primero Justicia.

elaboración del PDUL de El Hatillo, que ya va para quince años, este proyecto ha sido el único que ha cubierto los requisitos técnicos para su eventual aprobación. En segundo lugar, en el enfoque adoptado por el IERU-USB-Alcaldía para la realización del PDUL, según sus autores, tuvo particular interés el tema de la participación ciudadana. Los actores locales fueron reconocidos como constructores de la viabilidad de las intervenciones en la ciudad y se propuso llevar a cabo procesos participativos de construcción de visión compartida del municipio, lineamientos de desarrollo e inclusive actividades de concertación.⁹ Y, en tercer lugar, porque a pesar del trabajo técnico y de gestión participativa realizado, el proyecto fue rechazado por la Cámara Municipal.¹⁰

De acuerdo con el concejal Presidente de la Comisión de Urbanismo del Concejo Municipal de El Hatillo, en su rechazo influyó el tratamiento insuficiente que los expertos del IERU/USB y la Alcaldía le dieron a la participación, tanto de los propios concejales como de la comunidad en la elaboración del proyecto:

(...) tenemos que estar conscientes de que la responsabilidad política de la aprobación del plan la tiene el Concejo Municipal (...) Miren yo estuve en estos días preparando una reunión después que rechazamos el PDUL y quise hablar con los ciudadanos de El Cigarral y fueron dos reuniones; en la primera fueron 120 y en la segunda 30 [asistentes], ninguna de estas personas sabía que había un plan de desarrollo, ninguno de los habitantes manifestó tener conocimiento, entonces así no podemos hacer un plan, a nosotros nos corresponde la responsabilidad política [de aprobar el plan]; no podemos amparar algo que no tenga realmente el aprecio social de la mayoría de los habitantes (...).¹¹

Aunque la viabilidad de un plan urbano como el que nos ocupa y más específicamente su aprobación formal no dependen sólo de la participación ciudadana, sino también de condiciones técnicas, financieras, institucionales

⁹ Para una aproximación general al enfoque metodológico del proyecto, ver IERU-USB (2010b: I-1 a I-3).

¹⁰ La Cámara Municipal de El Hatillo, por decisión mayoritaria de sus miembros, en noviembre de 2001 pocos días después de su presentación pública por parte de la Alcaldía, rechazó el proyecto y designó una comisión especial para su evaluación. Dicha comisión ratificó el rechazo inicial a través del informe identificado con el No. 002-07-2012, de fecha 12/07/2012. Ese mismo mes de julio de 2012 el Concejo Municipal oficializó en Gaceta Municipal su decisión de no admitir el proyecto de PDUL y además, en apego a la Ordenanza de Interpelaciones y Comparecencias de Funcionarios Públicos, impuso un voto censura y declaró la responsabilidad política del Director de la Oficina Local de Planeamiento Urbano por los errores cometidos (El Universal on-line: “Cámara hatillana rechazó PDUL por no ajustarse a las leyes vigentes. Habría sido el primer *Plan de Desarrollo Urbano Local* para el Municipio El Hatillo”, sábado 25 de agosto de 2012).

¹¹ Tomado de la transcripción oficial de la sesión de la Cámara Municipal de El Hatillo realizada el 18 de octubre de 2012, sesión en la cual los expertos del IERU-USB y los miembros de la Cámara Municipal de El Hatillo intercambiaron ideas con relación al rechazo del proyecto del plan por parte de dicha Cámara.

y políticas (nacionales y locales), en este trabajo hemos optado por evaluar únicamente la concepción, el papel, el alcance y el aporte de la participación ciudadana en el proceso de elaboración del plan, en el entendido que ha debido contribuir a lograr su aprobación. Creemos que este caso ofrece la oportunidad de extraer valiosas lecciones sobre avances y dificultades en el proceso de transición de un enfoque tradicional de la planificación urbana hacia otro centrado en la gestión participativa o, dicho en otras palabras, en la racionalidad comunicativa o colaborativa.

De la planificación urbana normativa a la planificación comunicativa o colaborativa

El análisis que nos proponemos hacer requiere explicitar el marco de referencia desde el cual realizamos la lectura de la experiencia de gestión participativa del PDUL de El Hatillo.

En dos importante trabajos, Alan Altshuler (1965a, 1965b) planteó una controversia que subsiste hasta el día de hoy. Sostenía el autor la inviabilidad del ideal del plan urbano, representado en aquel entonces por el denominado “plan general urbano” (Kent, 1964), moderno antecedente de nuestros planes urbanísticos.

Para Altshuler, la planificación urbana democrática de alcance general era virtualmente imposible, ya que, además de la falta de interés ciudadano por este tipo de planes, ninguna legislatura (local), comité ni consejo de líderes sociales podían racionalmente evaluar; por ende, tampoco podían aprobar los propósitos generales de un plan urbano. En ausencia de propuestas específicas y debido a las reacciones ciudadanas, no es posible –decía Altshuler– anticipar cómo las acciones necesarias para alcanzar aquellos propósitos generales afectarían la calidad de vida y los intereses de la comunidad (1965b, 201). Por tanto, lo adecuado sería actuar de manera incremental ante situaciones y proyectos específicos; forma de actuar que, por cierto, no pocas veces tiende a coincidir con los intereses inmediatistas de políticos y agentes económicos.

Desde aquel entonces, ha corrido mucha tinta y experiencia en el campo de la teoría y la práctica de la planificación urbana y ciertamente el modelo de planificación racional-integral o normativo, como también se le llama en Venezuela, ha sido ampliamente discutido. La objeción de Althsuler ha sido refutada por Innes (1996, 2010) quien, a través del estudio de experiencias donde ha privado la racionalidad comunicativa o colaborativa entre actores

con intereses diferentes y encontrados, ha demostrado el valor de construir consensos cuando se abordan procesos de planificación urbana complejos, caracterizados por la diversidad de intereses en conflicto.

Y tanto o más importante, desde finales de los años ochenta se habla del nacimiento de un nuevo enfoque, escuela o paradigma denominado *Planificación urbana comunicativa o colaborativa*, construido alrededor de la investigación sobre lo que los planificadores hacen y nutrido con diversas teorías científicas. Dos textos fundamentales dan cuenta del nacimiento de esta nueva constelación de problemas, ideas y autores en el campo de la planificación urbana: Fischer F. y Forester J. Ed. (1993) y Mandelbaum S., Mazza L. y Burchel R. Ed. (1996).

El meollo del cambio está en el cuestionamiento a la equívoca separación que por mucho tiempo ha privado entre planificación y política o dicho en términos más amplios entre racionalidad instrumental y racionalidad substantiva.

Ciertamente, al girar el proceso de planificación en torno a la racionalidad técnica, se enfrentan varios riesgos, entre los cuales cabe destacar (Fgorester, 1993: 79-81, traducción propia):

- a) El riesgo de restarle importancia a las vivencias de la gente. Al desconocer que en las situaciones que vive la gente ésta necesita hacer juicios prácticos y decidir/actuar, la racionalidad técnica puede llegar a ser muy abstracta e impráctica ya que se ignoran las vivencias de la gente acerca de sus problemas.
- b) El riesgo de desconocer los actores y sus relaciones. Al ignorar los antecedentes históricos de los actores actuales o potenciales involucrados en la situación se corre el riesgo de omitir sus relaciones y las complejidades sociales y/o institucionales (sesgos, prejuicios, formulaciones deliberadamente parciales, culturas organizacionales, etc.) del problema en cuestión.
- c) El riesgo del reduccionismo técnico. Problemas que obviamente también son políticos y éticos quedan reducidos a problemas técnicos, con alto riesgo de rechazo de las soluciones propuestas.

Con base en una acuciosa observación de lo realizado por los planificadores día a día y apoyándose, entre otros, en la obra de Habermas (1981) y Forester (1993) se propone lo que se denomina una teoría crítica de la planificación urbana o más específicamente un enfoque de la planificación urbana como acción comunicativa.

Siguiendo a Habermas, para que un proceso sea “comunicativamente racional” debe cumplir una serie de condiciones: a) todos los actores deben estar involucrados, b) los actores deben estar empoderados y ser competentes,

c) la comunicación no debe implicar dominación por ninguna de las partes, d) los participantes deben poner de lado todo motivo que no sea la búsqueda del acuerdo. Evidentemente, la planificación comunicativa no asume que esta situación ideal sea alcanzable, pero se esfuerza por contrarrestar las distorsiones en la comunicación, promover igualdad de oportunidades y ayudar a producir un plan razonablemente efectivo y justo.

Así, el trabajo del planificador es fundamentalmente comunicativo y se desarrolla en condiciones de incertidumbre; por tanto, no sólo interesa el futuro, el presente también cuenta (Matus, 1992). Es importante el conocimiento sobre el entorno político y organizacional en el que se desenvuelve el planificador y sus habilidades a fin de identificar diferencias, detectar y anticipar conflictos entre los actores urbanos y sobre todo de crear condiciones para el diálogo y la colaboración.

Ahora bien, la sustentación teórica de este cambio en el centro de gravedad de la planificación urbana es mucho más amplio y proviene, como dijimos, de diversas fuentes teóricas.¹²

Siguiendo a Innes (2010), en primer lugar está la importancia del conocimiento interpretativo, donde la noción de intersubjetividad es central e implica valorar la construcción social del conocimiento, ya que el diálogo colaborativo se entiende como un proceso de intercambio y negociación de significados de problemas, evidencias, visiones, estrategias, de sentido de lo justo, de resultados esperados y hasta de indicadores.

Lo anterior no es suficiente, ya que el diálogo colaborativo podría ser circular o auto-complaciente; en particular, cuando los actores sociales participan construyendo un conocimiento excluyente hecho a la medida de sus propios intereses, están poco informados del contexto o sencillamente lo que proponen no es factible o resulta injusto. De allí la importancia del pensamiento crítico, para desvelar lo que está oculto bajo unos conocimientos socialmente contruados. Para el planificador, esto supone abandonar la supuesta neutralidad de su oficio para (re)conocer las asimetrías de poder, información, conocimiento, organización, etc., que caracterizan el entorno conflictivo en el que se desenvuelve.

Para que la participación de la gente en los asuntos públicos y urbanísticos en particular tenga lugar, debe implicar el diálogo entre diferentes, la inclusión de los intereses y las perspectivas en una suerte de comunidad de

¹² Las teorías que le han dado soporte al enfoque comunicativo de la planificación urbana son: la fenomenología (Bernstein, 1976), la teoría crítica (Habermas, 1981), la teoría de la negociación (Fisher y Ury, 2011), la ciencia de la complejidad (Gleick, 2008) y el pragmatismo (Dewey, 1927).

aprendizaje, donde la diversidad y la interdependencia (de intereses) son elementos claves. La idea de inteligencia social, desarrollada por la filosofía pragmática americana, parte del principio de que nada es definitivamente cierto, el futuro no está decidido; es un conjunto de preguntas abiertas y supone un esfuerzo por fusionar investigación científica, praxis, aprendizaje conjunto y democracia.

La arena de la planificación comunicativa es el diálogo para el aprendizaje mutuo, el desarrollo de confianza y la construcción de acuerdos, de allí que la teoría de la negociación es otra fuente de ideas. En esta materia se han producido principios que hoy son casi universales, como focalizarse en los intereses no en las posiciones, crear opciones que ofrezcan ganancias mutuas, que las partes desarrollen su mejor alternativa al acuerdo, entre otros. En este marco, entre los diversos roles que puede desempeñar un planificador, facilitador, moderador o mediador, este último es el más emblemático del enfoque colaborativo de la planificación, ya que promueve el diálogo genuino o real sin descartar la importancia de los otros roles.

Por último, hay que agregar que la planificación comunicativa o colaborativa opera en un mundo complejo, cambiante e incierto, cuya dinámica puede ser entendida a través de la teoría de los sistemas complejos y adaptativos. En un sistema complejo, los elementos de la estructura existente –en nuestro caso, actores urbanos con intereses diversos– a través de la comunicación democrática, desarrollan interacciones y surgen arreglos relacionales que reorganizan el conjunto en un nuevo orden superior, más integrado y más colaborativo que el anterior. Nuevas demandas producirán nuevas interacciones, y así sucesivamente, en un proceso acumulativo de aprendizaje mutuo y capital social que se va materializando en acuerdos.

En suma, “el pensamiento complejo sugiere que como profesionales de la planificación necesitamos operar a escala del sistema en lugar de enfocarnos en sus partes; para hacerlo, necesitamos ideas de la teoría crítica, del pragmatismo, de la planificación comunicativa y del análisis deliberativo” (Innes, 2010: 33, traducción propia).

¿Ha sido desahuciado el plan urbano bajo este enfoque? En lo absoluto. ¿Cuál ha sido entonces el cambio? Ha cambiado drásticamente el centro de gravedad del proceso de planificación; éste ya no es más la racionalidad técnica sino la racionalidad comunicativa o colaborativa; es decir, los procesos de deliberación democrática para la construcción de consensos alrededor de las políticas y/o planes urbanos, sean estos generales o específicos, pasan

a tener tanta o mayor importancia en el proceso de elaboración de un plan urbano que los diversos análisis técnicos tradicionalmente requeridos. El reto no está en la dimensión técnica del proceso, donde las capacidades para diagnosticar, pronosticar y diseñar han avanzado mucho, sino en cómo superar los obstáculos para construir consensos en relación con los problemas urbanos y sus posibles soluciones.

Considerada desde esta perspectiva, la participación ciudadana se entiende como un proceso social de construcción colaborativa de la política urbana o de un plan urbanístico como el que nos ocupa; proceso que va más allá de la consulta a la opinión pública (participación consultiva) para abordar la diversidad conflictiva de intereses a través del diálogo auténtico entre iguales (participación deliberativa) en búsqueda de la construcción de consensos.

El tratamiento de la participación ciudadana en el proyecto del PDUL El Hatillo

La participación ciudadana en la elaboración del plan se canalizó a través de dos equipos de investigadores que pusieron en práctica diversas metodologías de trabajo. Un equipo, en adelante Equipo 1, trabajó bajo el enfoque de la *Agenda 21* (UN, 1992) y la *Nueva Carta de Atenas* (ECTP, 2003). El Equipo 2 lo hizo bajo una orientación de gestión urbana, entendida como estrategia de construcción de viabilidad que “debe estar incluida, confinada, dentro de todo el proceso; **desde el primer intercambio con el cliente, independientemente de su tipo y naturaleza, hasta la instrumentación y permanente evaluación cíclica del plan**” (Camacho, 2011: 2,¹³ énfasis en el original).

El Equipo 1 trabajó en la elaboración de un “estudio de percepción” (IERU-USB, 2010a: IX-36) que incluyó: a) “Diagnóstico a través de la aplicación de una encuesta sobre problemas, necesidades y fortalezas” (2010a: 36-37), y b) Realización de “talleres de consulta comunitaria para la construcción de la visión compartida del futuro de El Hatillo y lineamientos de desarrollo” (2010a: 37). El segundo equipo de investigadores puso en práctica lo que denominaron “Mesa técnica de gestión urbana” o “Mesa de concertación y acuerdos” (IERU-USB, 2010c).

La formulación de los lineamientos de desarrollo constituye un aspecto clave para el presente trabajo por cuanto permite mostrar la importancia y secuencia en que los diversos componentes del proceso de participación

¹³ El Prof. Arq. Oscar Olinto Camacho, miembro del personal académico de la USB, fue uno de los expertos del IERU encargados de poner en práctica la referida estrategia de gestión participativa; el otro fue el Soc. Silverio González Téllez, coautor del presente trabajo.

y gestión fueron dispuestos por el equipo de planificadores. Al hablar del equipo de planificadores estamos haciendo referencia tanto a los expertos de la Universidad (USB-IERU) como a los de la Oficina Local de Planeamiento Urbano de la Alcaldía de El Hatillo. El último documento citado señala:

Los lineamientos presentados son producto de tres procesos que ocurrieron en forma paralela: La extracción de lineamientos de documentos tanto legales como no legales (*sic*); la formulación de lineamientos por parte del equipo técnico que adelanta el PDUL sobre la base del diagnóstico técnico, y la formulación de lineamientos por parte de los actores sociales sobre la base del diagnóstico perceptivo y la visión de futuro del municipio definido por los mismos actores, definida en los talleres comunitarios realizados” (2010c: I-1).

De esos tres procesos, nos centraremos en el tercero: la formulación de lineamientos por parte de los actores sociales.

Acerca del diagnóstico perceptivo

En cuanto al enfoque conceptual de la participación ciudadana en el proceso de planificación, llama la atención que, aunque el informe del IERU-USB alude al marco constitucional venezolano de democracia participativa, se afirma que “la participación no se conoce como un fin en sí misma, sino como una útil herramienta para establecer prioridades, ofrecer soluciones, preparar, ejecutar y tomar mejores decisiones” (IERU-USB, 2010a: IX-33), lo cual no se compadece con la noción de protagonismo ciudadano en los asuntos públicos plasmada en la *Constitución*.

En cuanto a los objetivos del diagnóstico perceptivo, a través de una encuesta, se arrojan resultados en términos de problemas y necesidades de la comunidad hatillana, tanto por sectores como a nivel municipal; se identifican fortalezas del municipio y se afirma que “todo esto permitirá elaborar lineamientos para construir una ciudad sostenible” (2010a: IX-35).

Con relación a la encuesta, dice el informe que, para “lograr participación de la comunidad en la elaboración del *Plan de Desarrollo Urbano Local para El Hatillo* y lograr la recolección de información, se propone la encuesta tipo cuestionario” (2010a: IX-41).

Para la administración de la encuesta se elaboró un “mapa de actores” que es un directorio más que un “mapa”, ya que no hace referencia a las relaciones entre los diversos actores; la identificación de éstas es fundamental para la denominada “mesa técnica de gestión urbana”, definida como “espacio paralelo al trabajo de elaboración del plan, donde se identificaron

conflictos con alta potencialidad para influir en la conformación futura del municipio” (IERU-USB, 2010d: X-1).

Cabe señalar que el referido “mapa de actores” incluye dirigentes vecinales, líderes de partidos políticos, representantes de organizaciones sociales, representantes de organizaciones económicas, funcionarios técnicos de la Alcaldía, concejales y ciudadanos comunes, quienes residen y/o hacen vida en el municipio.

Del diseño de la encuesta destaca el intento de diferenciar entre problemas y necesidades que, en la práctica, no fue del todo efectivo dado el elevado nivel de coincidencia en los resultados obtenidos.

Se realizaron 279 encuestas para una población total de aproximadamente 128,000 habitantes; no se realizó muestreo estadístico para su aplicación. Las encuestas las respondieron participantes en los talleres realizados en diferentes sectores del municipio, así como vecinos interesados.

Más allá de la insuficiencia de la encuesta como medio de participación, lo anterior no coadyuva al protagonismo ciudadano ni a la viabilidad del proyecto del PDUL, menos cuando algunos de los concejales del municipio, quienes poseen la última palabra para su aprobación, tienen una concepción de la participación que valora el número de personas consultadas; es decir, mientras mayor sea la cifra de personas contactadas o encuestadas, más participativo y legítimo consideran el proceso,¹⁴ aunque equivocada esta idea puede ser rebatida con una encuesta estadísticamente administrada.

El recurso a la encuesta con preguntas pertinentes y representatividad probabilística es útil como insumo para un proceso deliberativo. Es necesario considerar cómo se usaron estos resultados en los “talleres de consulta comunitaria” que siguieron al diagnóstico perceptivo; tema de un próximo punto.

Los resultados del diagnóstico perceptivo muestran un contenido poco preciso, muy general; probablemente, no suscitan ni la aprobación ni el rechazo comunitario y conducen a los investigadores a una definición del interés público sintetizada en seis líneas estratégicas de desarrollo;¹⁵ éstas,

¹⁴ Esta afirmación se desprende de las opiniones emitidas por varios de ellos en una sesión de la Cámara Municipal de El Hatillo, celebrada el 18 de octubre de 2012; sesión en la cual el IERU-USB presentó sus alegatos ante el rechazo del proyecto de PDUL por parte de dicha Cámara.

¹⁵ De manera resumida, las líneas estratégicas son:

- a. Desarrollar e implementar un plan de seguridad municipal que minimice los índices de violencia, inseguridad, entre otros.
- b. Renovación urbana en los sectores ya establecidos y un nuevo esquema de ordenamiento espacial urbano de integración de actividades urbanas para poder desarrollar el municipio como fuente de inversión y generación de empleo.
- c. Diseñar un plan prioritario de infraestructura básica, iniciándose la ejecución por los sectores más vulnerables y deficientes en la prestación de servicios. Fuerte inversión en materia de

más que el fruto de la deliberación y del consenso entre actores con intereses diferentes, reflejan la opinión de los expertos; son el producto de la síntesis de la información recogida; por lo tanto, en términos de construcción de viabilidad, esto constituye una debilidad del resultado de esta actividad.

Los talleres de consulta comunitaria: visión compartida y lineamientos

Nos proponemos, por una parte, examinar la dinámica de los talleres de consulta comunitaria y los resultados que de allí surgieron: validación diagnóstica perceptiva, visión de futuro y lineamientos; y, por otra, considerar específicamente si estos lineamientos influyeron sobre la propuesta de lineamientos de desarrollo que finalmente produjeron los planificadores.

El documento analizado (IERU-USB, 2010c) subraya el papel de los técnicos en la “validación” de los lineamientos, término de especial significación en este proceso. La denominada validación es fundamentalmente una atribución de los expertos. No obstante, se afirma que los lineamientos serán validados también por parte de los actores sociales en las mesas técnicas de gestión urbana en la siguiente fase del proceso: “La síntesis de los lineamientos fue validada por los actores técnicos y, posteriormente, serán validados por los actores sociales en el desarrollo de las mesas técnicas de gestión urbana” (2010c: I-1).

El informe arriba citado no ofrece detalles acerca de la dinámica o metodología interna de los talleres ni del procesamiento de sus resultados; por lo tanto, no se puede establecer si los lineamientos derivados responden a un proceso de deliberación que condujo a acuerdos o son, básicamente, el resultado del procesamiento técnico de la información recogida, la cual fue vertida por los participantes en planillas como la denominada “Talleres Comunitarios: Instrumento para la formulación de lineamientos 2009” (2010c: VI-46).

Por otra parte, no se hace referencia a minutas de las sesiones ni a material grabado que, en conjunto, permita pensar que se llevó a cabo un análisis de discursos, cruce o triangulación de interpretaciones por parte de los responsables técnicos del proceso.

Se efectuaron cinco talleres en diversos sectores del municipio, contando con 81 participantes; un promedio de 16 personas por taller. En el informe sólo se presentan

planificación y ejecución de servicios de infraestructura.

d. Desarrollar un plan de viabilidad y transporte.

e. Diseñar un plan de desarrollo turístico que defina claramente la infraestructura y la organización turística necesaria.

f. Control del desarrollo urbano, cumplimiento de las ordenanzas urbanísticas, respeto, cuidado y mantenimiento de áreas verdes y espacios públicos.

los listados de participantes sin análisis de su cualidad y/o representatividad, que de haberse incluido habría contribuido a valorar mejor su importancia.

El instrumento de recolección de información antes citado (2010c: VI-46) ofrece algunas pistas sobre la concepción y dinámica del proceso; en su encabezado señala:

La participación comunitaria se ha convertido en un pilar fundamental de muchas alternativas de solución de problemas y necesidades que padecen los pobladores en su ámbito municipal, permitiendo el intercambio de información entre los actores municipales. Una vez realizada la consulta con los actores durante el mes de agosto 2009 y validados los resultados [durante el propio taller] obtenidos a partir de las encuestas recibidas [diagnóstico perceptivo] deseamos que propongas lineamientos y estrategias que permitan superar los problemas y necesidades del municipio, así como potenciar sus fortalezas (...) por cada una de las áreas temáticas que se le presentan a continuación.

Se evidencia que el proceso estuvo orientado hacia la consulta de opinión y/o el levantamiento sistemático de información.

Validación de los resultados del diagnóstico perceptivo

Una de las primeras actividades de los talleres de consulta comunitaria consistía en validar o confirmar la pertinencia de los resultados del diagnóstico perceptivo. A través de un ejercicio realizado por los participantes, el equipo de expertos consiguió validar los resultados del diagnóstico perceptivo; e los participantes mostraban su acuerdo o desacuerdo con los principales problemas, necesidades y fortalezas identificados por el equipo del IERU presentados en una planilla diseñada al efecto (2010c: VI-3 a VI-4 y VI-45). Este resultado puede lucir como un mero formalismo técnico, pero en realidad la validación es importante porque, desde la perspectiva de un proceso dominado por la racionalidad técnica, las distintas tareas o componentes del análisis van apuntalándose en una secuencia lineal y el propósito fundamental de esta actividad es contribuir a la coherencia interna del proceso de análisis.

Al validarse los resultados del diagnóstico perceptivo inicial, se confirman y refuerzan las “líneas estratégicas” del plan propuestas por los expertos, consultadas con los habitantes y más adelante devenidas en lineamientos del PDUL para el municipio y los cuatro grandes sectores en que fue dividido.

Visión compartida del municipio y lineamientos formulados por los actores comunitarios

Este es otro resultado clave del proceso de participación implementado por el Equipo 1. El documento afirma:

“Los habitantes y actores responsables de la administración del municipio desean: Un municipio seguro, planificado, sostenible, turístico, con importantes valores patrimoniales, artísticos, culturales, agrícola y a la vez moderno, respetuoso de su potencial ecológico-ambiental, incluyente y cívico, próspero, y con un gobierno capaz y comprometido con sus ciudadanos” (2010c: VI-5).

Se trata de un texto de visión de futuro que identifica valores generales para guiar el desarrollo del municipio. Sin embargo, en el documento citado no se explica si dicho texto de visión compartida fue alcanzado y acordado durante la dinámica de los propios talleres o si fue fruto del procesamiento y síntesis posterior por parte de los planificadores. Lo último es probable ya que el texto es la síntesis de los resultados de los cinco talleres efectuados.

Ciertamente, la generalidad del texto de visión puede contribuir a crear consenso a su alrededor, pero al mismo tiempo puede ser su debilidad ya que, al no afectar intereses específicos, corre el riesgo de no generar reacciones que susciten la movilización ciudadana a su favor. Dicho de otra manera, un discurso de este tipo transmite una idea de consenso que no necesariamente se va a expresar al momento de abordar problemas o proyectos específicos que hagan emerger las diferencias existentes, las cuales podrían obstaculizar todo el proceso del plan.

Valga una acotación en este punto, el hecho que un enunciado de visión sea muy general no necesariamente lo desvaloriza, pero tratándose de un plan de desarrollo urbano local que afecta derechos de propiedad y las características y condiciones de vida urbana específicas de los sectores urbanos, inclusive a nivel de parcela, se requiere una discusión de visión que alcance un mayor nivel de detalle que el logrado en este caso.

Al analizar detalladamente los lineamientos de desarrollo formulados por los actores comunitario (2010c: VI-13 a VI-31), tal como los sintetizaron los planificadores, surge una observación en cuanto a la conveniencia de aunar propuestas comunitarias en materias como “seguridad ciudadana” o “aspectos socio-económicos” cuando las proposiciones sustantivas de un plan de desarrollo urbano local no abordan directamente estos temas.

En tal sentido, en materia de seguridad ciudadana, para citar un ejemplo, entre diversas acciones, casi todas del mismo alcance, se plantean propósitos como: “Reforzar en principios éticos y valores a los funcionarios policiales” o “Implantar un operativo de desarme de la población”, que están fuera del alcance de un plan de desarrollo urbano local. Tal vez, lo apropiado habría sido que los facilitadores de los talleres buscaran focalizar la discusión sobre aquellos aspectos de los servicios urbanos y los espacios públicos que afectan la seguridad de las personas y trataran entonces de estimular la generación de ideas más específicas que realmente pudieran reflejarse en el plan. Permitir que un taller discorra tan ampliamente puede generar unas expectativas que luego no se verán satisfechas.

Así mismo, en temas que sí son propios de un plan de desarrollo urbano local, como el aspecto ambiental, vialidad, transporte, tránsito, servicios de infraestructura y equipamientos urbanos, se aprecia que la amplitud tanto de las temáticas como del ámbito territorial abordado (todo el territorio municipal) condujo a los participantes a producir ideas generales, comunes en el ámbito de la opinión pública, pero poco precisas para formulación de un plan de este tipo. De hecho, en el informe citado no hay referencias específicas a sectores o lugares del municipio.

Por ejemplo, en el denominado “aspecto ambiental” se proponen cosas así: “Promover la capacitación ciudadana y comunitaria en materia ambiental”, “Formular normativas ambientales municipales”, “Garantizar el mantenimiento de las quebradas y fuentes de agua”, “Construir sistemas de tratamiento de aguas por cada nuevo desarrollo”. En materia de vialidad: “Programa de ampliación de aceras”, “Establecer programas integrales y permanentes de mantenimiento y recuperación vial”, “Conservar el casco urbano como paseo peatonal”, y así en cada uno de los aspectos mencionados. Son propósitos válidos prácticamente para cualquier municipio del país.

Consideración detenida merece el “Aspecto de planificación y gestión urbana”, medular en un plan como el que nos ocupa. Sus ideas mantienen el mismo carácter general de las anteriores pero destaca la precisión del lenguaje técnico con que han sido recogidas: “Garantizar la presencia y aplicación de un instrumento de planificación que sea una herramienta eficaz para orientar adecuadamente la administración y crecimiento equilibrado del municipio, considerando las restricciones ambientales”, “Promover la creación de centralidades en el Municipio”, “Monitorear y garantizar el

cumplimiento de las variables urbanas fundamentales”, “Establecer criterios y pautas para garantizar que los nuevos diseños urbanos sean respetuosos del ambiente natural”. Inclusive los actores comunitarios plantean la necesidad de capacitarse en materia de planificación urbana a fin de manejar el lenguaje de la planificación urbana: “Crear una escuela de vecino para capacitar los representantes vecinales en materia de planificación y gestión urbana”.

En suma, estamos frente a un compendio de lineamientos que por ser muy generales crean una ilusión de consenso. En estos talleres no parece haber ocurrido un intercambio de visiones, de diferencias, de significados tanto de problemas como de soluciones. No hay acotación alguna en esta sección del informe del USB-IERU sobre diferencias de opinión entre los participantes, temas emergentes no resueltos, ni sobre jerarquización de las ideas. En los cuadros síntesis la información luce muy ordenada y sistematizada transmitiendo una coherencia técnica que puede crear una ilusión de armonía y viabilidad del plan, pero las diferencias existen y pueden ser muy profundas en circunstancias determinadas.

Dicho de otra manera, las diferencias, cuya existencia conocen todos los actores incluyendo los expertos, se mantienen fuera de la mesa; por tanto, la posibilidad de un proceso simple de negociación queda fuera de las posibilidades de este tipo de proceso, tanto más la posibilidad de uno guiado por la racionalidad colaborativa.

Se trata, en definitiva, de “talleres de consulta comunitaria” y la consulta en la escalera de participación es un escalón bajo de participación en la formulación de políticas públicas. En este nivel de participación, consultiva y peticionaria, las no-élites participan aportando información y sus opiniones (preferencias, peticiones e inclusive propuestas) a la élite. Y aunque la no-élite tiene el derecho a ser oída, la élite tiene la prerrogativa de tomar en cuenta o no sus opiniones (Crocker, 2008: 343).

Por otra parte, si se analizan con detenimiento los lineamientos de desarrollo finalmente propuestos por el equipo de expertos en consulta con los actores urbanos, se notará que muchos de ellos, a juzgar por las luchas protagonizadas por los vecinos de Caracas durante por lo menos los últimos veinte años, tienen un alto potencial de conflicto. A título de ejemplo, uno de estos lineamientos para todo el municipio dice: “Promover la densificación de áreas con infraestructura vial adecuada, secciones amplias, capacidad ociosa y una infraestructura peatonal holgada que actualmente están sirviendo solo a viviendas de baja densidad. De esta forma se reducirá la presión para desarrollar altas densidades en locaciones montañosas, restrictivas, carentes

de servicios y de la necesaria capacidad vial y de transporte” (IERU-USB, 2010c: V-13). Desde la lógica de los expertos, el lineamiento es técnicamente correcto, aunque no se desprende de los lineamientos propuestos por los vecinos. Pero un lineamiento como éste, sin consenso, en un sector residencial específico del municipio; podría llegar a provocar el rechazo de toda la propuesta del plan.

Problema similar se puede plantear con todas las propuestas derivadas del lineamiento según el cual se debe “Intensificar el uso de los terrenos destinados actualmente a los equipamientos de ámbitos primarios” (2010c: V-25) en la zona norte del municipio, la más poblada actualmente.

Aunque en este último ejemplo hay mayor precisión en la identificación de los sectores residenciales específicamente afectados por el lineamiento citado, surge el problema del nivel de consenso alcanzado en torno al mismo. La cuestión da pie para presentar a una objeción al PDUL, planteada en forma de propuesta por parte de uno de los miembros de la Cámara Municipal. Al referirse a la dificultad de construir consensos en torno al proyecto, el concejal señaló lo siguiente:

(...) yo decía que también teníamos que buscar alternativas, no solamente quedarnos en el tema de que tiene que ser la vía de PDUL (...) que no solamente nos quedáramos en el tema del Plan de Desarrollo Urbano Local, que el simple hecho de empezar a elaborar el PDUL nos daba el insumo suficiente o para irnos por allí o para tener el camino avanzado para explorar otras vías, y eso nunca se tomó en cuenta, siempre se dijo que la única vía era el PDUL (...) creo que, por ejemplo, hacer algo al estilo del PDUL para lo que es común en todas las urbanizaciones del municipio, tema de vialidad, tema de acueductos y el tema de la movilidad, creo que puede generar consensos automáticos (...) es mucho más fácil poner de acuerdo a una comunidad que poner de acuerdo a todo el conglomerado de El Hatillo.¹⁶

Seguramente, los consensos no serían automáticos como plantea el concejal, pero resulta particularmente valiosa la sola introducción de la idea de que es posible concebir un proceso con un enfoque alternativo centrado en la búsqueda de consensos por sectores de menor tamaño. Sería un proceso que demandaría tiempo y otros recursos con los que no contó este proyecto.

La mesa de concertación y acuerdos

La organización de esta actividad estuvo a cargo del segundo equipo de investigadores mencionado al inicio. La concepción y el funcionamiento

¹⁶ Tomado de la transcripción oficial de la sesión de la Cámara Municipal de El Hatillo realizada el día 18 de octubre de 2012.

de la “mesa de concertación y acuerdos” o “mesa técnica de gestión urbana”, como también se denominó a esta actividad, constituye un momento novedoso del proceso de participación ciudadana en la elaboración del PDUL.

Recordemos que la mesa se definió como “un espacio paralelo al trabajo de elaboración del plan, donde se identificaron conflictos con alta potencialidad para influir en la conformación futura del municipio, y donde fueron contrapuestos diversos puntos de vista de los actores de esos conflictos, con las visiones y propuestas que iba elaborado el equipo del plan” (IERU-USB, 2010d: X-1).

Este grupo de investigadores demuestra comprensión de la relación entre política y plan; desde su punto de vista, “toda decisión sobre el territorio afecta positiva o negativamente los intereses de unos grupos en detrimento de otros (...) Esto es una materia eminentemente de naturaleza y decisión política. **Porque toda actuación sobre la ciudad es POLÍTICA**” (Camacho, 2011: 3, énfasis en el original).

Reconocen que el desconocimiento de esta relación entre planificación y política “conduciría al retorno de las frustraciones de los planificadores, a eso que Henry Lefebvre llamaba los urbanistas de buena voluntad, donde las consideraciones políticas del plan, y en el plan, son ignoradas al prevalecer una visión casi demiúrgica de los técnicos y de los planificadores” (Camacho, 2011: 3)

Es necesario comenzar por decir que *concertar* es una actividad de negociación en extremo exigente, ya que implica un proceso de deliberación entre partes que conduce a la obtención de acuerdos voluntarios y al establecimiento de límites a las diferencias entre actores con intereses diversos (Thévoz, 1999). Y más allá de la concertación, la colaboración comúnmente requiere encuentros cara a cara, mediadores con experiencia y recursos de todo tipo, en particular tiempo y paciencia para crear un ambiente de confianza, donde todos los actores manejen la misma información, las partes desarmen la palabra, desarrollen respeto mutuo, y de esta manera se vayan dando procesos de aprendizaje y poco a poco se aproximen a un terreno común (Innes, 2010).

Sin embargo, si nos atenemos a la descripción de la dinámica de las reuniones de las mesas recogidas en el informe del IERU, “se trata de una mesa de presentación, información y escucha de posiciones” (IERU-USB, 2010d: X-3); las mesas se inclinan más a la consulta que a la colaboración.

El informe citado presenta detalles que confirman esta apreciación. La dinámica de la mesa se describe en estos términos: presentaciones por parte

del IERU/USB-Alcaldía, periodo de preguntas, aclaratorias de contenido a ser respondidas por los expositores, llenado de planillas por los participantes, elaboración de minutas, grabación en video y audio de las intervenciones y espacio de intervenciones, algunas de las cuales no son respondidas en el lugar, sino posteriormente vía correo electrónico y previa aprobación por los expertos (IERU/USB-Alcaldía, 2010d: X-3 y X-4).

Asimismo, los objetivos de las mesas refuerzan esta primera conclusión:

Comunicar una visión-resultado (del diagnóstico y de la propuesta) del municipio que se propone a mediano y largo plazo.

Poner a pensar a vecinos temerosos (sic) (...) en una ciudad fluida, atractiva, segura y más diversa de la que su sector formará parte.

Tratar de alejar la aprehensión creciente sobre la ilusión urbana de un municipio intocable (...) queremos demostrar que los cambios de usos, actividades y funcionalidades no son, per se, malignos (2010d: X-4).

Una afirmación no del todo compatible con la idea de concertación es aquella según la cual la mesa “tuvo múltiples formas (talleres, reuniones, entrevistas, correos) que se resumen en el término de Mesa, para dar idea de su sentido de horizontalidad y de apertura a los planteamientos expresados por los participantes, con fines a su incorporación en la visión del plan” (2010d: X-1). Formas de comunicación como entrevistas o correos son vías de comunicación a través de las cuales eventualmente se puede construir un acuerdo, pero formalmente no son los espacios idóneos para tal fin ya que entre otras condiciones básicas para la negociación se requiere el encuentro cara a cara entre los actores.

Señala el informe que se realizaron “ocho mesas técnicas con presencia de diferentes miembros del equipo técnico del IERU, miembros del equipo de gestión y los responsables del equipo de la Oficina Municipal de Planificación [y] dos mesas comunitarias con participación de 120 representantes de asociaciones de vecinos, propietarios, comerciantes, expertos, residentes y promotores. De estas mesas comunitarias se recibieron sesenta evaluaciones escritas y/o preguntas, las cuales fueron procesadas por el equipo técnico y de gestión para elaborar una respuesta escrita que fue comunicada por correo electrónico” (2010d: X-6).

Según uno de los responsables del equipo de gestión, “de las ocho mesas de concertación que se realizaron, a ninguna asistió la representación política de

la alcaldía [se refiere a la actual Alcaldesa] y de la cámara municipal [se refiere a los concejales], lo cual fue incidiendo progresivamente en la deslegitimación política del plan, más no en la comunal y técnica” (Camacho, 2011: 12).

Así, comparando la definición citada al principio de mesa de concertación con lo que supone la actividad de concertación en términos de negociación, las mesas parecen haber funcionado más como mecanismo de “calibración” de las propuestas de los expertos que como un espacio de deliberación y construcción de consensos entre los actores urbanos locales en conflicto. El énfasis parece haber estado en contraponer los diversos puntos de vista de los actores con las visiones y propuestas que iba elaborado el equipo técnico del plan, pero no en desvelar y abordar los conflictos existentes o potenciales directamente entre las partes involucradas.

Ciertamente, las mesas con participación de los técnicos de la OLPU (Alcaldía) y el equipo de expertos del IERU fue un espacio muy activo, allí se comentaban los intereses de la Alcaldía y los vecinales expresados por expertos de la academia, así como se contrastaba la lógica política de un resultado para el municipio en términos de imagen y unos expertos con visiones fraccionales de su asunto. Sin desestimar la importancia de las mesas realizadas con otros actores locales cuya convocatoria fue exitosa (120 participantes), es un hecho que en alguna medida desvirtúa lo ofrecido como proceso de participación ciudadana.

En ese orden de ideas, el informe contiene una expresión que merece la mayor atención: “Los mecanismos de participación, por el contrario, buscaron ser continuos y estar atentos tanto a los actores residenciales como a los productivos, a los afectados como a los responsables, y **en particular estuvieron muy pendientes de la buena interrelación entre los entes técnicos**” (2010d: X-1, énfasis nuestro).

¿Cómo se explica esta situación que supone una distorsión de los propósitos iniciales de la mesa de concertación? En primer lugar, no se puede dejar de señalar que los informes tanto del diagnóstico perceptivo como de los talleres de consulta comunitaria no recogen, de manera explícita, situaciones conflictivas en los términos requeridos para establecer un proceso de concertación y es que, ciertamente, ese tipo de análisis no estaba previsto en la metodología del primer equipo de expertos.

Contar con un mapa de actores que, además de identificar los sujetos, analice sus intereses y relaciones, es una condición básica para un proceso de colaboración o construcción de consensos. Como hemos podido observar, tal tipo de análisis estuvo ausente o no estaba previsto en la primera fase de

los procesos de participación implementados. De manera que en este punto las metodologías no parecen haber sido efectivamente complementarias.

Dicho en otras palabras, la mesa de concertación no contó con lo que técnicamente se denomina “conjuntos de acción” (Rodríguez-Villasante, 2011) o análisis de relaciones entre actores, necesario para quien pretenda desempeñar el rol de mediador en la resolución de un conflicto determinado.

La insuficiente complementación entre los dos grupos de expertos que llevaron a cabo los procesos de participación en el proyecto del PDUL parece ser un hecho reconocido por ellos mismos; en palabras de algunos de ellos:

(...) [en] el intercambio con las comunidades no se mantuvo, a lo largo de todo el proyecto, el mismo equipo, sino que [hubo] cambio de equipo y se perdió la visión inicial (...) había dos equipos trabajando en participación (...) pero de manera aislada y cada uno tenía su enfoque (...) No hubo continuidad en el proceso de relaciones con la comunidad (...) hubo dos enfoques (...) fue un error desde el principio.¹⁷

En segundo lugar, resalta un dato fundamental recogido en minuta (fechada en septiembre 10 de 2009) de una reunión de trabajo realizada entre expertos del IERU/USB con los representantes de la Oficina Local de Planeamiento. El documento dice: “(...) el interés mayor [de la Alcaldía] con el trabajo del IERU es darle a los lineamientos que ya tienen una validación por contraste (...) afinar el tiro y la viabilidad de lo que se quiere hacer (...) No se recomiendan negociaciones directas pues es la Alcaldía a quien le corresponde”.¹⁸

Por lo tanto, cualquier esfuerzo de concertación o gestión participativa, más allá del que se llevaba a cabo entre los propios planificadores del IERU y los técnicos de la Alcaldía, fue limitado a la consulta casi desde el inicio del proceso por la propia Alcaldía en ejercicio del poder que le confiere su condición de cliente y/o ente contratante. A juzgar por el contenido del memorándum arriba citado, la Alcaldía buscaba afinar o calibrar a través de la consulta “los lineamientos que ya tienen” y no recomienda que el IERU intervenga en negociaciones directas, con lo cual la mesa de concertación quedó silenciada o limitada a un nivel consultivo.

¹⁷ Entrevista a las profesoras Rosa María Chacón y Luisa Páez, miembros del Equipo 1 de expertos del IERU-USB, realizada en 2011 por el Urbanista Carlos Padrón.

¹⁸ Tomado de la minuta titulada: “IERU/USB-Alcaldía El Hatillo. Ojo-Estricto uso interno-no divulgar. PDUL de El Hatillo 2009-Documento sujeto a revisión. Minuta de reunión con el Director de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano de la Alcaldía de El Hatillo, 10 de septiembre 2009. Relator: Soc. Urb. Silverio González”. No contamos con evidencia, por escrito, de una respuesta a esta minuta por parte de otros miembros del equipo del IERU-USB.

Conviene agregar que una vez concluido el proyecto del PDUL (2011), la Alcaldesa realizó una serie de presentaciones personales ante asambleas vecinales con la intención de mostrarlo como un resultado exitoso de su gestión. Se trató de una actividad fuera del control de los equipos técnicos del proyecto, la cual, en lugar de contribuir a su construcción de viabilidad, provocó rechazo por parte de los concejales que no fueron incluidos.

Finalmente, cabe traer a colación nuevamente la cuestión de la generalidad de las propuestas del proyecto de PDUL. Como señalamos, las mesas de gestión contemplaban un espacio de preguntas para los participantes; algunas de ellas no serían respondidas en el momento, sino posteriormente vía e-mail. La cuestión de la generalidad *versus* la especificidad se plantea a través de las punzantes preguntas efectuadas por un vecino, así como a través de sus respuestas. A continuación se ilustra este dilema entre generalidad *versus* especificidad.

Las preguntas del vecino fueron:

- *¿Cuándo fue algún personal de la alcaldía o de la universidad a nuestra urbanización para presentar los planos bien concretos en nuestra zona?*
- *¿Es cierto que una vialidad pasará por el parque y se empatará con la calle 1? – ¿Convocaron a ASOCIGARRAL para consultar algo?*
- *¿Qué plan concreto tienen en el área del seminario?*
- *¿Conocen la cantidad de vehículos de la urbanización? (IERU-USB, 2010d: X-6 y X-7).*

La respuesta a esta pregunta plasmada en el informe del IERU-USB se articuló en términos que ratifican la generalidad de las propuestas del plan:

En cuanto a los planos bien concretos para el sector (...), es importante recordar el alcance que posee el PDUL (...) tiene limitantes, principalmente la extensión del área municipal y el tiempo para la elaboración de dicho PDUL, lo cual deriva en limitaciones sobre estudios específicos necesarios para elaborar propuestas con dicho nivel de detalle. De igual forma es importante recordar que la finalidad de un PDUL es la creación de lineamientos de desarrollo para las intervenciones urbanas para poder lograr un crecimiento y funcionamiento articulado del municipio, con la finalidad de alcanzar un desarrollo sostenible del mismo. Es importante destacar que las mesas de concertación no se realizan con la finalidad de aprobar el plan sino de integrar a la comunidad en el proceso de realización de las propuestas, por ello no se incluyen detalles de intervenciones para sectores específicos (2010d: X-7, énfasis nuestro).

Una respuesta como la anterior puede aliviar tensiones, pero también suscitar el rechazo parcial o total del PDUL, tanto más si las propuestas no son fruto de un proceso de concertación y los actores comunitarios perciben que el tiempo para la aprobación del plan apremia para la Alcaldía y sus asesores. Ciertamente, propuestas específicas afectan intereses específicos y seguramente harán más difícil aprobar un plan, sobre todo cuando se tiene prisa por hacerlo, pero no es acertado suponer que propuestas generales, de suyo, gozarán de consenso.

Consideraciones finales

1. A lo largo de este análisis hemos apreciado un esfuerzo para la incorporación de la participación ciudadana en el proceso de elaboración de un plan urbano local, cuyo rechazo ha sido, quizá, frustrante para sus autores. Explican parcialmente esta situación factores como: a) Concepciones divergentes de la participación ciudadana y dificultades de coordinación metodológica al interior del equipo de planificación y b) falta de recursos, en particular tiempo, para profundizar el proceso y llevarlo a los niveles de detalle demandados por los actores locales y requerido por un plan de este tipo.
2. Si se sopesa el papel y la importancia de los procesos de participación y concertación implementados dentro del conjunto del proyecto, se puede afirmar que prevaleció el enfoque tradicional o normativo de la planificación. Los esfuerzos de participación quedaron fundamentalmente restringidos al levantamiento de información y la consulta. En tal sentido, privó una concepción instrumental de la participación y la racionalidad técnica siguió ocupando el centro de gravedad del proceso de planificación visto en su conjunto.

Esta conclusión es confirmada en alguna medida por uno de los miembros del equipo de gestión, quien ha apuntado:

No evaluamos la estrategia de gestión adoptada, debido al escaso tiempo asignado para las mesas. Este enfoque de gestión requiere tiempo, un tiempo que, por hábito, en las propuestas y alcances del trabajo a desarrollar no es aún considerado con la importancia que exige. Su significación no fue igualmente considerada en el cronograma de actividades que contenía la elaboración del plan. Es decir, se le consideró como una actividad periférica, en vez de central en la gestión del plan (Camacho, 2011: 13).

3. A un nivel más específico, del análisis de la documentación disponible y del propio rechazo de que fue objeto el proyecto de PDUL por parte de la Cámara Municipal, se pueden extraer cuatro conclusiones generales:
 - a) Las diversas metodologías de participación ensayadas a lo largo del proyecto no se complementaron adecuadamente.
 - b) La mesa de concertación en la práctica no fungió como espacio de concertación entre todos los actores involucrados.
 - c) Los resultados de la mesa estuvieron alejados de las expectativas de los expertos del IERU en términos de alcanzar acuerdos.
 - d) La gestión fue silenciada por la negativa del ente contratante de permitir al IERU adelantar una gestión colaborativa involucrando a todos los interesados.
4. Las experiencia internacional en planificación colaborativa indica que los procesos exitosos de aprobación de planes o políticas públicas en el campo del desarrollo urbano- regional tienen una duración que varía entre tres y cinco años, incluso más en casos muy complejos. Puede parecer mucho tiempo, sobre todo cuando desde las instancias del gobierno local se tiene premura de formular y aprobar un plan dentro del periodo de la gestión de una autoridad local. En un caso como el del municipio El Hatillo, los sucesivos gobiernos locales, desde 1999, no han encarado el desafío de poner la concertación o la racionalidad colaborativa en el centro del proceso de planificación urbana.
5. La idea según la cual “toda actuación sobre la ciudad es política” (Camacho, 2011: 3) y sus implicaciones en términos de gestión urbana participativa no parece haber calado entre los expertos de la Alcaldía, quienes, a juzgar por la evidencia mostrada, conciben los procesos de negociación como ajenos a la labor de los planificadores. El Director de la OLPU expuso en declaraciones ofrecidas a un diario de circulación nacional a propósito de la situación generada por el rechazo del proyecto del PDUL por parte de la Cámara Municipal: “Yo ni sé qué es lo que quieren decir con eso [se refiere al voto de censura que le impuso la Cámara] y con esto quiero acabar con la polémica porque este tema no lo quiero seguir tocando. Yo ni soy político ni me interesa la política. Soy arquitecto y esto es un desgaste demasiado grande”.¹⁹

¹⁹ Declaraciones del Director de la OLPU del Municipio El Hatillo en: “PDUL de El Hatillo fue avalado por el Ministerio de Transporte”, *El Universal* on-line, 10 de septiembre de 2012.

6. Las condiciones de la relación contractual, proveedor-cliente, establecida entre el IERU-USB y la Alcaldía limitó la capacidad de actuación del equipo de gestión del IERU dentro de un enfoque comunicativo de la planificación. Si se quiere evolucionar hacia un enfoque colaborativo, el plan no puede tener un cliente privilegiado o en todo caso el cliente es una red de actores diversos e interdependientes, para lo cual el rol de mediador parece el más apropiado para el planificador. Ningún actor clave puede quedar fuera del proceso.
7. En las condiciones actuales de la institucionalidad municipal venezolana y en particular en el municipio El Hatillo, donde se observa una importante fragmentación y confrontación política, un plan de este tipo requiere liderazgo con legitimidad política, probablemente encarnado en la figura de un Alcalde que promueva e impulse el plan. No obstante, ese liderazgo tendría que ser colaborativo; si, por el contrario, trabaja con un enfoque de control personal del proceso a fin de capitalizar beneficios políticos, es predecible que sus propuestas encuentren resistencia e inclusive rechazo; si la autoridad que contrata un proyecto como éste no comparte la importancia de viabilizar la propuesta y del proceso de construcción política conjunta entre el equipo técnico y los diversos actores locales, mejor es no contratar un plan y limitarse a un ejercicio de propuesta técnica.
8. Como consecuencia, los procesos de participación y gestión implementados y específicamente el aporte que podrían haber hecho para evitar el rechazo del proyecto de PDUL por parte de la Cámara Municipal fueron insuficientes.
9. A pesar de todo lo anterior, es de esperar que la experiencia haya contribuido a sembrar la preocupación por el desarrollo sustentable del municipio El Hatillo y a mejorar la educación en planificación urbana de algunos líderes locales. Asimismo, considerando la historia del PDUL de El Hatillo, ha habido un importante avance, ya que existe un proyecto de plan concluido (el más completo que se haya elaborado hasta el momento para este importante municipio de la metrópoli caraqueña) y, en alguna medida, ha sido expuesto a la opinión de la comunidad. El proyecto podría ser recuperado por unas futuras autoridades del municipio más abiertas a la deliberación.
10. El equipo de expertos que elaboró el proyecto del PDUL de El Hatillo está constituido en su mayoría por académicos de una importante universidad pública de la ciudad, quienes podrían jugar un papel muy relevante en el reinicio del proyecto sobre las bases

de un enfoque, cuyo énfasis esté en la construcción de consensos a través del diálogo colaborativo.

11. Poner en práctica los nuevos enfoques de la planificación urbana conlleva desafíos importantes, en especial para aquellos planificadores urbanos que han sido formados en la escuela de la planificación urbana normativa y/o se encuentran en proceso de transición hacia una nueva concepción de su oficio. Tales enfoques son especialmente pertinentes en casos que, como el que ha ocupado nuestra atención, muestran alta diversidad de actores e importantes diferencias de intereses entre los mismos.
12. Está plenamente justificado un cambio en el proceso de elaboración de este tipo de instrumento de política pública. Cambio que, como hemos señalado, supone entender que la planificación urbana es una actividad fundamentalmente comunicativa y, por tanto, el reto es abrirle espacio a la racionalidad comunicativa o colaborativa en la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes y políticas urbanas. El desafío para los planificadores no está en la dimensión técnica del proceso, donde la capacidad para diagnosticar, pronosticar y diseñar ha avanzado mucho, sino en cómo superar la dificultad para construir consensos en relación con los problemas urbanos y sus posibles soluciones.
13. Finalmente, queda abierta una pregunta que alude a los términos de la contratación de los profesionales del campo de la planificación urbana con entes públicos o privados. Específicamente sobre los límites al alcance de las actividades de participación que no conviene aceptar cuando se busca poner en práctica metodologías participativas innovadoras como las que se intentaron llevar a cabo en el caso analizado en este trabajo.

Bibliografía

- Altshuler, Alan, 1965a: *The City Planning Process. A Political Analysis*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Altshuler, Alan, 1965b: "The Goals of Comprehensive Planning" en Faludi Andreas (Ed.) *A Reader in Planning Theory*, New York: Pergamon Press.
- Berstein, Richard, 1976: *The Restructuring of Social and Political Theory*, Philadelphia, P.A: University of Pennsylvania Press.
- Camacho, Oscar Olinto, 2011: "La gestión urbana en la Venezuela actual. Oportunidades y limitaciones. Retos", Conferencia dictada dentro del marco del Diplomado en Planificación y Gestión Urbanística Municipal: Universidad Simón Bolívar, Caracas, mimeo.

- Crocker, David, 2008: *Ethics of Global Development. Agency, Capability, and Deliberative Democracy*, New York: Cambridge University Press.
- Dewey, John, 1927: *The Public and Its Problems*. Denver: Holt.
- European Council of Town Planners, 2003: *The New Charter of Athens*, Lisbon, consultado el 5 de junio de 2013 en <http://www.ecp-ceu.eu/images/stories/download/charter2003.pdf>.
- Fischer, F. y J. Forester (editores), 1993: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham y London: Duke University Press.
- Fischer, R. y W. Ury. B. Patton (editor), 2011: *Getting to Yes: Negotiation Agreement without Giving In*, New York: Penguin Books.
- Forester, John, 1993: *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice. Toward a Critical Pragmatism*, Albany: State University of New York Press.
- Gleick, James, 2008. *Chaos: Making a New Science*, New York: Iconic Ebooks from Open Road Media.
- Grupo de Investigación en Gestión Ambiental y Urbana-USB, 1999: *Gestión técnica y socio-política para el Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio El Hatillo*, Caracas, Venezuela: Universidad Simón Bolívar, mimeo (2 tomos).
- Habermas, Jürgen, 1981: *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*, Boston, MA: Beacon Press.
- IERU-USB, 2010a: *Plan de Desarrollo Urbano Local y Apoyo a la Gestión Urbana: El Hatillo, Estado Miranda. Informe de Diagnóstico*, Caracas, mimeo.
- IERU-USB, 2010b: *Plan de Desarrollo Urbano Local y Apoyo a la Gestión Urbana: El Hatillo, Estado Miranda. Síntesis del Diagnóstico*, Caracas, mimeo.
- IERU-USB, 2010c: *Plan de Desarrollo Urbano Local y Apoyo a la Gestión Urbana: El Hatillo, Estado Miranda. Lineamientos de Gestión Urbana*, Caracas, mimeo.
- IERU-USB, 2010d: *Plan de Desarrollo Urbano Local y Apoyo a la Gestión Urbana: El Hatillo, Estado Miranda. Propuesta y Viabilidad*, Caracas, mimeo.
- Innes, Judith, 1996: "Planning Through Consensus Building. A New View of the Comprehensive Planning Ideal" en *Journal of the American Planning Association*, Vol. 62, No. 4, pp. 460-472, Chicago: American Planning Association.
- Innes, Judith y David Booher, 2010: *Planning with Complexity. An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London y New York: Routledge.
- Kent, T.J., 1964: *The Urban General Plan*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- Mandelbaum S., Mazza L. y R. Burchel (editores), 1996: *Explorations in Planning Theory*. Center for Urban Policy Research, Rutgers, The State University Press of New Jersey.
- Matus, Carlos, 1992: *Política, planificación y gobierno*, Caracas: ILPES.
- Municipio El Hatillo, Estado Miranda, República Bolivariana de Venezuela, 2008: *Informe de Avance y Propuestas Alternativas para el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL)*, Tomo I: Introducción, Caracas, mimeo.
- Municipio El Hatillo, Estado Miranda, República Bolivariana de Venezuela, 2012: Transcripción de la Sesión Ordinaria de la Cámara Municipal No. 61-2012 del 18 de octubre 2012, El Hatillo, mimeo.
- República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Infraestructura (2003). *Guía para la Elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano Local*. Caracas, mimeo.
- República de Venezuela, 1987: *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, Gaceta Oficial No. 33.868, 17 de diciembre.
- República de Venezuela, 1989: *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Gaceta Oficial No. 4.109 Extraordinario, 15 de junio.

- República Bolivariana de Venezuela, 2005: *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Gaceta Oficial No. 38.204, 8 de junio.
- República Bolivariana de Venezuela, 2010: *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Gaceta Oficial No. 6015 Extraordinario, 28 de diciembre.
- Rodríguez-Villasante, Tomás, 2011: "Estilos y epistemología en las metodologías participativas" en Andrés Falck y Pablo Paño Yañez (editores), *Democracia participativa y presupuestos participativos: Acercamiento y profundización sobre el debate actual. Manual de Escuela de Participación Local*. Málaga, España: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- Thevoz, Laurent, 1999: *Procesos de concertación para la gestión pública. Conceptos, dimensiones y herramientas*, Caracas: CENDES-UCV.
- United Nations, 1992: *Agenda 21*. New York: United Nations Publications.