

LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA EN LA PLANIFICACIÓN



GUÁNICA, CASA ALCALDÍA

La Junta de Planificación celebró en el 1991, como parte del proyecto Puerto Rico 2005, varios talleres sobre urbanismo. A estos talleres asistieron personas del sector público y privado que compartieron varias sesiones de trabajo en torno al tema del urbanismo, su situación y su futuro. En lo único que hubo acuerdo fue que la situación de nuestras ciudades y campos no era satisfactoria y que era necesario mejorarla. Para lograr un cambio en la situación existente se requiere establecer consenso sobre la visión del ambiente deseado. Esta visión debe articularse a dos niveles. En un nivel aplicable a todo Puerto Rico debe elaborarse la visión sobre los asuntos prioritarios en que se tiene más certeza y consenso. A otro nivel más local -- donde no haya necesariamente un consenso amplio ni se afecte la visión general establecida para toda la isla -- se debe elaborar la visión sobre el desarrollo de áreas particulares, con diversidad de soluciones a una misma situación.

Para articular una visión del ambiente y desarrollo deseado, es necesario elaborarla a nivel de la isla y de los municipios simultáneamente. El planeamiento de la isla y sus municipios ha sido responsabilidad exclusiva del gobierno central desde

la década de los 40's. Cincuenta años más tarde, el gobierno central ya no da abasto para recoger y sintetizar la gran diversidad de asuntos de planificación que se desea atender. El nivel de intervención municipal, facultado por la Ley de Municipios Autónomos de 1991, hace ahora posible el complementar y particularizar la planificación del nivel central.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL USO DE LOS TERRENOS

Antes de discutir la elaboración de planes a nivel central y nivel municipal, examinemos algunos supuestos sobre los asuntos y las políticas públicas de aplicación a toda la isla. Hay tres documentos que establecen las políticas públicas sobre el uso del suelo: la Constitución del Estado Libre Asociado de 1952 (en lo relativo al derecho del disfrute de la propiedad y la política pública sobre conservación y utilización de los recursos naturales e históricos); la Ley de Municipios Autónomos (Ley 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada); y el documento de la Junta de Planificación de Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico. Es importante mantener actualizado el documento de Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico, enfocando más en las estrategias para acercarnos a lo que queremos y menos en la representación estática de lo deseado.

La planificación del gobierno central debe hacer explícito el contexto de los planes y debe recoger aquellos asuntos relativos a los usos y el desarrollo de terrenos que mayor importancia tienen a nivel de toda la isla. Sólo los asuntos sobre los que se pueda llegar a un consenso y sobre los que sea imprescindible llegar a una decisión deben formar parte de estas políticas públicas relacionadas con el bienestar general de Puerto Rico. Es al nivel central que corresponde establecer las políticas públicas sobre asuntos críticos tales como inversión en infraestructura, fuentes de generación de energía, inversión en conservación de recursos, jerarquía organizacional de los asentamientos, políticas sobre riesgos naturales, y la promoción de actividades económicas.

LOS PLANES REGIONALES DEL NIVEL CENTRAL

Varios asuntos determinantes del desarrollo de Puerto Rico, tales como la programación de la infraestructura y la promoción de actividades económicas, caen en la competencia del gobierno central y trascienden el nivel municipal. La información agregada a nivel de la isla, sin embargo, dificulta la toma de decisiones sobre los detalles de las acciones públicas. Para manejar adecuadamente la

información y las políticas públicas a nivel isla se requiere que el gobierno central elabore planes regionales, en estrecha colaboración con los gobiernos locales. Es a la escala regional donde se pueden examinar y pesar las alternativas con elementos de juicio más precisos. Los planes regionales sirven de apoyo a los planes y las acciones de los municipios. Muchos de los municipios más pequeños requieren considerar las oportunidades regionales para resolver asuntos locales. A su vez, los municipios mayores tienen que estar conscientes al desarrollar sus planes municipales del papel que les toca asumir como cabecera de región, y asumir la responsabilidad de promover el desarrollo de todos los municipios en su región. Los planes municipales se facilitan en la medida que pueden tener un marco de referencia regional.

La urgencia de atender múltiples problemas y la existencia de múltiples trabajos de planeamiento del nivel central apoyan el que los planes regionales y los planes de ordenación de los municipios, se elaboren y revisen de forma simultánea. Siendo la planificación una actividad cíclica, el final de un plan es el inicio de un nuevo ciclo de planificación. Como en toda aproximación, el propio proceso iterativo irá convergiendo hacia una visión de consenso del futuro deseado. Es importante que los dos niveles de planificación, central y municipal, mantengan una estrecha relación de balance y respeto entre sí.

La elaboración de los planes regionales a nivel central deben considerar cuatro asuntos prioritarios: asentamientos, sistemas naturales, actividades económicas, e infraestructura. El conjunto de estos asuntos determina el patrón general de la formación espacial. Un desarrollo urbano sin infraestructura no es posible. Un poblado, aún con infraestructura, no logrará gran calidad de vida para sus habitantes a menos que las actividades económicas apoyen el acceso a esa calidad de vida, proveyendo los medios para comprar viviendas y sufragar los costos de infraestructura. Aún estos tres elementos de asentamiento, infraestructura y oportunidades económicas no pueden lograr el patrón espacial del desarrollo deseado, a menos que consideren los sistemas naturales. Para que un poblado pueda ser exitoso no debe asentarse en un lugar peligroso, no debe destruir el ambiente natural, ni debe comprometer la capacidad de abastecernos de agua, de alimentarnos, o de recrearnos en espacios abiertos naturales.

La información sobre las áreas prioritarias en los planes regionales -- asentamientos, sistemas naturales, actividades económicas, e infraestructura -- debe poder representarse y manejarse de forma clara y consistente. El sistema de información con base geográfica (SIG) de la Junta de Planificación es un vehículo apropiado para manejar y dar a conocer esta información, la cual puede utilizarse por las agencias centrales, los municipios y el sector privado.

A. Asentamientos

La Junta de Planificación, utilizando su experiencia y delimitaciones de los ámbitos de expansión urbana, debe trazar para todo Puerto Rico, a grandes rasgos, las áreas urbanas y potencialmente urbanizables en un período determinado de tiempo. Los terrenos fuera de esta delimitación deben designarse como suelo rústico, categoría de suelo sobre el cual la Ley de Municipios Autónomos estableció importantes pronunciamientos de política pública. El delimitar la extensión y localización de los terrenos urbanos y urbanizables produciría un documento con múltiples usos:

- Para la Junta de Planificación: facilitar la toma de decisiones sobre proyectos residenciales pequeños (los JPU-S que constituyen casi la mitad de las consultas radicadas) y facilitar la zonificación rural.
- Para los municipios: establecer, si aún no hubieran preparado su propio Plan Territorial, una primera delimitación de las áreas más apropiadas para el desarrollo urbano.
- Para el sector privado: proveer conocimiento público de las oportunidades y limitaciones para el desarrollo urbano de diversos lugares en cada municipio.

El carácter de esta delimitación de suelo urbanizable y rústico debe estar sujeto a verificación por los Planes Territoriales de cada municipio particular.

El patrón actual de segregaciones de suelo rústico en fincas de cinco cuerdas -- previo a la vigencia de la ley que limitó el tamaño de las segregaciones de fincas rústicas a veinticinco cuerdas -- es un problema que ocurre a través de casi todos los municipios. Los planes regionales deben señalar estas áreas para facilitar iniciativas privadas y públicas que puedan atender adecuadamente el manejo de estas áreas.

B. Sistemas Naturales

Diversas agencias han desarrollado inventarios de terrenos sobre sistemas naturales importantes, áreas inundables, y áreas agrícolas. Estos inventarios deben mantenerse al día para permitirle al gobierno central destacar en los planes regionales los terrenos que no son propicios para desarrollo urbano.

Los sistemas naturales importantes ubican en terrenos privados y terrenos públicos. La adquisición por el gobierno de todos los terrenos privados donde existen sistemas naturales importantes no es factible. Los planes regionales deben incluir estrategias y herramientas, tales como la transferencia de derechos de desarrollo, que permitan manejar estas áreas de forma no urbanizada, sin que ello represente una carga onerosa a sus propietarios.

C. Actividades Económicas

Los planes regionales deben localizar espacialmente, de forma general, las actividades económicas a base del conocimiento que se tiene en el nivel central de las oportunidades y limitaciones de cada región. Esta demarcación espacial ayudaría a encauzar las distintas inversiones de la región. De esta forma, la ponderación de las condiciones del mercado externo e interno y la cuantificación de metas establecidas para la industria de turismo en una región particular, por ejemplo, podrían traducirse en un número potencial de habitaciones que se desea desarrollar. Esta cifra serviría para dirigir las inversiones en infraestructura de las agencias centrales, y para alertar al municipio y al sector privado de las posibilidades de inversión en ese mercado. Este enfoque regional hacia la atracción del mercado internacional y el mercado interno permitiría alcanzar una masa crítica para que sea más efectiva la labor de mercadeo de los municipios y de las agencias involucradas.

Por otro lado, los planes regionales deben proveer metas reales y objetivos cuantificables que describan las actividades económicas necesarias más idóneas para la región. Esto permitiría dirigir las inversiones gubernamentales para apoyar el logro de estas metas y ofrecer un marco de referencia común a un conjunto de municipios.

Ya se tiene, a nivel del gobierno central, información sobre la cantidad de empleo para cada sector económico en cada municipio y cada región. Se conoce, además, las proyecciones de población, y se puede estimar el empleo en cada municipio al año 2005 para un escenario base de participación en la fuerza laboral. Siendo el propósito de este análisis la generación de metas, estos datos se podrían manejar para construir una serie de escenarios cuyas consecuencias puedan estudiarse desde varios puntos de vista. En cada región se podría determinar el empleo total esperado por sector económico en cada municipio. Esto permitiría comparar el comportamiento regional esperado con las políticas públicas para toda la isla y así verificar cuando la situación existente se acerca a las metas establecidas para poder llegar a conclusiones sobre cómo se desea o cómo es factible modificar la situación existente. Si en una región, por ejemplo, predomina una actividad económica en la generación de empleos, podría estudiarse que mezcla de actividades económicas daría mayor estabilidad a una región, mitigando posibles cambios en el contexto externo. Una vez se determine un balance razonable de las actividades económicas a las que se aspira en cada región, la proyección de la demanda de empleo al 2005 serviría para determinar el tipo de actividad económica que debe promoverse en la región.

D. Infraestructura

Cada región tiene un cúmulo de necesidades de infraestructura. En el proyecto Puerto Rico 2005 se dio atención a las necesidades de infraestructura establecidas por las

agencias centrales. El trabajo incluyó, además, un análisis de las necesidades de infraestructura para alcanzar las metas de actividad económica. Al considerar estas distintas determinaciones de necesidad, se logró un mejor entendimiento sobre las prioridades de las obras.

En la medida que se conozca la ubicación e interrelación regional de actividades económicas, se puede establecer la relevancia de ciertas obras de infraestructura. Por ejemplo, en el caso de carreteras es necesario considerar tanto las necesidades locales como las metas establecidas para la región, incluyendo la localización de los terrenos potencialmente urbanizables. Si el crecimiento urbano para la región de San Juan se dispusiera que debía ocurrir dentro de la propia metrópolis, entonces gran parte de las inversiones en carreteras debería ocurrir al interior de la metrópolis y no en obras que aumenten la capacidad de los accesos entre ésta y su periferia. De esta forma, el patrón de desarrollo que se promueve por las inversiones gubernamentales se haría en forma deliberada, explícita y consecuente con las metas establecidas sobre el crecimiento urbano.

EL NIVEL MUNICIPAL

Desarrollar una visión sobre los asuntos importantes a nivel municipal es una tarea impostergable. Es necesario convertir en asunto público el análisis de las consecuencias del cúmulo de decisiones particulares, y el foro más apropiado es el municipio, por ser éste el nivel de gobierno que más directamente puede atender las inquietudes ciudadanas. La Reforma Municipal de 1991 estableció mecanismos y procesos para la capacitación fiscal, administrativa y técnica de los municipios para responder a estas inquietudes.

Mientras se elaboran, actualizan o revisan los planes regionales, es necesario respaldar y colaborar con los municipios en el estudio y planificación de su desarrollo. Mientras más ciudadanos tengan oportunidad de participar conjuntamente con el gobierno municipal en la toma de decisiones sobre los asuntos del desarrollo, más nos acercaremos a conocer alternativas y explorar conscientemente las consecuencias del cúmulo de decisiones particulares. El análisis público de las posibilidades de desarrollo en la totalidad de la extensión municipal que requiere la preparación de un Plan Territorial es un adelanto significativo para comenzar la tarea de organizar el desarrollo más efectivamente y de reducir las incertidumbres sobre el patrón de crecimiento urbano.

Los desarrolladores, entre otros, abogan por mayor flexibilidad en la reglamentación y los planes de uso del terreno, pero también se quejan de las grandes incertidumbres inherentes al proceso de tramitar un permiso. Esa incertidumbre es

producto, precisamente, de la falta de precisión en los mecanismos y herramientas del planeamiento. Si se pudiera determinar con mayor claridad el lugar y el momento de los desarrollos, se reduciría la incertidumbre y se podría agilizar la toma de decisiones sobre permisos de uso y construcción.

CONCLUSIÓN

El desorden que tenemos en nuestras ciudades y campos no lo puede resolver aisladamente el gobierno, el sector privado o las comunidades. Se requiere forjar una visión de conjunto que oriente las decisiones individuales. Se requiere visualizar y lograr consenso sobre el patrón de asentamiento que se desea para el territorio, y reducir la incertidumbre sobre los procesos y sus resultados. Una vez lograda esta visión es necesario establecer un sistema de planificación de responsabilidades compartidas, donde participe el gobierno central y los gobiernos municipales. El desorden es resultado de múltiples decisiones tomadas aisladamente, sin dirección ni coordinación. El futuro que queremos lo podemos alcanzar mediante un conjunto jerárquico de políticas públicas, de planes regionales, y de planes municipales que, mediante un proceso interactivo y de participación ciudadana, converjan incrementalmente para producir un Puerto Rico mejor.

