

ESPACIOS URBANOS SOSTENIBLES. UNA REFLEXIÓN ¹

José Luis Villegas Moreno*

“ Confieso que en mi pensamiento municipal ha influido el haber nacido en un pueblecito pequeñito de los Andes venezolanos, La Quebrada del Estado Trujillo, amenazado constantemente por la legislación como capital municipal, por no reunir los requisitos mínimos de población ni generar recursos propios suficientes, pero que siempre ha ganado su pleito.” (*Fortunato González Cruz, El Gobierno de la Ciudad, Ula, Mérida 2014*)

CONTEXTUALIZACION

La humanización de las ciudades constituye un reto importantísimo para un futuro mejor. Una política de rehumanización se impone en las ciudades, según el pensador francés Edgar Morin².

El conjunto del planeta está inmerso actualmente en un proceso de urbanización acelerada. ³La población urbana del mundo aumenta, actualmente, en un millón de personas por semana, y ese ritmo debería acelerarse según Naciones Unidas, que prevé una población mundial de ocho mil millones de personas en 2030. El crecimiento urbano está marcado esencialmente por una afluencia de poblaciones pobres procedentes de las migraciones rurales hacia la ciudad, que ejerce una atracción que no debemos subestimar. Una población cada vez más numerosa busca en ella la solución a su miseria.

En la historia de la humanidad, todas las instancias decisivas y decisionales siempre han estado en la ciudad (el poder político, religioso y económico, el desarrollo científico y técnico), al igual que los lugares de

creación artística, de ocio y de espectáculos. Por ello la ciudad no puede dejarse al libre arbitrio de los promotores, de los constructores, los tecnócratas y los políticos desculturizados, en el contexto de un mercado abocado al máximo beneficio. La ciudad no es una simple proyección sobre el suelo de relaciones socioeconómicas. El reconocimiento de que existe una espacialidad anterior a la del espacio urbano permite tener en cuenta, explícitamente, en el debate sobre la ciudad, los mitos fundadores. Pensar en la ciudad es pensar en el habitante o, más bien, en la pluralidad de los habitantes. Pensar en la ciudad es pensar en su crecimiento y en su futuro⁴.

En este escenario vale preguntarse con Analía Antik⁵ ¿planeamiento urbano sin calidad de vida?. Compartimos la idea que no existe planeamiento urbano si el mismo no tiende a la consecución y mejoramiento de la calidad de vida de la población. Y siguiendo con esta idea defendemos una correspondencia entre urbanismo y medio ambiente, donde los ciudadanos tengan un derecho a un urbanismo sostenible⁶. Y también a un derecho a la ciudad⁷, y aún más, a una ciudad sostenible⁸.

Nos asomamos a este interesante tema desde el balcón del fenómeno de la globalización pero actuando desde lo local⁹ y referido al escenario normativo venezolano en lo posible.

Y para secuenciar el título de este trabajo también tomamos en cuenta la planificación estratégica como instrumento adecuado para gobernar las ciudades en la era info-global¹⁰.

Hay que militar a favor de un desarrollo urbano participativo real que entienda la ciudad en toda su complejidad. Es primordial pensar la ciudad en relación con su espacio regional, con la red urbana en la que se inscribe y, más ampliamente, con la red de ciudades en las que puede participar. Es un enfoque global que tiene en cuenta la complejidad de la ciudad, las especificidades de sus componentes y las dinámicas de los diferentes espacios en los cuales se inscribe¹¹.

Armando Rodríguez¹² con especial claridad y maestría al referirse a la ciudad y al Derecho Urbanístico, Giuseppe Rosito al referirse a la

planificación y al Poder Público Municipal, Héctor Turuhpial¹³ en su reflexión sobre Derecho Urbanístico, Nelson Geigel Lope-Bello¹⁴ al tratar el tema de Urbanismo, Estado y Derecho, como muestra de la doctrina nacional, nos permiten insistir en la trascendencia de la planificación urbana en un escenario de sostenibilidad.

Ante la ausencia de normas modernas que orienten la planificación urbana en Venezuela, y la carencia de planes estratégicos de desarrollo en el ámbito local, en esta reflexión presentamos algunos elementos nucleares del derecho comparado que conecten la planificación, el urbanismo, el ámbito local y el desarrollo sustentable con el ordenamiento venezolano.

HACIA LA CIUDAD SOSTENIBLE¹⁵

El concepto de desarrollo sostenible ayuda a basar el nivel de vida de las ciudades en la capacidad de carga de la naturaleza. Se pretende conseguir la justicia social, las economías sostenibles y la sostenibilidad ambiental. La justicia social requiere necesariamente la sostenibilidad económica y la equidad, las cuales necesitan a la vez de la sostenibilidad ambiental.

La sostenibilidad ambiental significa, además, el mantenimiento y la preservación del capital natural. Necesita que nuestro ritmo de consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que el ritmo al que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución por recursos renovables perdurables. La sostenibilidad ambiental conlleva también que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos.

La sostenibilidad ambiental implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud humana, la calidad del aire, del agua y del suelo a unos niveles que sean suficientes para preservar para siempre la vida y el bienestar de la humanidad, así como también de la flora y de la fauna.

La ciudad es, a la vez, la entidad más importante capaz de afrontar inicialmente los numerosos desequilibrios arquitectónicos, sociales, económicos, políticos, ambientales y de recursos naturales que afectan al mundo moderno, y la unidad más pequeña donde los problemas pueden ser resueltos adecuadamente, de manera integrada, holística y sostenible. Teniendo en cuenta que todas las ciudades son diferentes, hemos de encontrar las vías propias hacia la sostenibilidad. Por ello es necesario integrar los principios de sostenibilidad en todas las políticas, y hacer de las fuerzas respectivas la base de las estrategias adecuadas en el ámbito local.

Las ciudades deben reconocer que la sostenibilidad no es ni un sueño ni una situación inmutable, sino un proceso creativo local en busca del equilibrio que se extiende a todos los ámbitos de toma de decisiones a este nivel. Permite una realimentación de la información permanente sobre las actividades que impulsan al ecosistema urbano hacia el equilibrio, y sobre las que lo alejan de él. Cuando se basa la gestión urbana en la información recogida a través de un proceso de este tipo, la ciudad aparece como un todo orgánico, en el que se hacen patentes los efectos de todas las actividades importantes. Mediante un proceso así, la ciudad y sus habitantes pueden elegir entre opciones, con conocimiento de causa. Un proceso de gestión basado en la sostenibilidad permite tomar decisiones que no repercuten únicamente en los intereses de las personas afectadas, sino también en los de las generaciones futuras.

Podemos decir que una ciudad sostenible en un contexto de lugari-zación, tiene los siguientes retos¹⁶:

- Una ciudad capaz de mantener en el tiempo una identidad, una imagen coherente, respetuosa e integrada en el entorno y con proyecto de desarrollo a largo plazo.
- Una ciudad capaz de ofrecer calidad de vida en todos sus sectores.
- Una ciudad capaz de elaborar un proyecto colectivo, coherente con los grandes principios de la Agenda 21.

La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles¹⁷ hizo las siguientes recomendaciones:

1. HACER UN MAYOR USO DE LOS ENFOQUES RELACIONADOS CON LA POLÍTICA INTEGRADA DE DESARROLLO URBANO.

- Creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad
- Modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética
- Innovación proactiva y políticas educativas

2. PRESTAR ESPECIAL ATENCIÓN A LOS BARRIOS MENOS FAVORECIDOS DENTRO DEL CONTEXTO GLOBAL DE LA CIUDAD.

- Búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico
- Fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral
- Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes
- Fomento de un transporte urbano eficiente y asequible

Es oportuno este espacio para invocar el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico español¹⁸ que destaca las claves para lograr un urbanismo más sostenible. Así establece un interesante listado de criterios de sostenibilidad: sobre el entorno de la ciudad, en el ámbito urbano, sobre temas de transporte, recursos, residuos, cohesión social, y gobernanza.

Edgar Morin al referirse con ilusión a ejemplos reformadores urbanos, nos plantea el caso de las ecópolis que deberían construirse, especialmente en los países del primer mundo, como ciudades de al menos cincuenta mil habitantes, que integrarán una alta calidad medioambiental y las más modernas tecnologías de la comunicación. Servirán, sobre todo, para hacer progresar masivamente el urbanismo al servicio de objetivos tales como infraestructuras de gran envergadura, transportes tecnológicamente punteros y construcciones sostenibles. Así, dice el gran pensador francés, estos espacios urbanos sostenibles deberán integrar empleo, vivienda, espacio de vida y mezcla social, y emplear recursos energéticos renovables: eólicos, paneles solares, etc. Desempeñarán, así, el papel de

laboratorios para la reducción del consumo de agua, la selección de residuos, el desarrollo de la biodiversidad, la reducción del consumo de aire acondicionado, la creación de estanques y espacios verdes, el acceso amplio y gratuito a las nuevas tecnologías de la información¹⁹.

LA CIUDAD EN RÍO + 20

La Conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente, reunida en Río de Janeiro en 2012 dedica un capítulo de su declaración final denominada “El futuro que queremos” a las ciudades y asentamientos humanos sostenibles. De esta importante declaración destacamos los siguientes aspectos:

– Las ciudades que hayan sido bien planeadas y desarrolladas, incluso aplicando enfoques integrados de la planificación y la gestión, pueden fomentar sociedades sostenibles desde los puntos de vista económico, social y ambiental.

– Es necesario aplicar un enfoque holístico del desarrollo urbano y los asentamientos humanos que prevea viviendas e infraestructuras asequibles y priorice la mejora de los barrios marginales y la renovación urbana.

– Establece el compromiso a trabajar para mejorar la calidad de los asentamientos humanos, incluidas las condiciones de vida y trabajo de los habitantes de las zonas tanto urbanas como rurales en el contexto de la erradicación de la pobreza, de manera que todas las personas tengan acceso a servicios básicos y a la vivienda, así como la posibilidad de desplazarse.

– Es necesario conservar, según corresponda, el patrimonio natural y cultural de los asentamientos humanos, revitalizar los distritos históricos y rehabilitar los centros de las ciudades.

– Establece el compromiso de promover un enfoque integrado de la planificación y construcción de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles, incluso apoyando a las autoridades locales, concienciando a la población y aumentando la participación de los residentes de las zonas urbanas, incluidos los pobres, en la adopción de decisiones.

– Destaca la promoción de políticas de desarrollo sostenible que

apoyen la prestación de servicios sociales y de vivienda inclusivos; condiciones de vida seguras y saludables para todos, especialmente los niños, los jóvenes, las mujeres y los ancianos y las personas con discapacidad; transporte y energía asequibles y sostenibles; el fomento, la protección y el restablecimiento de espacios urbanos verdes y seguros; agua potable y saneamiento; una buena calidad del aire; la generación de empleos decentes; y la mejora de la planificación urbana y de los barrios marginales. Apoyamos además la gestión sostenible de los desechos mediante la aplicación del principio de las “3 erres” (reducción, reutilización y reciclado).

- Destaca que en la planificación urbana es importante que se tengan en cuenta la reducción de los riesgos de desastre, la resiliencia y los riesgos derivados del cambio climático.

- Reconoce los esfuerzos que despliegan las ciudades para lograr un equilibrio en materia de desarrollo con las regiones rurales.

- Pone de relieve la importancia de aumentar el número de regiones metropolitanas, ciudades y poblados que aplican políticas de planificación y diseño urbanos sostenibles para responder con eficacia al crecimiento previsto de la población urbana en los próximos decenios.

- Declara que el proceso de planificación urbana sostenible se enriquece con la participación de múltiples interesados y la utilización plena de información y datos desglosados por sexo, en particular sobre tendencias demográficas, distribución de ingresos y asentamientos improvisados.

- Reconoce que a los gobiernos municipales les corresponde desempeñar una importante función al conformar una visión de las ciudades sostenibles, desde el inicio del proceso de planificación de las ciudades hasta la revitalización de ciudades y barrios más antiguos, incluso mediante la adopción de programas de eficiencia energética en la administración de edificios y el desarrollo de sistemas de transporte sostenibles adaptados a las condiciones locales.

- Destaca que es importante aplicar la planificación con uso mixto del suelo y alentar la movilidad con medios de transporte no motorizados, lo que incluye el fomento de infraestructuras para transeúntes y ciclistas.

- Reconocemos que las asociaciones entre ciudades y comunidades tienen una función importante en la promoción del desarrollo sostenible. En este sentido, destaca la necesidad de fortalecer los mecanismos o las plataformas de cooperación, los acuerdos de asociación y otros instru-

mentos de aplicación existentes para llevar adelante la ejecución coordinada del Programa de Hábitat de las Naciones Unidas, con la participación activa de todas las entidades competentes de las Naciones Unidas y con el objetivo general de alcanzar el desarrollo urbano sostenible.

–Es necesario que se hagan contribuciones financieras suficientes y previsibles a la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos a fin de asegurar la aplicación oportuna, eficaz y concreta en todo el mundo del Programa de Hábitat.

RECIENTE REFERENCIA A LA CIUDAD SOSTENIBLE POR EL TSJ

Hemos considerado pertinente incluir en este trabajo una referencia jurisprudencial sobre la sostenibilidad urbana contenida en el fallo del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, PARQUE RECREACIONAL LEONARDO RUIZ PINEDA-Caso Calvo (Tsj, Spa de 07 de mayo de 2014, N°653). Este caso se refiere a la demanda de nulidad ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de dos decretos de expropiación de terrenos privados para la afectación y creación de un parque natural o recreacional, pero que nunca se construyó desde que fueron expropiadas las tierras en 1992. Pero lo que es destacable de este caso se refiere a la importancia que el Tribunal Supremo da a esta variable ambiental y a la necesidad de mejora socioambiental de las ciudades, y en particular de Caracas. Allí se destaca el derecho al ambiente como de tercera generación, y reconoce la necesidad de un desarrollo urbano sustentable, con fundamento en el artículo 127 constitucional.

Esta sentencia dice cosas como las que siguen: “...constituye una máxima de experiencia de esta Sala que la expansión urbana de la ciudad capital para la época en la cual se dictaron los actos administrativos impugnados, basada en parte en premisas de gestión neoliberal y sin control urbanístico, debe aún reencauzarse hacia los parámetros del desarrollo sostenible, en especial en la zona del suroeste del Área Metropolitana de Caracas donde tanta falta hacen áreas verdes y de recreación...”. Y en este sentido sigue: “...las decisiones administrativas y judiciales deben variar

los antiguos enfoques, preocupándose por conectar las políticas públicas referidas a ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y recreación y aún estas con otras políticas públicas y otros derechos constitucionales, como es el derecho al ambiente, el derecho a la recreación, el derecho al deporte, entre otros...”.

Y en lo referente al papel fundamental de los parques recreativos en la ciudad, y en especial de Caracas, dice lo siguiente: “...brindan a los ciudadanos espacios e infraestructuras apropiados para una sana distracción, particularmente en las grandes ciudades; razón por la cual la protección de dichos espacios se percibe como una herramienta de desarrollo orientada a convertirse en un modelo de inclusión social, que permita a las grandes mayorías asentadas en nuestras principales urbes el uso de espacios naturales para el esparcimiento en su tiempo libre, materializando la expresión justicia social en áreas que brinden además de esparcimiento, la posibilidad de fortalecer la salud, mantener la pureza del ambiente a través de espacios verdes que generen oxígeno y así contrarrestar las emisiones de gases de efecto invernadero que aceleran el calentamiento global...”. Y en este contexto de los parques determina el fallo, que el mandato contenido en el artículo 127 constitucional tiene relevancia especial en el caso tratado por resultar un hecho notorio que la ciudad de Caracas posee la más alta densidad de población de todo el territorio nacional y es una ciudad con pocos espacios verdes. Por ello el fallo dice expresamente: “...los parques constituyen espacios destinados a garantizar el desarrollo bio-psico-social del ser humano, de ahí la importancia de la obligación que tienen los órganos del Estado de protegerlos y el interés para el colectivo que representa la defensa de estas áreas para el disfrute de las generaciones presentes y futuras...”. En esta sintonía destaca también el fallo comentado que el deber de proteger las áreas de importancia ecológica obedece al carácter social que adopta el Estado en los términos establecidos en el artículo 2 de la constitución, siendo a través de los órganos que conforman los poderes públicos que debe orientarse el desarrollo del colectivo “ hacia un modelo sustentable, en el sentido de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer los derechos de las generaciones futuras, lo que exige un equilibrio que debe impulsarse mediante proyectos endógenos basados en el respeto y preservación del ambiente”.

Y, por supuesto, no podía faltar una motivación vinculada al lenguaje de la revolución como paradigma del Estado y del gobierno, al decir que : “...en el marco de un Estado democrático y social de derecho y de justicia los órganos del Estado venezolano se encuentran en el deber de adecuar su actividad a una progresista y revolucionaria gestión ambiental de contenido social...”. Es así como también en la parte motiva del fallo que comentamos se dedica un párrafo importante a destacar que en el denominado Plan de la Patria (técnicamente Plan Socialista de Desarrollo Económico y social de la Patria. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de La Nación 2013-2019, aprobado por la Asamblea Nacional en fecha 03-12-2013), en el aparte relativo al GRAN OBJETIVO HISTÓRICO N° 5: la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana, se encuentra como postulado “el mejoramiento sustancial de las condiciones socioambientales de las ciudades a través del aumento de la densidad de áreas verdes por habitante, mediante la construcción de parques y espacios de socialización naturales”.

Destaca la sentencia que nos ocupa que en materia de desarrollo urbano existe un interés social que gravita sobre las actividades emprendidas tanto por el Estado como por los particulares, para que estas se realicen eficientemente y, que se concreta en lograr estándares de calidad, seguridad y sustentabilidad, de forma que no atente contra el orden público, la dignidad humana y la justicia social. Y dice que el derecho urbanístico “... debe reflejar la relación y mutación de los derechos individuales en intereses generales ya que esta especialidad del derecho se encuentra íntimamente vinculada a la satisfacción y mejoramiento del bien común, en aras de regular cualquier conducta desproporcionada de la visión individualista del ser humano. Ello con el objeto de evitar el desorden de una sociedad, así como la destrucción del medio ambiente, atendiendo a las consecuencias posteriores de la demolición o construcción de grandes urbes que aseguren la necesidad mínima de servicios e infraestructura concebidas para mejorar o en algunos casos garantizar el estándar mínimo requerido para preservar la calidad de vida de los habitantes.”

LA CIUDAD DE FORTUNATO GONZALEZ

Nuestro homenajeado en este libro colectivo, es un obsesionado y apasionado por la ciudad y el municipio. Como el mismo ha reconocido²⁰ su pensamiento municipal está influenciado por ser nacido en un pequeño pueblo de los Andes venezolanos: La Quebrada, del Estado Trujillo. Esta pasión por el municipalismo es compartida y recuerdo cuando fue conmigo a mi querido pueblo natal, Belmonte de Cuenca, en Castilla La Mancha, también pequeño pero lleno de historia ; ese municipio al que vuela mi nostalgia, según escribiera Fortunato en el prólogo a mi libro *Doscientos Años de Municipalismo* (Funeda-Ucat, 2010). Pero además tiene la convicción de que las cosas importantes para la vida cotidiana, la tranquilidad y la calidad de vida se atienden en el ámbito local.

Sus vivencias con la ciudad y la vida local comienzan desde que fue Síndico Procurador en la Junta Comunal de la Punta, dependiente del Distrito Libertador del Estado Mérida. Y más tarde como cobrador de catastro y fiscal de espectáculos públicos, mientras estudiaba en su querida Universidad de los Andes. Después sería, bajo el régimen de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1979, Administrador municipal de su adorada ciudad de Mérida. Con la nueva ley de 1989 donde se creó la figura del Alcalde, es elegido como primer Alcalde democrático de Mérida por tres años, poniéndose en práctica una genuina democracia directa municipal, al decir de Don Enrique Orduña.

Vinculado a diversas organizaciones municipales como la extinta AVECI, y principalmente a la OICI de la que sigue siendo miembro de su Comité Científico. Y habiendo asistido a los diferentes congresos convocados por dicha organización. Experiencias que desde el año 2001 en el Congreso OICI en Guadalajara, México, he compartido con nuestro homenajeado, con dimensión académica y fraternidad. Me honra haber conocido a través de él a los municipalistas iberoamericanos más destacados y poder compartir con ellos.

Otra faceta que ha abordado con pasión es la taurina, materia de competencia municipal. Puedo decir que he compartido con él momen-

tos inolvidables en esta faceta. Fue el creador y es director de la Cátedra Taurina de la Universidad de Los Andes. Es un enamorado de la fiesta de los toros y todo lo que ello significa. Como miembro de la comisión Taurina de su querida ciudad de Mérida ha, no sólo dirigido y regulado los espectáculos taurinos, sino que ha participado en la discusión de los diferentes instrumentos jurídicos vinculados a la regulación de los espectáculos taurinos en Venezuela y otros países del planeta taurino. Reciente está para este 2015 el nuevo Reglamento Taurino de Mérida. Y antes de cerrar esta nota me llega la noticia por las redes sociales que durante el curso de la Feria 2015 de Mérida ha sido designado Presidente Nacional del “Círculo Taurino Amigos de la Dinastía Bienvenida”.

Destaco su magnífica obra académica y científica desplegada a través del CIEPROL, esa importante unidad académica que vive en el seno de la Universidad de Los Andes y al que me unen lazos académicos y de amistad con sus investigadores. Allí se edita la prestigiosa Revista Provincia, de la cual soy miembro de su comité editorial.

En su vocación intermunicipal, y siendo Alcalde de Mérida, promovió la conformación de la Unión de las Méridas del Mundo, una alianza entre las cuatro ciudades homónimas de Filipinas, España, México y Venezuela. Y desde el Cieprol aún está empeñado en formar una red con las ciudades que están buscando su declaración como Reserva de la Biósfera Urbana.

Por su conocimiento de la vida local ha sido honrado por la Academia de Mérida, que le ha convocado a participar en una obra colectiva que trata de comprender el complejo sistema urbano que se ha construido en el claustro natural donde se asienta la ciudad: Mérida, lugar de ciudadanos.

Siendo Alcalde de Mérida no vaciló en acudir a la justicia ante el grave conflicto que se le planteó con el Alcalde de Lagunillas respecto al relleno sanitario donde se depositaba la basura de Mérida. En efecto por vía de amparo constitucional solicitó la protección de los derechos ambientales y a la vida y salud de los habitantes de Mérida. Esta es el re-

sumen del caso: *Alcalde de Mérida Vs. Alcalde de Lagunillas* (Juzgado Superior Contencioso-Administrativo de la Región Los Andes, 16-03-92): Recordamos con nostalgia este caso ocurrido en los Andes, en 1992, cuando todavía no se hablaba mucho de derechos difusos y colectivos, y los jueces eran recelosos de dar cabida a los amparos constitucionales. En efecto, El Juzgado Superior con competencia Contencioso-Administrativa de la Región Los Andes declaró con lugar un Amparo al Derecho a la Salud y al Ambiente de los habitantes de la ciudad de Mérida interpuesto por el Síndico del Municipio Libertador, contra la Alcaldía del Municipio Sucre (Lagunillas). El acto lesivo lo constituía un Decreto del Alcalde del Municipio Sucre que impedía que se siguieran depositando en el relleno sanitario ubicado en su Municipio, los residuos sólidos provenientes de la ciudad de Mérida. En este caso, el Juzgador, estando en juego un derecho primario como el de la salud y el ambiente no hizo problema de la representación o exposición de intereses difusos y colectivos. Decretó el amparo, sin vacilación, a favor de los habitantes de la ciudad de Mérida.

En su última publicación denominada *El Gobierno de la Ciudad*, encontramos condensado todo su pensamiento sobre la ciudad y el municipio de forma auténtica con su estilo claro, ameno y lleno de vivencias y experiencias sobre la vida local. En esta obra proyecta su perfil de profesor universitario, y de forma pedagógica nos conduce por el mundo de la vida local según su cosmovisión.

PENSAR LA CIUDAD

El pensador francés Edgar Morin en su magnífica obra *La Vía para el futuro de la humanidad* (Paidós, Madrid 2011), dedica un capítulo a reflexionar sobre la ciudad bajo el lema “pensar la ciudad”. En este trabajo queremos referirnos a lo que este pensador dice, presentándolo de forma sucinta.

Así el autor referido señala que pensar en la ciudad hoy implica los siguientes escenarios y desafíos:

1.- La movilidad: fenómeno propio de las ciudades. Afirma que la ciudad no puede dejarse al arbitrio de los promotores, los constructores, los tecnócratas, y los políticos desculturizados, en el contexto de un mercado abocado al máximo beneficio. La ciudad no es una simple proyección sobre el suelo de relaciones socioeconómicas. El reconocimiento de que existe una espacialidad anterior a la del espacio urbano permite tener en cuenta, explícitamente, en el debate sobre la ciudad, los mitos fundadores.

2.- Pluralidad de habitantes: Pensar en ellos implica que el hábitat es sagrado, debe ser el espacio de la intimidad, de la libertad personal y familiar. Debe ser también el espacio de la buena vida, que engloba el bienestar material, pero que debe comportar una dimensión psicológica y moral, es decir, para las personas solitarias y abandonadas, un dispositivo de ayuda mutua y de solidaridad en el marco del edificio o del barrio.

3.- Crecimiento y futuro: pensar en el crecimiento urbano exige considerar un freno para el gigantismo y que se inviertan los flujos migratorios. El crecimiento urbano se efectúa según dos modalidades que están asociadas: el modo compacto, donde la concentración de las actividades y del hábitat conduce a levantar torres y rascacielos; y el modo de la extensión anárquica de los suburbios. Refiriéndose a ciudades europeas dice que es concebible que el aumento del estrés urbano, el incremento del número de jubilados y la fuerza de atracción por una nueva vida rural o pastoril desarrollen esa tendencia. Pero no podrá afianzarse realmente si no es a través de una política de revitalización del mundo rural, que fomente el establecimiento de neocampesinos, neorrurales y neoteletrabajadores.

4.- Competencia entre las ciudades: siguiendo a Ascher refiere que este es un gran desafío, que deben ser capaces de atraer capitales, mercancías y profesionales de alto nivel cuya presencia es indispensable para seducir a los inversores en sectores clave.

5.- Diferenciación social: con la metropolización y el desarrollo en la velocidad de desplazamiento, los procesos de segregación social cambian también de escala. Observamos que cada vez hay más creación de barrios de ricos cerrados y ultraseguros, y a la edificación de muros de la

vergüenza que esconden los espacios de pobreza y miseria creciente.

Morin no se conforma con hacer el análisis sino que también plantea vías reformadoras para la ciudad, destacando que se inscribe en un proyecto global de humanización de las ciudades, que comporta:

- La instauración de una buena gobernanza.
- Prioridades para una ciudad más inclusiva.
- Capacidad para desarrollar vínculos sociales, para tratar de hacer de nuestras diferencias una riqueza, no un empobrecimiento.

Hay un capítulo en esta reflexión de Morin donde nos presenta algunos ejemplos reformadores urbanos realizados o en curso. Nos permitimos brevemente referirlos:

– Estocolmo, como modelo de ciudad verde. Usa energías renovables para calefacción urbana, amplios espacios verdes, transportes colectivos no contaminantes, y mantiene un sistema innovador de gestión integrada de los residuos, con una tasa de reciclaje elevada especialmente para los residuos orgánicos.

– Barrio de Bonne, en Grenoble. Es un ecobarrio donde se ha decidido que la población fuera heterogénea; se han instalado viviendas sociales de propiedad, residencias de estudiantes, comercios, oficinas y un cine.

– El Conjunto Palmeiras, cerca de Fortaleza en Brasil. Antiguo barrio de ranchos y chabolas, ahora es un barrio popular con casas de ladrillo en su mismo emplazamiento original. Tienen banco propio popular que concede microcréditos y todo tipo de operaciones bancarias a sus habitantes. Tiene 30 mil habitantes.

– Auroville, en el Sur de la India. Dos mil habitantes, comunitaria por fundación, que practica la economía social y solidaria.

– En Hamburgo. Un barrio que se calentará por cogeneración, utilizará energía solar y fotovoltaica, y gestionará la recuperación de las aguas pluviales.

– Masdar, cerca de Abu Dabi. Funcionaría con energías renovables especialmente la solar. Está pensada para funcionar con un nivel cero de emisión de gas carbónico, y sin generar residuos. Sin automóviles.

– Dongtan, en China. Proyecto de ciudad ecológica, que permitiría emplazar todas las innovaciones técnicas y urbanísticas más recientes: producción energía verde, aislamiento y circulación, eólicas, vehículos eléctricos, paneles solares, etc.

– La ecotown Bedzed, en Gran Bretaña. Produce más energía de la que consume y presenta un balance de carbono positivo.

– New Songdo, cerca de Seúl. Modelo de ciudad del futuro, proyecto inmobiliario privado más importante del mundo. Prevee acoger a 65 mil residentes y 300 mil trabajadores. Será ciudad laboratorio.

Nuestro querido homenajeadado ha pensado la ciudad constantemente, y fruto de sus cavilaciones nos ha parido El Gobierno de la Ciudad, su última y genuina obra intelectual.

CIUDADES DEL MAÑANA

La Unión Europea a través del Comisariato Europeo de Política Regional realizó un estudio, con los más acreditados especialistas, bajo el título “Ciudades del mañana: retos, visiones y caminos a seguir” (Luxemburgo, 2011).

Hemos considerado pertinente en esta reflexión incluir el resumen de este estudio que refleja la preocupación de Europa por los espacios urbanos sostenibles.

Las ciudades son fundamentales para el desarrollo sostenible de la Unión Europea

1.- Europa es uno de los continentes más urbanizados del mundo. Hoy en día, más de dos tercios de la población europea vive en zonas urbanas y esta cifra continúa creciendo. El desarrollo de nuestras ciudades determinará el futuro desarrollo económico, social y territorial de la Unión Europea.

2.- **Las ciudades desempeñan un papel fundamental como motores de la economía, como lugares de conectividad, creatividad e innovación y como centros de servicios para sus alrededores.** Debido a su

densidad de población, las ciudades ofrecen un potencial enorme para el ahorro de energía y para avanzar hacia una economía neutra en cuanto a las emisiones de carbono. Sin embargo, también son lugares donde se concentran problemas como el desempleo, la segregación y la pobreza. Las ciudades son, por lo tanto, fundamentales para el éxito de la Estrategia Europa 2020.

3.- Los límites administrativos de las ciudades ya no reflejan la realidad física, social, económica, cultural o medioambiental del desarrollo urbano, y se necesitan nuevas formas de gobernanza más flexibles. En cuanto a los propósitos, objetivos y valores, existe una visión común de la ciudad europea del mañana como:

- lugar de progreso social avanzado con un alto grado de cohesión social, con alojamientos socialmente equilibrados, y con servicios sociales, de salud y de «educación para todos»;
- plataforma para la democracia, el diálogo cultural y la diversidad;
- lugar de regeneración verde, ecológica o medioambiental;
- lugar de atracción y motor de crecimiento económico.

4.- Las ciudades son un factor clave para el desarrollo territorial de Europa. Hay consenso sobre los principios clave del futuro desarrollo urbano y territorial de Europa, que debería:

- basarse en un crecimiento económico equilibrado y en la organización territorial de las actividades, con una estructura urbana policéntrica;
- centrarse en regiones metropolitanas fuertes y en otras zonas urbanas que puedan aportar una buena accesibilidad a los servicios de interés económico general;
- caracterizarse por una estructura de asentamiento compacta con una expansión urbana limitada;
- alcanzar un alto nivel de protección y calidad medioambiental dentro y alrededor de las ciudades.

EL MODELO EUROPEO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE ESTÁ AMENAZADO

1.- **El cambio demográfico** da lugar a una serie de retos que difieren de una ciudad a otra, como el envejecimiento de la población, la despoblación de las ciudades o los intensos procesos de suburbanización.

2.- **Europa ya no se encuentra en una situación de crecimiento económico continuo** y muchas ciudades se enfrentan a una seria amenaza de estancamiento o retroceso económico, especialmente las de Europa Central y Oriental que no son capitales y también las antiguas ciudades industriales de Europa Occidental.

3.- Nuestras economías en su forma actual no son capaces de ofrecer trabajo para todos. **Unos lazos cada vez más débiles entre el crecimiento económico, el empleo y el progreso social** han arrastrado a un número elevado de la población fuera del mercado laboral o hacia trabajos poco cualificados y con remuneraciones bajas.

4.- **Aumento en las disparidades de ingresos y el empobrecimiento de los pobres.** En algunos barrios, las poblaciones locales sufren desigualdades en términos de viviendas precarias, educación de mala calidad, desempleo y dificultad o incapacidad para acceder a ciertos servicios (salud, transporte, TIC).

5. Aumento de la polarización y segregación sociales: La reciente crisis económica ha ampliado aún más los efectos de la evolución del mercado y el paulatino declive del estado del bienestar en la mayoría de los países europeos. La segregación social y temporal son problemas cada vez mayores, incluso nuestras ciudades más ricas.

6. Los procesos de **segregación espacial** (como consecuencia de la polarización social) dificultan cada vez más que los grupos con pocos ingresos o marginados encuentren una vivienda digna a precios asequibles.

7. **Un número creciente de <<marginados sociales>>** puede conducir en muchas ciudades al desarrollo de subculturas cerradas con actitudes fundamentalmente hostiles hacia la sociedad mayoritaria.

8. **La expansión urbana** y la propagación de asentamientos con baja densidad de población son unas de las mayores amenazas para el desarrollo territorial sostenible, ya que los servicios públicos son más caros y más

difíciles de ofrecer, los recursos naturales están sobreexplotados, las redes de transporte público son insuficientes y la dependencia de los coches y la congestión de las carreteras dentro y fuera de las ciudades son muy fuertes.

9. **Los ecosistemas urbanos están bajo presión.** La expansión urbana y el sellado de suelo amenazan la biodiversidad e incrementan el riesgo de inundaciones y de escasez de agua.

ES POSIBLE CONVERTIR ESTAS AMENAZAS EN DESAFÍOS POSITIVOS

– Las ciudades europeas siguen distintas trayectorias de desarrollo y se debe explotar su diversidad. La competitividad en la economía global se debe combinar con **economías locales sostenibles**, anclando las competencias y recursos clave en el tejido económico local y apoyando la participación y la innovación sociales.

– **Creación de una economía fuerte e integradora.** El modelo de desarrollo económico actual, en el que el crecimiento económico no se corresponde con más empleo, entraña ciertos desafíos: asegurar una vida decente para quienes se encuentran fuera del mercado laboral y conseguir que se comprometan con la sociedad.

– **El potencial que proporciona la diversidad socioeconómica, cultural, generacional y étnica** se debe explotar más como fuente de innovación. Las ciudades del mañana tendrán que ser adecuadas para las personas mayores y para las familias, y también lugares de tolerancia y respeto.

– **La lucha contra la exclusión espacial y la pobreza energética mediante mejores viviendas** es clave no solo para hacer que una ciudad y su aglomeración sean más atractivas y habitables, sino también para hacerlas más respetuosas con el medio ambiente y más competitivas.

– La conversión de las ciudades en «ecológicas y saludables» va más allá de la simple reducción de las emisiones de CO₂. Hay que adoptar un **enfoque holístico de los temas medioambientales y energéticos**, ya que los múltiples componentes del ecosistema natural están estrechamente interrelacionados con los del sistema social, económico, cultural y político.

– **Unas ciudades de pequeño y mediano tamaño florecientes y dinámicas** pueden desempeñar un papel importante no solo en el bienestar de sus propios habitantes, sino también en el de las poblaciones rurales vecinas. Son fundamentales para **evitar la despoblación rural y el éxodo hacia las grandes ciudades** y para promover un desarrollo territorial equilibrado.

– Una ciudad sostenible debe tener **espacios públicos abiertos y atractivos**, y fomentar una movilidad sostenible, integradora y saludable. La movilidad sin coches tiene que ser más atractiva y se deben favorecer los sistemas de transporte público multimodal.

– **Para responder a estos desafíos urbanos son imprescindibles nuevas formas de gobernanza**

– Las Ciudades del Mañana deben adoptar un modelo holístico de desarrollo urbano sostenible y:

– Resolver los desafíos de una manera holística e integrada;

– Hacer coincidir los planteamientos basados en el territorio con los basados en las personas;

– Combinar las estructuras de gobernanza formales con otras informales y flexibles que resulten adecuadas a los tipos de desafíos;

– Desarrollar sistemas de gobernanza capaces de construir perspectivas compartidas que concilien objetivos y modelos de desarrollo contradictorios;

– Cooperar para asegurar un desarrollo espacial coherente y un uso eficaz de los recursos.

– Los **sistemas de gobernanza necesitan adaptarse a unas circunstancias cambiantes** y tener en cuenta varias escalas territoriales (p. ej. supraurbanas e infraurbanas) y temporales.

– **Las ciudades deben adoptar un enfoque transectorial** y no dejar que las perspectivas «monosectoriales» decidan lo que deber ser la vida urbana.

– Hace falta una **coordinación horizontal y vertical**, ya que las ciudades deben trabajar con otros niveles de gobernanza y reforzar su cooperación y su trabajo en red con otras ciudades para compartir las inversiones y los servicios necesarios a una escala territorial mayor.

– Se necesitan **nuevas formas de gobernanza** basados en la responsabilización de los ciudadanos, la participación de todas las partes intere-

sadas y un uso innovador del capital social.

– En el contexto de unos lazos cada vez más débiles entre el crecimiento económico y el progreso social, **la innovación social** ofrece la oportunidad de ampliar el espacio público para el compromiso cívico, la creatividad, la innovación y la cohesión.

– **La prospectiva es una herramienta especialmente relevante para gestionar transiciones**, resolver conflictos y contradicciones entre objetivos y desarrollar una mejor comprensión de las realidades, las capacidades y los objetivos.

(ENDNOTES)

-Abogado. Profesor Titular de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental en la Universidad Católica del Táchira. Doctor en Derecho y Especialista en Derecho Administrativo. Director de la Revista Tachirense de Derecho. Miembro de la Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores en Derecho Administrativo. Miembro del Comité Científico de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal. Miembro de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Miembro fundador del Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal. E-mail: jlvmdbel@gmail.com

- 1 Trabajo preparado para el homenaje a mi querido amigo Fortunato González Cruz con quien comparto la pasión municipalista, que tanto pensó la ciudad en su devenir intelectual, y con quien tantos momentos municipalistas he compartido.
- 2 MORIN, Edgar : La vía para el futuro de la humanidad, Paidós 2011.
- 3 Naciones Unidas, Informe sobre la demografía del los PED (países en vías de desarrollo), en Info Project.
- 4 MORIN, ob.cit.
- 5 ANTIK, Analía: ¿Planeamiento urbano sin calidad de vida?, Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental, Rubinzal-Culzoni Editores, 2010-1, Argentina.
- 6 TALLER, Adriana: Urbanismo y medio ambiente, su correspondencia, Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental, Rubinzal-Culzoni Editores, 2010-1, Argentina.
- 7 GONZALEZ CRUZ, Fortunato: El derecho a la ciudad, en Derecho Administrativo y Municipio, Ucat, San Cristóbal, 2005.

- 8 VILLEGAS MORENO, José Luis: La ciudad sostenible. Aproximación a su configuración en el contexto global, en *Derecho Administrativo y Municipio*, Ucat, San Cristóbal, 2005.
- 9 GONZALEZ CRUZ, Francisco: Lugarización y Globalización, Uvm-Cieprol, La Quebrada 2001.
- 10 PIZARRO GARCIA, María: La planificación estratégica y el arte del buen gobierno, UIM, Granada 2007.
- 11 MORIN, ob.cit.
- 12 RODRIGUEZ GARCIA, Armando: Fundamentos de Derecho Urbanístico: una aproximación jurídica a la ciudad, Ucv, Caracas 2010.
- 13 TURUHPIAL CARIELLO, Héctor: Temas de Derecho Urbanístico, Funeda 2011.
- 14 LOPE-BELLO, Nelson G., La ejecución y control del urbanismo, Usb-Fundación Polar, Caracas 1994.
- 15 Carta de Aalborg, aprobada en la Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles, Dinamarca, 27 de mayo de 1994.
- 16 Carta de Aalborg citada.
- 17 Aprobada el 25 de mayo de 2007 en Leipzig, Alemania, en la Reunión de Ministros sobre Desarrollo urbano y Cohesión Territorial de la Unión Europea.
- 18 www.stvalora.com
- 19 MORIN, ob.cit.
- 20 EL Gobierno de la ciudad, Ula-Merida, junio 2014.