

# UPR / MIT

## VI Encuentro sobre el Tren Urbano, San Juan de Puerto Rico, enero de 2000

### Gestión Urbana y Sistemas de Transporte Masivo (Metro de Valencia)

**Ponente: David Gouverneur**

Director de Bofill-Gouverneur y Asociados.

Profesor del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad Simón Bolívar.

Director del Instituto de Diseño Urbano para Alcaldes de la Universidad Metropolitana.

Ex-Viceministro de Desarrollo Urbano de Venezuela

### Contenido:

1. La Gestión de las ciudades, factor esencial para competir, fortalecer la economía, atraer y guiar la actividad inmobiliaria y para obtener buenos resultados urbanos.
2. Liderazgo político y gestión urbana.
3. La Gestión urbana a partir de modelos precisos del tipo de ciudad que se desea obtener.
4. La Vivienda como parte integral de lo urbano.
5. Homologando las condiciones básicas de vida entre la ciudad formal y la informal.
6. El transporte público debe ser privilegiado en la ciudad del tercer milenio.
7. La Forma Urbana: una variable que distingue a las buenas de las malas ciudades.
8. Los Planes Especiales o Paquetes de Diseño Urbano: herramientas valiosas de gestión urbana.
9. Los Casos de Estudio:
  - I. *El Plan de Rehabilitación Urbana del Area Central de Valencia: Herencia cultural y nuevas demandas urbanas se dan la mano.*
  - II. *El Plan para Nuevos Desarrollos del Sector Sur-Hipódromo de Valencia: Recreando en términos contemporáneos los atributos de los centros urbanos más destacados.*

**1. La Gestión de las ciudades, factor esencial para competir, fortalecer la economía, atraer y guiar la actividad inmobiliaria y obtener buenos resultados urbanos.**

Vivimos en una sociedad urbana. La ciudad es el asiento de la actividad económica y del desarrollo cultural. Las ciudades se ven obligadas a competir, a explotar su potencial, a posicionarse y a corregir las limitaciones que coartan ese potencial. Si bien algunos países establecen su política urbana como estrategia nacional, en el mundo globalizado de hoy día se reconoce que las iniciativas más exitosas se centran en la acción local.

La formulación de una visión deseable y posible de la ciudad, constituye entonces responsabilidad prioritaria de los gobiernos locales. La planificación y la gestión urbana deben tener como objetivo fundamental establecer un acuerdo que permita a los distintos actores contar con reglas de juego comunes, sencillas de seguir y de interés para la mayoría.

La expresión física o ambiental de esos acuerdos debe ser materia ineludible en esta discusión. Por otro lado, el apoyo político y la facilidad de transmitir con claridad las propuestas para que sean comprensibles por todos, es igualmente importante.

**2. Liderazgo político y gestión urbana, elemento clave de éxito.**

Son cuantiosos los recursos invertidos en planificación urbana, tiempo y dinero, para producir estudios que no llegan a ser aprobados o a ser tomados en cuenta.

Resulta altamente conveniente antes de comenzar a formular propuestas técnicas o jurídicas, verificar si se cuenta con el respaldo político, institucional; empresarial y/o comunitario para respaldar las iniciativas. Debe empezarse por el final. Asegurando el apoyo requerido, las propuestas tendrán "dolientes", servirán para tomar decisiones oportunas y serán tomadas en cuenta.

A medida en que comienzan a formularse las propuestas técnicas, jurídicas y operativas, éstas deben ser compartidas con el liderazgo político y con los demás actores urbanos, a fin de fijar puntos de acuerdo, detectar puntos de conflicto, obtener nuevos criterios, calibrar riesgos, negociar, etc.

**3. La Gestión urbana a partir de visiones precisas del tipo de ciudad que se desea obtener.**

La planificación urbana desde mediados del presente siglo hasta años recientes se ha caracterizado en esbozar propuestas generales relacionados con la ocupación del suelo urbano, tales como: densidades, usos, localización de servicios y de los principales trazados de vialidad e infraestructura.

Son por lo general modelos abstractos que no difieren de un contexto a otro y no reconocen aspectos de orden estratégico, cultural, político o gerencial. Han favorecido la segregación de usos, los desplazamientos vehiculares y una visión abstracta de la planificación. Establecen como herramienta complementaria la aplicación de ordenanzas de zonificación para controlar los procesos de urbanización y construcción de edificaciones. Este enfoque regulatorio centra su atención en lo que ha de ocurrir en cada

parcela y no en el ámbito colectivo o cívico, una visión cuantitativa y fragmentada de la ciudad.

Ello explica el anonimato, la pobreza ambiental e incluso la ineficiencia de numerosos desarrollos urbanos contemporáneos, particularmente en las naciones en vías de desarrollo.

Para corregir esta situación, es recomendable la formular una visión concreta del tipo de desarrollo urbano que se requiere, precisando su carácter, su expresión física o tridimensional, así y en consecuencia definir las actuaciones técnicas y gerenciales para orientar los cambios en la dirección deseada.

#### **4. La Vivienda como parte integral de la ciudad.**

La vivienda constituye parte esencial de toda ciudad. Más allá de la provisión del cobijo básico, el manejo apropiado de la componente residencial permite crear verdaderos vecindarios, reducir los tiempos y costos de los desplazamientos entre los sitios de residencia, empleo y servicios, y contribuir de manera decisiva a crear los escenarios urbanos dignos que han de estructurar la ciudad.

Lamentablemente, la política urbana en numerosos países en vías de desarrollo se ha centrado en los aspectos exclusivamente inmobiliarios, en el financiamiento, en cumplir con metas de producción de las unidades y en adecuarlas a las capacidades de pago de los demandantes. La relación de la vivienda con lo urbano suele no estar presente en esta discusión.

Más aún, es frecuente encontrar que las políticas de vivienda, bajo los enfoques parciales antes señalados, son la causa de numerosos problemas urbanos: dispersión, fragmentación social, problemas de mantenimiento y gerencia urbana, colapso de servicios y degradación ambiental.

Podría inferirse que en numerosos casos en los que la capacidad adquisitiva o de pago es muy baja, sería preferible ofrecer una buena parcela, inserta en un buen urbanismo, en una buena estructura urbana, vinculada al resto de la ciudad: al empleo, a las amenidades, al transporte y a los servicios, (en donde el propietario podrá gradualmente construir su hogar), que ofrecer una vivienda mínima, acabada, en sitios alejados y desvinculados de la ciudad, carentes de los atractivos anteriormente mencionados. Eventualmente la unidad de vivienda se puede mejorar. Un mal entorno urbano es difícil de corregir.

#### **5. Homologando las condiciones básicas de vida entre la ciudad formal y la informal.**

En la mayoría de las naciones en desarrollo, el sector informal, representada por los grupos de menores recursos, constituye el grueso de la población y en consecuencia la componente urbana de mayor extensión y dificultad. Las tendencias recientes demuestran que en el marco de la globalización, la economía del sector formal tiende a fortalecerse y la del informal a debilitarse, luego este último tiende a crecer y su problemática a tener cada vez más peso en la cuestión urbana. Simplemente, los barrios pobres no pueden ser ignorados.

La atención urgente y decidida de las áreas informales deber ser una de las principales líneas de gestión urbana. Por un lado, es un asunto de equidad y por otro, de la reducción de las disparidades entre lo formal y lo informal, en cuanto a la provisión de servicios,

acceso a empleo, amenidades, infraestructura y espacio cívico, constituye una estrategia ineludible, si se desea fortalecer el rol económico y la estabilidad social en nuestras ciudades.

Los instrumentos tradicionales de planificación urbana por lo general ignoraban esta realidad. Las agencias de control urbano suelen centrar su trabajo en el control de lo informal, mientras que la informalidad crece a la deriva.

Pensamos que una de las herramientas más apropiadas para alcanzar este fin es propiciar la integración espacial y funcional entre ambas componentes. Y ello suele requerir de la creación de nuevas conexiones de infraestructura, vialidad, espacio cívico y servicios dentro de las áreas informales, e introducidas con mucho tino. Estas operaciones debe ser objeto de un trabajo delicado de re-ingeniería y de diseño urbano, contando con la participación de la comunidad, ya que un porcentaje de la población debe ser reubicado, preferiblemente en los mismos sectores a ser intervenidos.

Podemos visualizar en el futuro cercano, con acciones de este tipo, una disminución significativa del aislamiento de los barrios informales, una apreciación más positiva del sector formal de las virtudes urbanas de estas zonas de crecimiento espontáneo, e incluso un incipiente interés del mercado inmobiliario formal por invertir en estas extensas e importantes zonas de la ciudad.

## **6. El transporte público debe ser privilegiado en la ciudad del tercer milenio.**

El fortalecimiento de las estructuras urbanas, el ahorro energético, y el control a la dispersión urbana están íntimamente relacionados con la dotación de sistemas de transporte público eficientes.

En frecuente encontrar en las nuevas ciudades del continente la intromisión de tendidos viales expresos o de carácter exclusivamente vehicular, segregando el tejido urbano, favoreciendo únicamente a los grupos sociales más fuertes y generando severos problemas ambientales.

Numerosas ciudades estarían en mejores condiciones de competir y hubiesen podido ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes si hubiesen privilegiado oportunamente al transporte público y no haber caído en una espiral sin fin de inversiones en el sistema carretero y haber estimulado el uso de vehículos privados.

En las ciudades densas, los sistemas de transporte deben servir a los corredores neurálgicos y contribuir a reorganizar las cargas y disminuir las tensiones en los puntos de alta concentración. En las ciudades muy dispersas y poco densas, los sistemas de transporte público deben contribuir, de manera coordinada con las políticas urbanas, a crear verdaderas áreas de centralidad, aumentar la densidad y modelar buenos espacios cívicos.

## **7. La Forma Urbana: una variable que distingue a las buenas de las malas ciudades.**

Resulta de singular importancia reconocer que la definición de la forma urbana no es una variable secundaria o prescindible. Las ciudades exitosas son aquellas que tienen buenos escenarios para la vida cívica. Sitios de encuentro, de roce social, de animación urbana, de vitalidad comercial, sitios para la recreación y el solaz. Sitios para el fortalecimiento de los vecindarios y para la reafirmación de la identidad ciudadana. Sitios de forma definida, lugares bien diseñados.

¿Porqué será que hoy en día las ciudades que tienen estos atributos continúan siendo las urbes más atractivas para invertir, para visitar, para residenciarse, y son los sitios que compiten en el mercado mundial, los centros de poder y de liderazgo cultural?

En años recientes, en planificación y gestión de la ciudad, comienza a hablarse de la importancia del diseño urbano, bajo la premisa que la ciudad no puede limitarse a un concepto abstracto, por el contrario debe llegar a visualizarse su expresión física, ambiental, su identidad y los procesos asociados a esa visión.

## **8. Los Planes Especiales o Paquetes de Diseño Urbano: herramientas valiosas de gestión urbana.**

A medida en que las ciudades se hacen más complejas y de mayor tamaño, resulta provechoso esbozar una visión global de la visión urbana, - the big picture -, y definir en mayor detalle las características deseadas y los mecanismos de actuación para los diferentes sectores, particularmente para aquéllos en los que existe alto potencial de transformación o cuya problemática incida de manera negativa en la dinámica de la ciudad.

Estas propuestas de gestión urbana para sectores bien acotados se conocen como Planes Especiales, Paquetes de Diseño Urbano, Planes Distritales, etc. Permiten reconocer las características particulares de cada zona, detectar trabas y oportunidades, identificar actores, precisar las propuestas, lograr apoyo político, institucional y comenzar a actuar a corto plazo.

Posteriormente ilustraremos, con experiencias adelantadas en la ciudad de Valencia, el nivel de definición de los resultados urbanos deseados y los acuerdos gerenciales que pueden resultar de este tipo de herramientas de gestión urbana.

Generalmente, toda ciudad confronta problemas y tiene oportunidades de transformación urbana en dos frentes de trabajo:

- a) **Áreas de revitalización o rehabilitación urbana.** Estas propuestas, lejos de la visión de "renovación urbana" puesta en práctica de los años 60-80 (demolición), deben tener en cuenta la evolución histórica de la ciudad y agregar una nueva capa de información contemporánea, adaptando y haciendo compatible los nuevos requerimientos urbanos con la herencia edificada y cultural de la ciudad.
- b) **La creación de ensanches o de nuevos desarrollos.** Las ciudades del tercer mundo tienden a crecer. Las estructuras preexistentes suelen no estar en capacidad de absorber totalmente las nuevas demandas. En este caso, la línea de acción debe asegurar continuidad física y conceptual entre los nuevos desarrollos y lo existente. Como se ha explicado, la vivienda juega un papel preponderante en la generación de estos ensanches, y su incorporación debe orientarse bajo una visión integral, procurando generar buena forma urbana.

## **9. Los Casos de Estudio:**

Presentamos a continuación experiencias adelantadas por iniciativa de la Alcaldía del Municipio Valencia, Estado Carabobo, Venezuela.

Valencia es la tercera ciudad en población de Venezuela, (1.200.000 habitantes en su Área Metropolitana), el primer centro de producción industrial de la nación, fuera de las zonas de

producción petrolera y de minerales procesados. Se localiza a 150 Km. de la capital, y a 30 Km. de su puerto (Puerto Cabello). En la actualidad el gobierno municipal ha dado inicio a la construcción del sistema de transporte masivo (metro), segundo en el país después de él de Caracas.

La Alcaldía planteó entre su líneas de actuación prioritaria establecer la visión de desarrollo urbano y la modalidad de gestión para dos sectores de singular importancia para el futuro de la ciudad, ambos bajo la influencia del nuevo sistema de transporte público. Estos son: El Plan del Area Central y el Plan del Sector Sur-Hipódromo.

El Plan de Area Central tiene por objeto rehabilitar el corazón fundacional de Valencia, rescatar la memoria del pasado y posicionar a la zona para competir como parte de una extensa Area Metropolitana. El Plan del Sector Sur Hipódromo abre una nueva frontera de urbanización, permite canalizar importantes inversiones inmobiliarias e incluir equipamientos indispensables para la ciudad del nuevo siglo, bajo criterios de urbanismos más cercanos a nuestra herencia cultural latina.

Ambos instrumentos han sido sancionados por la Cámara Municipal y su ejecución ordenada por el ciudadano Alcalde. Consideramos que representan un cambio sustancial en la forma, alcance, contenido técnico, legal y gerencial, en el campo de la planificación urbana venezolana, y seguramente constituirán modelos de referencia para ciudades con problemas y oportunidades similares. También se hace referencia a nuevos planes de gestión urbana en proceso de elaboración para la rehabilitación de asentamientos informales.

#### *1. El Plan de Rehabilitación Urbana del Area Central de Valencia.*

##### **Situación Previa:**

- a) Casco tradicional de la ciudad, en franco proceso de deterioro físico, ambiental y económico. Fuerte competencias de otras zonas de la ciudad.
- b) Congestionamiento severo, como resultado de competencia entre rutas de transporte público, vehículos particulares y vehículos.
- c) Destrucción sistemática del patrimonio edificado y cultural de la zona, siendo reemplazado por construcciones transitorias y/o de baja calidad.
- d) Despoblamiento gradual, con la pérdida de los vecindarios tradicionales y modos de vida, resultando en falta de actividad y peligrosidad en horas nocturnas
- e) Ordenanzas de zonificación, aunadas a propuestas de vialidad y desarrollo urbano, introducidas en los años sesenta, fueron las causas principales de la situación anteriormente descrita.

##### **Nuevo Plan de Diseño y Gestión Urbana:**

- a) Se requirió de fuerte Liderazgo y consenso político para derogar el instrumento regulatorio vigente, como punto de partida para la rehabilitación de la zona, apelando a la sensibilidad ciudadana y reconociendo la verdaderas tendencias de la zona.
- b) El Plan asegura la protección de más de 1800 edificaciones de valor histórico, arquitectónico o cultural, de diferentes épocas, permitiendo su reciclaje, adaptación a nuevas demandas, estableciendo los criterios de intervención e incentivos para su rehabilitación. Se realizó un inventario predio por predio, elaborado por la Arq. Sara de

Atienzar, el cual permitió establecer las condiciones existentes y los criterios de intervención.

- c) Reconoce los intereses y aspiraciones de diferentes actores urbanos: propietarios de terrenos en zonas de alto valor comercial, comerciantes, residentes, y en consecuencia establece distintas modalidades de desarrollo.
- d) Prevé el impacto de la construcción del sistema metro: nuevos desarrollos inmobiliarios en las vecindades de las estaciones, creación de sistemas peatonales y reorientación de tránsito vehicular y del transporte superficial.
- e) Introduce incentivos inmobiliarios para favorecer la construcción de nuevas viviendas en el sector.
- f) Crea una Oficina de Gestión del Area Central, la cual tiene entre sus funciones: el control urbano, promoción de inversiones, la asistencia técnica, programas de saneamiento ambiental, programas de difusión del alcance del Plan, proyectos de rehabilitación del espacio público, reordenamiento del tránsito superficial, concursos para el diseño del mobiliario urbano, etc.

## *II. El Plan para Nuevos Desarrollos del Sector Sur-Hipódromo de Valencia.*

### Situación Actual:

- a) Cerca de 1800 Has. vacantes y planos, que constituyen los únicos terrenos libres del Municipio, 60% de los cuales son propiedad de la ciudad.
- b) Excelente ubicación, en función de la construcción de la primera estación del sistema metro y una nueva autopista perimetral de carácter regional.
- c) Existe una alta demanda inmobiliaria represada, particularmente para viviendas de clase media.
- d) La ciudad requiere nuevos equipamientos de carácter metropolitano, entre ellos: Centro de Convenciones y Parque de Exposiciones, Cementerio, Mercado Mayorista, Mercado Minorista, Terminal de Pasajeros, Palacio Municipal.

### El Nuevo Plan de Diseño y Gestión Urbana:

- a) Se busca mejorar la equidad urbana, al reducir disparidades en cuando a amenidades, infraestructura y servicios, entre la zona norte (rica) y la zona sur (pobre).
- b) Formula una visión integral, tridimensional del desarrollo urbano deseado, con fuerte imagen y de fácil comprensión e implementación.
- c) Plantea actuaciones múltiples, asociaciones estratégicas entre sector público y privado. La tenencia pública del suelo facilita las negociaciones y la ejecución de las propuestas. Se establece gran diversidad de escalas y tipos de inversión.
- d) Define la red de trazados urbanos (espacios abiertos), con precisiones de diseño, secciones, paisajismo, mobiliario urbano, etc., con lo cual se busca crear interés y atractivo inmobiliario en los diferentes sectores: plazas, alamedas, parques, islas arboladas, grandes aceras, etc.
- e) Define las tipologías de las edificaciones y su relación con los trazados urbanos, tanto para las actuaciones privadas como públicas. Entre los parámetros de diseño se incluye: eliminación de retiros laterales, alineamientos fijos de fachada, control de

materiales, publicidad urbana, localización de estacionamientos al interior de las parcelas, etc.

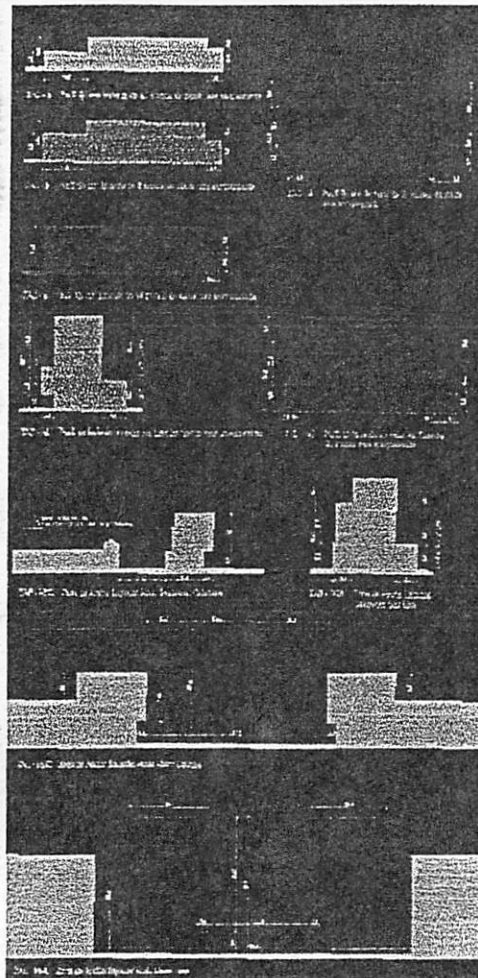
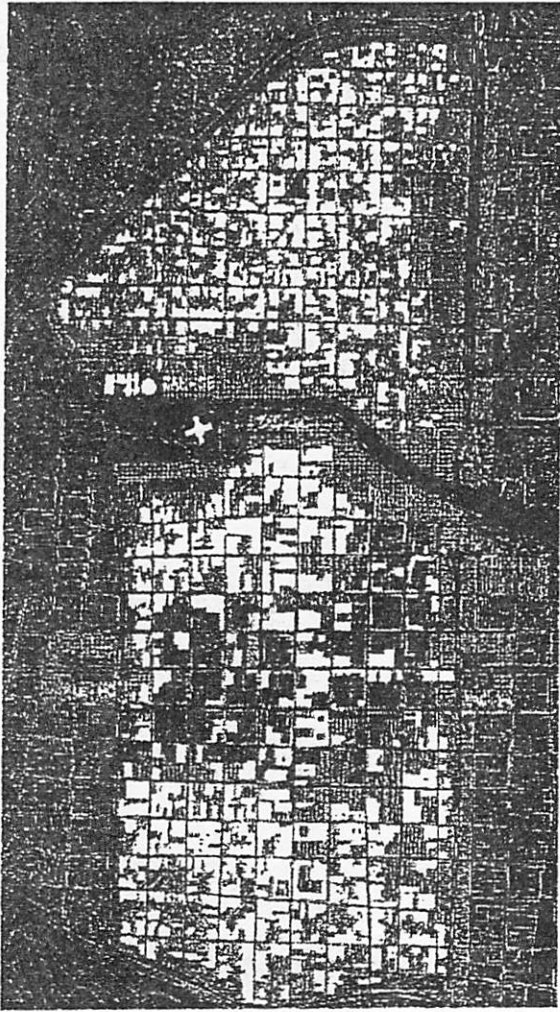
- f) Pre-establece la localización de los servicios y los equipamientos vecinales (salud, educación, deporte, etc., en sitios prominentes. Los promotores pueden ejecutarlos directamente o cubrir la alícuota correspondiente en otras obras o aportes financieros.
- g) Crea una agencia de ad-hoc de Desarrollo Urbano para canalizar asociaciones estratégicas, aportes y coordinación institucional, supervisión de proyectos, etc.
- h) Se acompaña de una fuerte campaña promocional por parte del Municipio.

Estas propuestas se enmarcan dentro de las políticas urbanas y los programas de financiamiento de la nación y de organismos multilaterales, lo cual facilita su implementación.

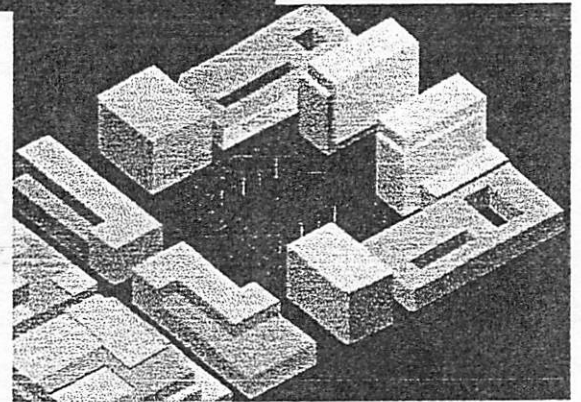
San Juan, Enero de 2000

Arq. David Gouverneur  
Maestría en Diseño Urbano Universidad Metropolitano, e-mail: [dgouverne@unimet.edu.ve](mailto:dgouverne@unimet.edu.ve)

# REHABILITACIÓN URBANA DEL ÁREA CENTRAL DE VALENCIA



Secciones tipo

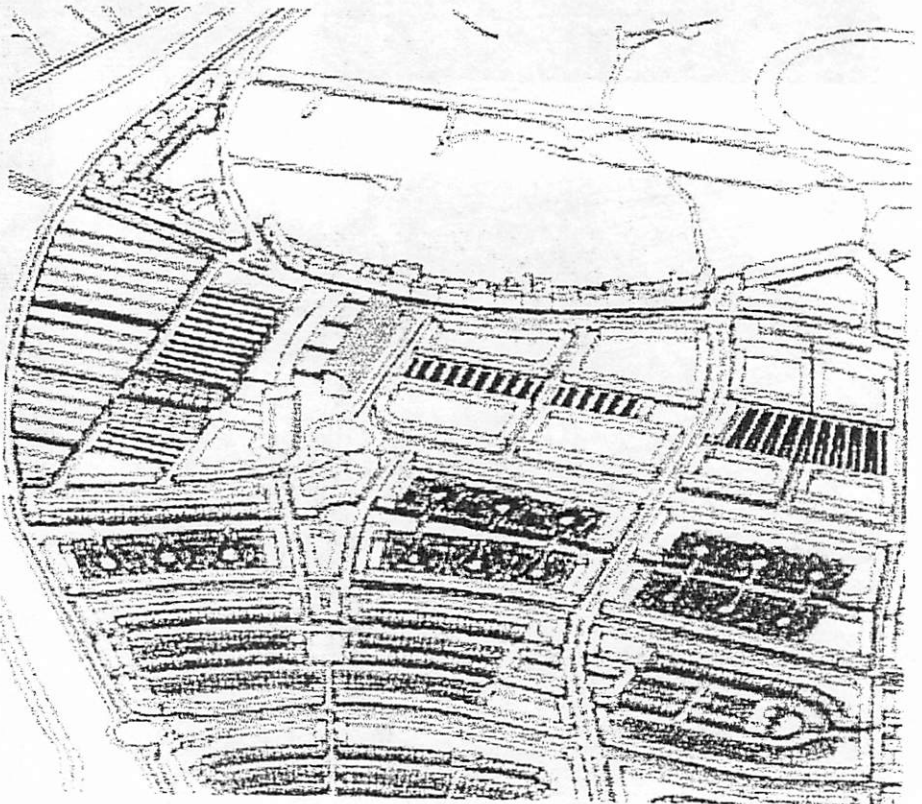


Plaza Nodo Lara

# PLAN PARA NUEVOS DESARROLLOS SECTOR SUR-HIPÓDROMO

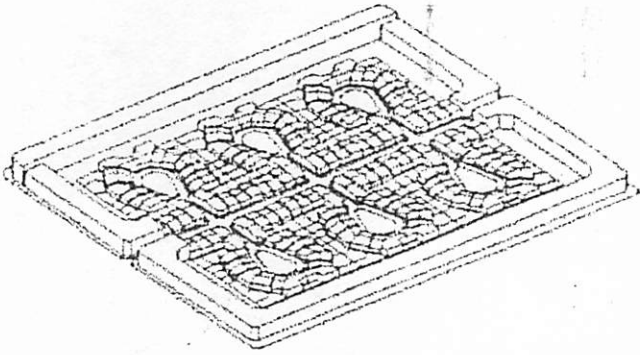


Nuevos Desarrollos Sur-Hipódromo

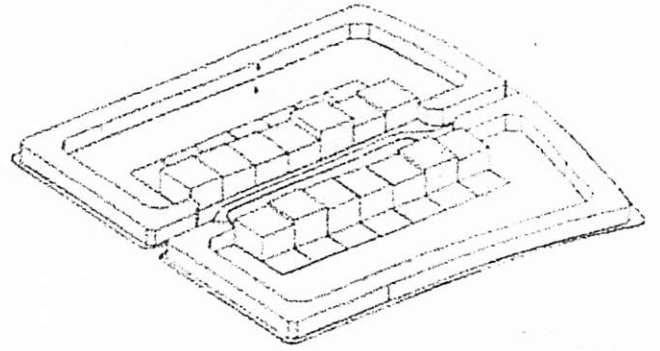


Áreas Residenciales de Tipología Mixta

Tipologías residenciales mixtas



viviendas unifamiliares



viviendas multifamiliares

