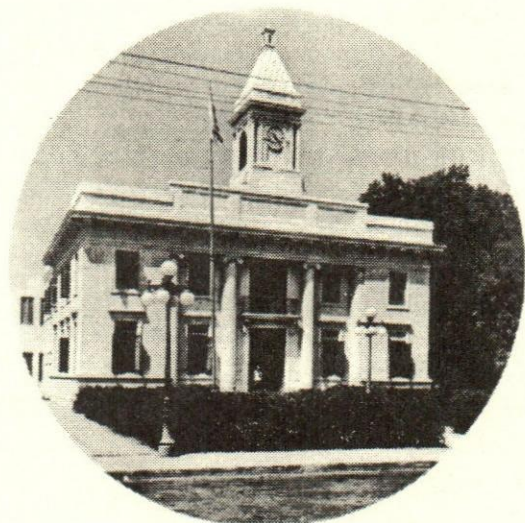


José Ángel Fernández Pagán

LA EXPERIENCIA DEL PLAN TERRITORIAL DE BAYAMÓN



SALINAS, CASA ALCALDIA

La Oficina de Planificación de Bayamón se creó en el 1977¹ para coordinar y guiar el desarrollo social, económico y físico del municipio. Desde entonces ha sido parcialmente responsable de articular la política pública para dirigir el desarrollo integral del municipio, en conjunto con el sector privado y el gobierno estatal y federal. Para promover este desarrollo, la Oficina de Planificación de Bayamón promocionó y desarrolló proyectos que atendieron necesidades de la comunidad. Estableció como rutina de trabajo la preparación de estudios de necesidades, la conceptualización de proyectos de planificación con enfoques pluridisciplinarios, la documentación de estudios de viabilidad económica (localizando y programando los recursos financieros) y, sobre todo, la búsqueda de consenso y la incorporación de grupos públicos y privados en la implantación de proyectos. Este liderato municipal fue instrumental en lograr el exitoso desarrollo socioeconómico y urbano que experimentó el municipio en décadas recientes.

Este programa de planificación y desarrollo de proyectos se implantó sin que el municipio controlara muchas de las herramientas necesarias para manejar el uso del suelo. Por muchos años la Oficina de Planificación se dedicó principalmente a promover y desarrollar proyectos. Las leyes en vigencia previo a la ley de Municipios Autónomos reservaron los instrumentos fundamentales de planificación y del manejo del uso del suelo a las agencias centrales. Esta centralización de la toma de decisiones atrasó muchas iniciativas municipales de planificación. En este período el estado manejó el planeamiento del municipio de Bayamón con criterios metropolitanos y de nivel isla, ignorando el impacto particular de muchas decisiones a nivel local. Durante veinte años la Junta de Planificación guió el desarrollo de la región metropolitana y del municipio de Bayamón a través de dos documentos principales. De 1971 a 1982 utilizó el Plan de Usos del Terreno y Transportación del Área Metropolitana de San Juan, y desde el 1982 utilizó el Plan de Usos del Terreno de la Región Metropolitana de San Juan (PUTRMSJ).²

La Ley de Municipios Autónomos (Ley 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada), le dio a los municipios la oportunidad de expandir sus poderes y responsabilidades sobre el planeamiento. Esta ley le permitió a la Oficina de Planificación de Bayamón utilizar sus conocimientos sobre el municipio, y sus destrezas y conocimientos de planificación para elaborar un planeamiento a tono con las necesidades locales. Esta ley definió la política pública sobre ordenación territorial de la siguiente forma:

*"Los suelos en Puerto Rico son limitados y es política del gobierno central propiciar un uso juicioso y un aprovechamiento óptimo del territorio para asegurar el bienestar de las generaciones actuales y futuras, promoviendo un proceso de desarrollo ordenado, racional e integral de los mismos. El proceso de ordenación del territorio, cuando se desarrolle a nivel del municipio según lo dispuesto en esta ley, se realizará mediante Planes de Ordenación que contendrán las estrategias y disposiciones para el manejo del suelo urbano; la transformación del suelo urbanizable en suelo urbano de forma funcional, estética y compacta; y la conservación, protección y utilización -- de forma no urbana -- del suelo rústico. Una vez en vigor un Plan de Ordenación que abarque la totalidad del municipio se podrá traspasar a los municipios algunas competencias de la Junta de Planificación y de la Administración de Reglamentos y Permisos."*³

En el 1992, el municipio de Bayamón, utilizando las nuevas facultades otorgadas por la ley, preparó y adoptó el Plan Territorial de Bayamón. Para realizarlo utilizó los recursos disponibles del gobierno municipal, el gobierno estatal y la empresa privada. Este plan fue aprobado por la Asamblea Municipal, adoptado por la Junta de Planificación, y aprobado por el Gobernador.

La adopción del Plan Territorial de Bayamón ayudó al gobierno municipal de dos formas. Primero, le permitió incluir sus ideas sobre ordenación territorial, algunas

de las que quedaron excluidas en la revisión del PUTRMSJ cuando éste fue a vistas públicas en el 1981. Segundo, le brindó el reconocimiento institucional del gobierno central sobre la capacidad del gobierno municipal para articular e implantar una planificación local que sirviese mejor a sus ciudadanos. Para lograr esta planificación el gobierno central transfirió al municipio de Bayamón algunos poderes del gobierno estatal, y le permitió utilizar las nuevas competencias para viabilizar la ordenación territorial. Este proceso culminó el 9 de marzo de 1994, con la firma del convenio de transferencia al municipio de Bayamón de gran parte de las facultades de la Junta de Planificación y de la Administración de Reglamentos y Permisos para considerar y otorgar permisos de uso y construcción dentro del ámbito municipal.

DIFERENCIAS ENTRE EL PUTRMSJ Y EL PLAN TERRITORIAL

Al adoptarse el Plan Territorial de Bayamón como documento oficial de la Junta de Planificación, sus determinaciones sobre el uso del suelo prevalecieron sobre documentos anteriores de planificación, a pesar de que las políticas generales del PUTRMSJ quedaron vigentes. Comparando ambos planes, cabe señalar dos asuntos en que el Plan Territorial logró ventajas sobre su predecesor: estableció un marco conceptual de desarrollo más dinámico para Bayamón, y dispuso el uso del suelo de forma más particular y actualizada.

El PUTRMSJ definió en el 1982 cinco categorías para clasificar el suelo de la región metropolitana: redesarrollo, desarrollo, sector especial, transición y rural. El fundamento teórico para clasificar el suelo de esta manera fue promover el desarrollo concéntrico de la región alrededor de San Juan, según se desprende de la siguiente cita incluida en el primer capítulo del plan:

"El Área Metropolitana de San Juan (conforma) ... su crecimiento a unos criterios oficiales de crecimiento urbano (de) ... una ciudad central ... rodeada de varios municipios contiguos, con unos niveles de densidad poblacional específicos. El crecimiento, modernización y sofisticación cosmopolita que sucede en el área a través de los años, particularmente desde la década de los años cincuenta, afianza su carácter metropolitano que se manifiesta en la ciudad central, San Juan, y los ocho municipios circundantes a saber: Bayamón, Cataño, Guaynabo, Carolina, Trujillo Alto, Toa Baja, Loíza y Canóvanas. ... Se distinguen en la región tres tipos de áreas: el de la metrópoli, las áreas urbanas adyacentes y la zona rural."

El Plan Territorial de Bayamón, aunque reconoció la relación del municipio con el área metropolitana, utilizó criterios propios para clasificar su suelo. El Plan Territorial estableció tres categorías de suelo: suelo urbano, suelo urbanizable, y suelo rústico. Estas categorías, dispuestas por la Ley de Municipios Autónomos, sustituyeron la

clasificación hecha por el PUTRMSJ. En el nuevo esquema de clasificación del suelo, el área territorial de Bayamón se convirtió en el eje principal de su atención. El foco del plan dejó de ser San Juan y se convirtió en Bayamón.

La relación de los usos del suelo del PUTRMSJ y del Plan Territorial se identifican en la tabla 1. Esta tabla establece una comparación entre el tamaño de las áreas clasificadas de acuerdo al uso del suelo e indica, a su vez, la correlación que existe entre los distintos sistemas de clasificación de suelos en los distintos planes. En el Plan Territorial la categoría de suelo urbano reemplaza las categorías de zonas de redesarrollo, desarrollo y sector especial; el suelo urbanizable reemplaza la zona de transición; y el suelo rústico reemplaza la zona rural.

CLASIFICACIÓN SEGÚN EL PUTRMSJ (1982)			CLASIFICACIÓN SEGÚN EL PLAN TERRITORIAL DE BAYAMÓN (1992)		
CLASIFICACIÓN	CUERDAS	%	CLASIFICACIÓN	CUERDAS	%
REDESARROLLO	2,876	9.8	URBANO	10,482	35.6
DESARROLLO	5,803	19.7			
ZONA ESPECIAL	1,803	6.1			
TRANSICIÓN	7,243	24.6	URBANIZABLE	7,243	24.6
RURAL	11,684	39.7	RÚSTICO	11,684	39.7

La inspección de los datos de esta tabla destaca lo siguiente:

- (1) en diez años el suelo urbano de Bayamón aumentó de 10,482 cuerdas a 12,842
- (2) en diez años las cuerdas ganadas por el suelo urbano se reflejaron mayormente en una disminución del suelo urbanizable de 7,243 a 4,538 cuerdas; y
- (3) en diez años la clasificación de suelo rústico aumentó de 11,684 a 12,029 cuerdas, mayormente como consecuencia de la clasificación como tal del las áreas al lado de la canalización de los ríos Hondo y Bayamón).

En el período de diez años las estadísticas y los mapas del PUTRMSJ no se actualizaron, como tampoco sus disposiciones ni políticas de desarrollo. No es hasta que el municipio asumió su responsabilidad de planificación que se actualizaron las políticas de desarrollo, y las categorías y disposiciones para manejar el uso del suelo.

APORTACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL DE BAYAMÓN

El Plan Territorial de Bayamón logró rehacer la planificación generalizada y poco actualizada del PUTRMSJ, y logró articular una planificación participativa que estableció una visión de futuro, un programa para implantar esa visión, y una reglamentación que la hiciera viable. Este plan creó una nueva relación entre el gobierno local y el gobierno estatal para establecer un sistema de planificación más ágil y sensible a las necesidades de la comunidad, donde el gobierno local asumió una responsabilidad mayor como el agente principal de planificación. En el aspecto de la reglamentación y los mecanismos de implantación, el Plan Territorial de Bayamón hizo tres aportaciones importantes: estableció distritos particulares para barrios distintivos del municipio, incorporó el uso mixto en la reglamentación, e hizo uso de las nuevas competencias para viabilizar la ordenación territorial.

La primera aportación importante del Plan Territorial fue la elaboración de una reglamentación particular que pudiera atender las idiosincrasias de los diversos barrios de Bayamón. Ejemplo de esto fue el nuevo distrito "RUE" utilizado para clasificar el barrio El Polvorín, anteriormente zonificado "R1". La nueva clasificación permitió articular disposiciones que le reconocieron sus características físicas y socioeconómicas particulares.

La segunda aportación fue la introducción del concepto de uso mixto en un distrito de ordenación, tal como lo había articulado el municipio en diversos proyectos de desarrollo de iniciativa municipal. Desde hace más de una década el municipio de Bayamón le había expresado a la Junta de Planificación la deseabilidad de incorporar el uso mixto en la zonificación de algunas áreas de Bayamón.⁴ El municipio finalmente pudo incorporar este concepto en un distrito de ordenación del Plan Territorial para el cual esbozó el siguiente propósito:

"El distrito ... se establece para alentar y promover el uso mixto del terreno combinando usos comerciales y residenciales creando un núcleo de actividad local. El propósito de este distrito es permitir la concentración del desarrollo relativamente denso en un esfuerzo para crear un diseño íntegro y reducir la dependencia en el automóvil. De esta forma el distrito provee flexibilidad en el diseño del desarrollo orientado al peatón y en la ubicación de centros de empleo y comercio en proximidad a viviendas de más alta densidad. El distrito también está diseñado para proveer el desarrollo de una variedad de servicios comerciales y al detal que puedan cambiar con el tiempo respondiendo a las condiciones del mercado. La ubicación y el diseño de tal desarrollo intenta proveer oportunidades de servicios y compras que sean diversas y estén ubicadas en forma eficiente."⁵

El manejo adecuado de este distrito permitirá crear un desarrollo urbano de usos balanceados que promueva el movimiento peatonal y una reducción en la dependencia del automóvil privado.

La tercera aportación significativa del Plan Territorial fue la utilización de las nuevas competencias para viabilizar la ordenación territorial. Éstas se enmarcaron en unos distritos de ordenación para viabilizar el desarrollo o redesarrollo de estos sectores. El uso de estas nuevas competencias se realizó en armonía con lo dispuesto en el Reglamento de las Nuevas Competencias de la Junta de Planificación.⁶ Éstas le dieron al municipio de Bayamón mecanismos concretos para implantar su plan y establecieron herramientas para realizar acciones tales como el embellecer las avenidas, el desarrollar obras que mitiguen el impacto adverso de los nuevos desarrollos sobre la infraestructura, o el viabilizar la conservación del suelo rústico libre de urbanización. El municipio de Bayamón incorporó en su Plan Territorial el uso de cinco de las nuevas competencias: transferencia de derechos de desarrollo, eslabonamiento, reparcelación, requerimiento de instalaciones dotacionales, y exacción por impacto. La utilización de estas nuevas competencias en varios distritos de ordenación se identifica en la tabla 2.

TABLA 2 - USO DE LAS NUEVAS COMPETENCIAS PARA VIABILIZAR LA ORDENACIÓN TERRITORIAL, POR DISTRITOS DE ORDENACIÓN	
NUEVAS COMPETENCIAS	DISTRITOS
TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO	SUELO RÚSTICO COMÚN SUELO URBANO ESPECIALMENTE PROTEGIDO SUELO RÚSTICO ESPECIALMENTE PROTEGIDO
ESLABONAMIENTO	COMUNIDAD RÍO BAYAMÓN RESIDENCIAL URBANO #5
REPARCELACIÓN	RESIDENCIAL URBANO #4 REDESARROLLO URBANO ESPECIAL
REQUERIMIENTO DE INSTALACIONES DOTACIONALES	RESIDENCIAL URBANO #3 RESIDENCIAL URBANO #5 COMUNIDAD RÍO BAYAMÓN
EXACCIÓN POR IMPACTO	COMUNIDAD RÍO BAYAMÓN RESIDENCIAL URBANO #5

CONCLUSIÓN

La contribución principal de los aspectos de ordenación territorial de la Ley de Municipios Autónomos fue el facultar la planificación y el manejo del uso del suelo de forma descentralizada y participativa. La ley le dio el poder al municipio para planificar el uso del suelo a nivel local y le otorgó las herramientas necesarias para atender mejor las necesidades de sus ciudadanos, reduciendo la burocracia gubernamental y el proceso centralizado de toma de decisiones. Estos nuevos poderes, unidos a los requisitos de participación ciudadana en el proceso de planificación, le otorgaron facultades a los ciudadanos para fiscalizar y movilizar a los gobiernos locales hacia la solución de sus problemas.

La Ley de Municipios Autónomos creó una nueva relación entre el gobierno local y el estatal para establecer un sistema de planificación más ágil y participativo. Esta ley le dio a la administración municipal de Bayamón la oportunidad de entrar diligentemente en la planificación del uso del suelo a nivel local y le permitió elaborar un Plan Territorial para atender mejor las necesidades de su comunidad y continuar haciendo de Bayamón un gran lugar donde vivir y trabajar.

Notas:

1. La Oficina de Planificación de Bayamón fue creada por el alcalde Ramón Luis Rivera, quién estableció la Oficina en una de sus primeras gestiones como alcalde.
2. Este plan se realizó bajo las facultades otorgadas a la Junta de Planificación en su Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, y en armonía con el documento de Objetivos y Políticas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico, elaborado por la propia Junta en el 1977. El PUTRMSJ incluyó a doce municipios, tres más de los que el Censo de Población del 1980 había identificado como parte de la región metropolitana.
3. Vea artículo 13.001 de la Ley de Municipios Autónomos, según enmendada.
4. Esta idea se impulsó en el simposio sobre la Comunidad Río Bayamón hace aproximadamente una década. La idea del uso mixto dentro de esta comunidad ha sido pivotal a través de su desarrollo y ha tomado mayor prominencia en el nuevo Plan Maestro para la Comunidad Río Bayamón, elaborado en el 1992 para los terrenos al lado norte de la comunidad.

5. Vea la Sección 409.01 del Reglamento de Ordenación Núm. 1 del Plan Territorial de Bayamón.
6. Reglamento de Planificación Núm. 21 de la Junta de Planificación, con fecha de vigencia del 15 de septiembre de 1992.