

CARACAS: UNA METROPOLIS EN MUTACION

Marco Negrón
Edgar Niemtschik

En una actitud escasamente original y que la mayoría de las veces revela una enorme suma de prejuicios e ignorancias, influyentes círculos políticos e intelectuales venezolanos insisten desde hace bastantes años en una crítica recurrente de las grandes ciudades. No se trata en estos casos de la denuncia pertinente y necesaria de los muchos problemas pendientes que observan nuestras grandes aglomeraciones urbanas, sino de la idea de que las grandes ciudades serían enormes parásitos que no sólo frenarían los procesos de desarrollo de la sociedad en su conjunto, sino que, además, construirían su efímero y aparente bienestar a partir de la explotación del trabajo y de la riqueza existentes en el resto del territorio. Frente a esta argumentación falaz, es necesario realizar un esfuerzo administrativo para crear una instancia democrática de gobierno, que coordine actuaciones, asigne recursos y plantee la integración socioeconómica de la población, a partir de la concepción de la región metropolitana como una Gran Ciudad.

INTRODUCCION

Entre los años cincuenta y sesenta, la crítica a las grandes ciudades alcanzó un elevado consenso entre las élites política y cultural venezolanas, al punto que en ella se puede identificar la razón principal en la cual se trataron de sustentar los distintos esfuerzos orientados a procurar una mayor dispersión de las actividades y la población sobre el territorio. Esfuerzos que conocieron un momento estelar a mediados de los años sesenta, cuando el Plan de Desarrollo de la Nación incorporó, como una de sus novedades más resaltantes, una ambiciosa política de desconcentración industrial.

A pesar de ello, las grandes ciudades, espe-

Caracas: a metropolis in mutation

The paper speaks of the Venezuelan political and intellectual establishment as having adopted and anything but original stance for the main part revealing a vast fund of both ignorance and prejudice as to the great city. The paper in no way sets out to point up the many valid criticisms that the city is rightfully heir to and remain to be resolved in the great conglomeration that gave rise to them but rather takes to task those eternal carplings that see in the huge city no more than a parasitic drag on society's progressing as a whole, those others that object that the city sucks dry the labour and wealth of all its outlying areas and this only to the end of keeping up its own seeming and flimsy well-being. Faced with such fallacies, the need for an administrative effort to establish a democratic example of government that would co-ordinate undertakings, allot means and call for a socioeconomic integrating of the population as a whole grows imperative, and this imperative must be assumed as stemming from the concept and call of a metropolitan area envisioned as a great city.

cialmente las inscritas en un radio aproximado de 300 km de Caracas, han seguido monopolizando las más altas cuotas de crecimiento demográfico. Las empobrecidas en cuanto a la relocalización industrial, por su parte, apenas si han visto el tránsito de la localización de las industrias más dinámicas en un único polo hacia su difusión en una región articulada de ese mismo polo.

Pero, además, la mayoría de los analistas coinciden en señalar que esa relativa dispersión, más que de las políticas ensayadas, ha dependido sobre todo de una dinámica localizacional inherente a la misma industria y que en buena parte se asocia a la explicación de deseconomías de aglomeración en determinados ámbitos geográ-

ficos, en particular en la relativamente congestionada Area Metropolitana de Caracas.

Pese a estas evidencias, la crítica a las grandes ciudades parecería conocer en estos años un segundo aire entre influyentes círculos intelectuales y políticos del país. Ignorando la experiencia de las décadas pasadas, se sigue sosteniendo que la solución a sus problemas está fuera de ellas y comienza a surgir una nueva moda que no es sino una variante de la anterior: el fortalecimiento del campo y de las ciudades pequeñas e intermedias. A la espera de que tales políticas den sus frutos o, incluso, que ellas comiencen a ser puestas en práctica, las grandes ciudades siguen abandonadas a su suerte, desprovistas de estrategias en grado de orientar su crecimiento y dar respuestas efectivas a los problemas que se van acumulando. Los mismos urbanistas han desertado del debate de fondo, refugiándose en un discurso predominantemente técnico y limitándose en el mejor de los casos a intervenciones esencialmente puntuales y de carácter reactivo.

De este modo, ha ido ganando terreno la idea de que las grandes ciudades serían auténticos parásitos que no sólo frustrarían los procesos de desarrollo de la sociedad en su conjunto, sino que, además, construirían su efímero y aparente bienestar a partir de la expoliación del trabajo y de la riqueza existentes en el resto del territorio nacional. Pero, entre tanto, ellas siguen creciendo sin orden ni concierto, mientras que las ciudades intermedias más dinámicas tienden a reproducir el mismo modelo en otra escala. Dicho en otras palabras, se ha optado por jugar todas las cartas a una política territorial de vasta escala que no llega a concretarse, mientras se deja de lado la cuestión de las políticas específicamente urbanas.

LOS FUNDAMENTOS DE LA POLEMICA CONTRA LAS GRANDES CIUDADES

Se podrían rastrear muy lejos las raíces de esta ideología, pero es evidente que la facilidad con la cual suele ser aceptada nace de una percepción eminentemente sensorial de los problemas urbanos. No hay duda de que la concentración en ciudades hace más evidente, incribiéndola en la experiencia cotidiana de cada uno de sus habitantes, la existencia de profundas desigualdades económicas e injusticias sociales. Lo que en el campo y aún en las ciudades menores se diluye y hasta deviene pintoresquismo, en la gran ciudad se convierte en desmitificación, presencia ineludible, incluso amenaza cotidiana, no importa si real o virtual.

Pero, si se hurga por debajo de este nivel primario de percepción, se descubre una realidad bien distinta, desde muchos ángulos probablemente más dramática, pero también más rica y exigente en términos políticos e intelectuales. Hoy, existen evidencias suficientes para afirmar que el balance neto de las migraciones a las

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO 1936-1990 (*)

Venezuela y las 26 mayores aglomeraciones en 1984

Nombre de la aglomeración	Tasas
Caracas	4,91
Maracaibo.....	4,82
Valencia	6,21
Maracay	6,64
Barquisimeto.....	5,86
Barcelona-Puerto de La Cruz.....	7,35
Ciudad Guayana	9,66
San Cristóbal	5,35
Dpo. Vargas.....	5,16
Maturín	6,91
Ciudad Losada.....	7,45
Ciudad Bolívar	4,98
Cumaná	4,78
Mérida.....	5,97
Cabimas.....	4,71
Puerto Cabello	4,39
Guarenas-Guatire	7,60
Valera.....	5,84
Punto Fijo.....	6,25
La Victoria.....	6,23
Barinas.....	7,99
Los Teques.....	5,66
Ciudad Ojeda	5,63
El Tigre.....	5,16
Coro.....	4,35
Venezuela	3,33

(*) Hemos utilizado un año inicial diferente para algunas aglomeraciones, bien porque la información no existía, bien porque antes de ese año eran demasiado pequeñas. Así, el año inicial es 1941 para El Tigre, 1950 para Punto Fijo y Barinas, 1961 para Ciudad Guayana y 1979 para Guarenas-Guatire.

Fuentes: Cálculos propios en base a: Dirección General de Estadística y Censos Nacional, *II Censo General de Población, 1976*, y Oficina Central de Estadística e Informática, *Proyecciones de Población 1980-2000, 1987*.

grandes ciudades, es positivo en términos de los intereses de los individuos y de las familias. Incluso la pura observación, a condición de que sea desprejuiciada y no superficial, basta para sugerir que, puestos a elegir, es mejor ser pobres en la gran ciudad que pobres en el campo o en las ciudades pequeñas. De modo que se puede afirmar que toda política que se oriente a crear obstáculos a las decisiones individuales de migrar hacia las grandes ciudades, atenta contra las aspiraciones y posibilidades de mejoramiento individual.

Más complicado resulta establecer el balance en términos sociales, entre otras razones, porque todavía son escasos los estudios que permiten medir costos y beneficios en los lugares de origen y en los de destino de las migraciones, así como los encadenamientos económicos entre sectores y entre regiones implicados en esas mutaciones territoriales. Sin embargo, es imposible conocer el profundo efecto que sobre los procesos de transformación económica tiene que producir la configuración de esos enormes y dinámicos mercados que son las grandes aglomeraciones urbanas. Como tampoco se puede subestimar el impacto que inevitablemente producen sobre los sistemas de valores y, en general, sobre la esfera de la cultura. No en vano, un historiador como Fernand Braudel recurrió a la

POBLACION NACIONAL Y POBLACION EN LA AGLOMERACION PRINCIPAL
(En miles de habitantes)

	1990			1980		
	Población nacional	Población en la aglomeración principal	%	Población nacional	Población en la aglomeración principal	%
1. Brasil.....	150.368	18.770	12,48	121.286	12.820	10,57
2. México.....	89.012	20.250	22,75	69.393	14.470	20,85
3. Argentina.....	32.880	11.710	35,61	28.237	10.060	35,63
4. Colombia.....	31.820	5.270	16,56	25.794	3.720	14,42
5. Perú.....	22.332	6.780	30,36	17.295	4.590	26,54
6. Venezuela.....	19.735	4.180	21,18	15.024	3.170	21,10
7. Chile.....	12.987	4.550	35,04	11.127	3.740	33,61
8. Ecuador.....	10.782	1.638	15,19	8.123	1.093	13,46
9. Cuba.....	10.540	2.040	19,35	9.732	1.940	19,93
10. Guatemala.....	9.197	1.460	15,87	6.917	1.020	14,75
11. Bolivia.....	7.314	1.210	16,54	5.570	810	14,54
12. República Dominicana.....	6.971	2.170	31,13	5.558	1.440	25,91
13. Paraguay.....	4.231	1.350	31,91	3.168	820	25,88
14. Nicaragua.....	3.871	950	24,54	2.771	640	23,10
15. Puerto Rico.....	3.707	1.490	40,19	3.199	1.090	34,07
16. Uruguay.....	3.128	1.220	39,00	2.908	1.190	40,92
17. Costa Rica.....	2.937	880	29,96	2.279	630	27,64
18. Panamá.....	2.418	520	21,51	1.956	420	21,47

Fuente: United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), *Global Report on Human Settlements*, 1986.

metáfora de «grandes transformadores eléctricos» para sintetizar el papel central que han cumplido en la larga historia de la civilización.

Con ésto, no se está negando la realidad de que ellas se apropian de los bienes y servicios más apetecibles y de mejor calidad producidos en los territorios sometidos a su dominio, pero debe entenderse que a la vez en ese mismo proceso les transmiten impulsos de progreso de otra manera impensables. De modo que si vemos las cosas con seriedad, parecería que a la interrogante tradicional de si son o no las grandes ciudades obstáculos para el desarrollo, más que negativamente habría que responder que, por el contrario, son en general una de sus más poderosas motivaciones.

UNA ARGUMENTACION FALAZ

En nuestro caso esa crítica se ha hecho, en la práctica, fundamentalmente anticaraqueña, pues ha sido la ciudad capital su blanco, más que principal, casi único. Pero, se trata de una crítica que, sobre todo en sus versiones más recientes, se apoya muchas veces en una irresponsable manipulación de la información.

Apenas en noviembre de 1989 el editorial de un diario de Caracas, abogada por el «congelamiento» del crecimiento de la ciudad, aduciendo, como suerte de argumento definitivo, la imposibilidad de garantizar una existencia siquiera soportable a los siete millones de habitantes que, según el editorialista, se apiñarían en los estrechos límites del Area Metropolitana. No mucho antes, cifras, diagnósticos y pronósticos similares eran esgrimidos por quien se supone debía ser especialmente versado en la materia: el entonces presidente del Concejo del Municipio Li-

bertador, ésto es, del área central de Caracas.

El abultamiento de las cifras poblacionales es suficientemente escandaloso como para no llamar la atención. El Censo de 1981, el último realizado, arrojó algo menos de tres millones de habitantes para toda el Area Metropolitana de Caracas, de modo que parecen difícilmente discutibles las proyecciones oficiales que, para 1990, estiman esa población en unos tres millones y medio de habitantes. Es así que resulta difícil entender que personas supuestamente cultas e informadas y que, en todo caso, tienen una elevadísima responsabilidad en la orientación de la opinión pública y en la administración de los asuntos de la ciudad, manejen cifras tan elementales y fáciles de obtener con tanta ligereza e imprecisión. Pero, lo cierto es que con ello se refuerza la percepción sensorial que el común tiene de la ciudad, haciendo así que se le considere el más serio problema urbano que, no importa a qué costo, el país debe resolver. A la vez que se ocultan los principales responsables de los serios problemas que, sin embargo, aquella confronta: ellos no serían las autoridades incompetentes ni los especuladores sin escrúpulos, sino los pobladores de todo el país que, a falta de opciones comparables, confluyen, y con cuánta razón, hacia la aglomeración principal.

LA REALIDAD DEL CRECIMIENTO DEL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

Con todo, no se trata sólo de que la población del Area Metropolitana de Caracas es considerablemente menor de lo que pretenden tan encumbradas nulidades. Aún más significativa es la sensible desaceleración de su crecimiento re-

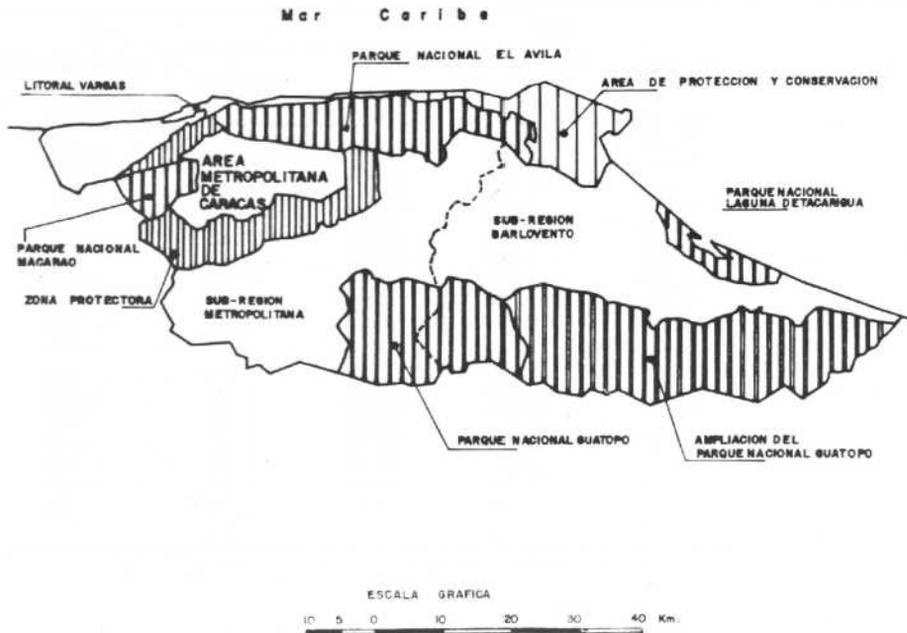


FIG. 1. El Area Metropolitana de Caracas en su contexto regional / región capital.

ESTIMACIONES DE POBLACION TOTAL Y POBLACION EN ASENTAMIENTOS INFORMALES PARA CUATRO CIUDADES LATINOAMERICANAS

	Población total	En asentamientos informales
Ciudad de México.....	15.032	6.013
São Paulo.....	13.541	4.333
Bogotá.....	5.493	3.241
Caracas.....	3.093	1.052

Fuente: HABITAT, *Global Report on Human Settlements*, 77. Tabla 5.18, Oxford University Press, 1987.

DENSIDADES POBLACIONALES DE TRES AREAS METROPOLITANAS seleccionadas

	Población (hab.)	Superficie (km ²)	Densidad (hab./km ²)
Washington.....	2.275.000	1.550	1.468
Roma.....	2.875.000	2.000	1.438
Caracas.....	2.100.000	750	2.800

Fuente: Britannica Atlas.

gistrada en las últimas décadas. Entre 1971 y 1981, la tasa de crecimiento demográfico de la principal aglomeración del país cayó, por primera vez en el siglo XX, por debajo de la tasa nacional y todo indica que seguirá cayendo. Por si esto fuera poco, el análisis de la evolución de las veintiséis aglomeraciones que en 1981 tenían una población igual o superior a los cien mil habitantes, muestra que, a lo largo del último medio siglo, varias de ellas registran tasas de crecimiento superiores a las del Area Metropolitana de Caracas. Un dato cuyo significado se enten-

derá mejor si se recuerda que nos estamos refiriendo al periodo en el cual Venezuela pasó de ser un país abrumadoramente rural a uno que, como quiera que se lo mida, se coloca entre los de más alto grado de urbanización.

Debe concluirse, entonces, que la obsesión con el tamaño de Caracas, aparte de enmascarar sus problemas más sustantivos, no hace sino distraer la atención respecto a otras aglomeraciones y porciones del territorio nacional donde la situación resulta más grave y comprometida. Además, las políticas que derivan de tales diagnósticos corren el riesgo de ser inviables en unos casos y, en otros, directamente contradictorias con los objetivos del desarrollo económico y de la transformación social.

Es preciso recordar, igualmente, que nuestra principal Area Metropolitana es pequeña en comparación con otras aglomeraciones urbanas de la América Latina, en la cual existen no menos de seis grandes ciudades que la sobrepasan, a veces muy largamente, en tamaño poblacional. Incluso, en aglomeraciones como Ciudad, de México, São Paulo o Bogotá, la sola población alojada en sus respectivas «áreas marginales» supera en cada caso la población total del Area Metropolitana de Caracas.

No se trata de buscar consuelo en el expediente de compararnos con quienes se supone están peor que nosotros. Más bien, permiten demostrar tanto que el Area Metropolitana de Caracas tiene todavía una escala, en fin de cuentas, manejable como que ella ha entrado en una fase de desaceleración del crecimiento que,

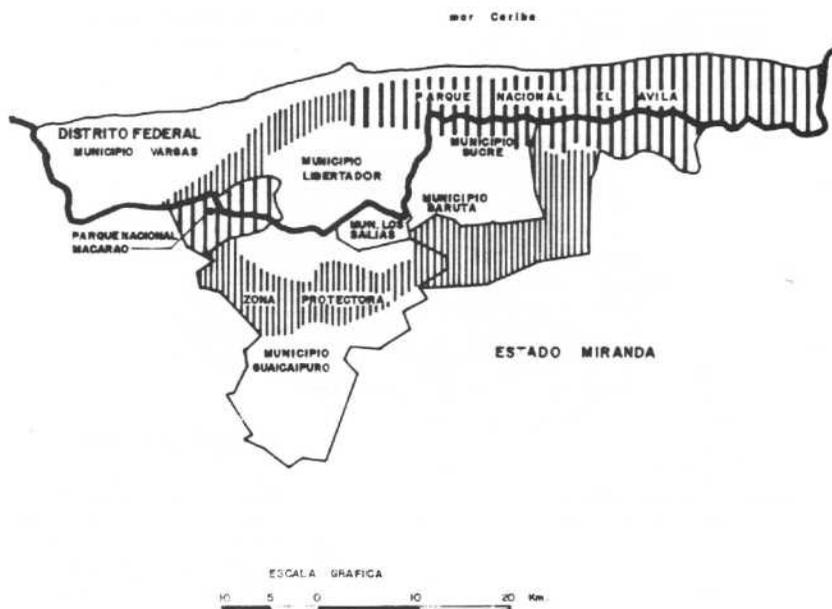


FIG. 2. Area Metropolitana de Caracas, división político-administrativa.

aparte de dejar un tanto mal parados a quienes proponen su «congelamiento» como gran novedad, les quita cada vez más argumentos a los que hablan de su ingobernabilidad. Y es que, en definitiva, las principales dificultades para el manejo de una ciudad están más relacionadas con la velocidad de su crecimiento que con los de su tamaño. De modo que es posible sostener que el Area Metropolitana de Caracas era más «ingobernable» en los años cuarenta y cincuenta, cuando su población era entre diez y cinco veces menor que la actual, pero sus tasas de crecimiento duplicaban o triplicaban las de las décadas más recientes.

DEL AREA A LA REGION METROPOLITANA DE CARACAS

Sorprende que tanta crítica al Area Metropolitana de Caracas pareciera no haber percibido que en los últimos años, ella registra una mutación mayor, rompiendo sus propios límites para convertirse en una ciudad región. Nucleada alrededor de aquélla, ésta incluye en su ámbito las Areas Metropolitanas de Los Teques, el Litoral Central, Guarenas-Guatire y Ciudad Losada, integrada, esta última por la constelación de asentamientos que ocupan los valles del Tuy Medio. Todas las cuales cumplen funciones de áreas complementarias de producción y servicios del Area Metropolitana de Caracas pero, sobre todo, de ciudades dormitorio para un elevado porcentaje de su fuerza de trabajo.

Estos cambios configuran una situación totalmente nueva, respecto a la cual todo indica que existe una débil conciencia.

Un primer aspecto a destacar es el notable cambio en los parámetros territoriales, especialmente significativo si se tiene en cuenta que un rasgo distintivo del Area Metropolitana de Caracas ha sido su carácter compacto y, en consecuencia, su alta densidad. Su superficie, cercana a los 780 kilómetros cuadrados, es duplicada o más que duplicada por otras Areas Metropolitanas de población semejante como Washington o Roma.

Al lado de problemas no desdeñables, las ventajas que derivan de ese carácter compacto del Area Metropolitana de Caracas son indiscutibles, destacando entre ellas las cortas distancias y el potencial para consolidar núcleos de actividad muy animados, capaces de irradiar su dinamismo a extensos sectores de la aglomeración urbana.

Tales condiciones cambian radicalmente con el ingreso de la aglomeración a la escala de la región metropolitana, cuya dimensión territorial —ahora nos encontramos ante una superficie del orden de los 3.700 kilómetros cuadrados, casi cinco veces superior a la del Area Metropolitana— obliga a plantearse, en términos totalmente nuevos, cuestiones como la del transporte, especialmente entre vivienda y trabajo, y las comunicaciones en general. Al mismo tiempo, ocurre una acentuada dispersión de las localizaciones residenciales que exige la reconsideración de las áreas centrales alrededor de las que se es-

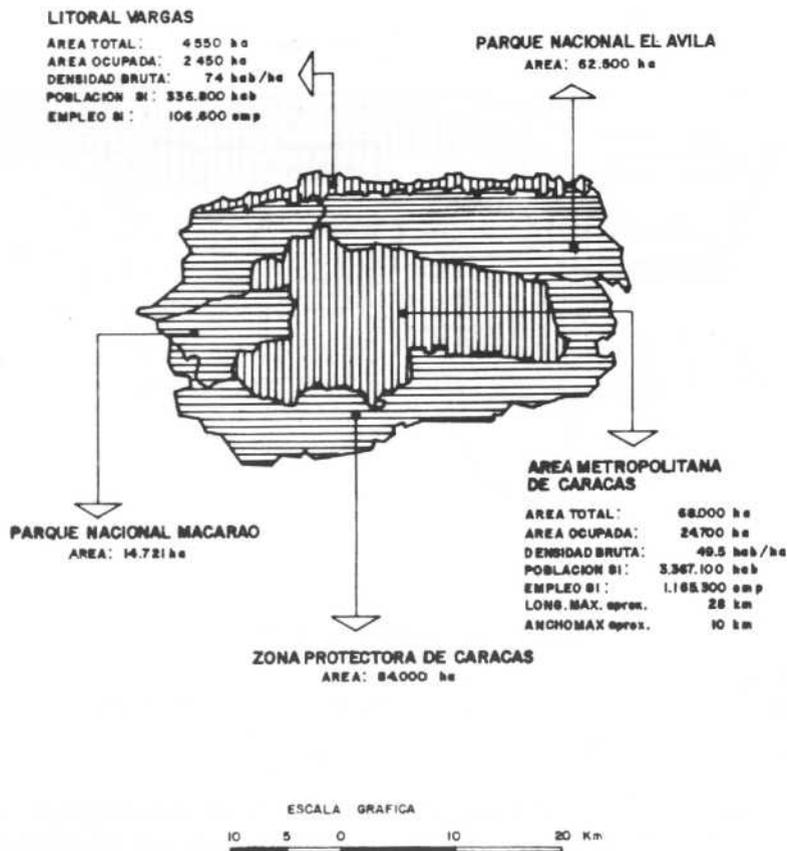


FIG. 3. Aspectos relevantes del área metropolitana de Caracas y Litoral Vargas.

tructura la vida ciudadana y, más en general, de las estrategias para evitar la agudización de los procesos de segregación social.

La cabal comprensión de los términos en que ahora se plantea la cuestión, exige recordar que las Areas Metropolitanas que conforman la Región Metropolitana de Caracas presentan hoy una situación sensiblemente diferenciada, expresada en primer lugar en términos demográficos. En efecto, mientras las Areas Metropolitanas de Caracas, el Litoral Central y Los Teques parecen haber entrado, sobre todo a causa de la creciente escasez de suelo, en una fase definitiva de desaceleración del crecimiento, las de Guarenas-Guatire y Ciudad Losada se cuentan, en cambio, entre aquellas cuyo crecimiento previsible durante las próximas décadas, será más alto en términos tanto relativos como absolutos.

Para el primer grupo se trata fundamentalmente de consolidar, a través de políticas de recalificación de los suelos urbanos y preservación de los no urbanos, el desarrollo ya alcanzado, mientras que para los otros se trata de manejar la expansión, que es probablemente, como hemos señalado, el más complejo de los problemas urbanísticos.

A esto se suman marcadas desigualdades de ingreso entre esas Areas Metropolitanas, particularmente en el caso de Ciudad Losada, nos encontramos con que a la población residente original, tradicionalmente vinculada a las actividades agrícolas, se han venido sumando importantes contingentes de nueva población de ingresos bajos y muy bajos, a menudo provenientes del desalojo de barrios pobres del Area Metropolitana de Caracas. Esto origina problemas raramente mencionados, pero cuya importancia es crucial.

Por una parte, mientras las Areas Metropolitanas más consolidadas han alcanzado un grado apreciable de «mezcla social», uno de los factores determinantes del dinamismo y la riqueza cultural de los fenómenos urbanos, la expansión de las más nuevas, especialmente Ciudad Losada, ocurre en condiciones en que predomina una indeseable homogeneidad en la pobreza. Esto puede convertirse en una pesada hipoteca sobre su futuro, que terminaría por consolidarlas como auténticos *ghettos* desprovistos de la energía interna necesaria para lograr su regeneración y niveles aceptables de vida comunitaria. Una tendencia, por cierto, implícita en los plantea-

mientos de quienes propugnan «congelar» el crecimiento del Área Metropolitana de Caracas, pues, en las condiciones actuales, ello no significa otra cosa que forzar la localización de la población de más bajos ingresos en las ciudades dormitorio que la rodean, especialmente en las que están en expansión, reservando aquella para estratos de población de ingresos cada vez más altos.

Por otra, sobre todo en la medida en que se afirman las autonomías locales, esas diferencias territoriales en los ingresos no harán sino acentuar las desigualdades entre las aglomeraciones que integran la Región Metropolitana, incrementándose en las más pobres las dificultades para generar los recursos necesarios no ya para el mejoramiento cualitativo del ambiente urbano, sino, incluso, para garantizar el equipamiento y los servicios más indispensables, lo que, obviamente, no puede menos que reforzar sus tendencias a la *ghettización*.

El cuadro general se complica ulteriormente por la inadecuación de las estructuras institucionales. La Región Metropolitana está bajo la jurisdicción de dos gobernadores —cuya base de legitimidad es además muy diferente, siendo uno electo popularmente y el otro de designación presidencial— y catorce alcaldes, de los cuales cuatro tienen jurisdicción sobre el Área Metropolitana de Caracas y cinco sobre la de Ciudad Lomasada, sin que exista ninguna instancia real para definir estrategias globales de desarrollo. Es obvio entonces que, en semejantes condiciones, la coordinación urbanística sólo puede ser resultado del consenso, algo que se ha revelado difícil incluso en el ámbito más restringido y homogéneo del Área Metropolitana de Caracas.

LA REGION METROPOLITANA COMO GRAN CIUDAD

La Región Metropolitana constituye un fenómeno cualitativo de las regiones convencionales, siendo necesario que, en términos de su funcionamiento, se la conciba como una *Gran Ciudad*. De ésto derivan problemas políticos y administrativos a los que aquí apenas si podremos hacer alusión.

En lo administrativo, consideramos crucial el esfuerzo por crear una instancia democrática de gobierno, dotada de poder real, con jurisdicción sobre todo el ámbito de la Región Metropolitana, siendo lo fundamental que ella esté en grado tanto de coordinar acciones como de decidir acerca de la asignación de recursos en términos territoriales, independientemente de los subespacios donde ellos hayan sido generados.

En cuanto a las políticas, el énfasis fundamental debe ser puesto en la integración socioeconómica de la población en todo el ámbito regional. Esto exige esforzarse por garantizar una distribución territorial equitativa de los servicios y el equipamiento urbanos que, reconociendo sus peculiaridades, haga igualmente atractivas las

diferentes aglomeraciones que se ubican en la región. Al mismo tiempo, debe asegurarse una alta movilidad física de la población en función de asegurar un grado equiparable de accesibilidad de los distintos subespacios respecto al núcleo —que seguirá manteniendo el predominio en las funciones de más alta jerarquía— y, en general, a las actividades centrales.

En conclusión, es necesario entender la nueva dimensión en que se materializa la capitalidad de Caracas, rompiendo, por una parte, con la visión retrógrada que se espanta o hace que se espanta ante el supuesto gran tamaño del Área Metropolitana y, por otra, evitando la trampa del parroquialismo municipal. En un contexto de inéditas dificultades económicas y de fortalecimiento de las autonomías locales, es necesario encontrar la inteligencia y la fuerza que permitan que la evolución de ese complejo y vasto organismo urbano que es la Región Metropolitana, liberando la extraordinaria energía que concentra en su interior, se transforme en oportunidad para nuevas y más altas formas de desarrollo. Para ello, no bastará con el diseño de estrategias socioeconómicas adecuadas, también será necesario poner en práctica específicas políticas espaciales, urbanísticas y ambientales a escala de toda la región que, además de sustentar aquellas estrategias, posibiliten la concreción de las profundas transformaciones culturales latentes en unos conglomerados humanos donde a la heterogeneidad se suma una intensa capacidad de intervención.

LA COYUNTURA ACTUAL Y LOS RETOS A LA PLANIFICACION URBANA DE LA CAPITAL

Los esfuerzos por planificar el crecimiento urbano de la capital de Venezuela se pueden condensar en los términos siguientes:

a) En 1936 la Gobernación del Distrito Federal encarga el primer estudio urbanístico de Caracas, publicado en 1938 con el nombre de *Plan Monumental de Caracas*. El mismo se limitó a lo que en la actualidad constituye el casco central, estableciendo directrices para su organización espacial y para el desarrollo del sistema vial.

b) En 1946 es creada la Comisión Nacional de Urbanismo, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, la cual da inicio en nuestro país a la aplicación sistemática de las ciencias urbanísticas modernas orientadas al estudio y solución de los problemas urbanos. Partiendo de los estudios y proyectos de 1938, ella elaboró el *Plan Regulador de Caracas de 1951*. Este ensanchó el ámbito de aquellos primeros estudios, reconociendo que el control del crecimiento de la ciudad sólo era posible dentro de límites que iban más allá de sus linderos políticos.

c) En 1960 se crea la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU) del Distrito Federal, dependiente del Concejo Municipal, al cual

debía asistir en todo lo relacionado con el estudio y el control del desarrollo urbanístico de la capital.

d) En 1963 se elabora el Estudio de Base para la Formulación de una Tesis sobre el Área Metropolitana de Caracas, documento fundacional del futuro Plan General y que se proponía llegar a una definición cuantitativa y cualitativa de la ciudad y de sus relaciones con la región y la nación.

e) En 1970 es publicado el *Plan General Urbano de Caracas 1970-1990*. La hipótesis que se asume es de carácter tendencial, postulando que la dinámica de la ciudad en los aspectos económicos, sociales, administrativos y físico-espaciales no debería apartarse del que había sido su comportamiento histórico; igualmente supone una actitud de intervención limitada sobre la dinámica urbana y regional. Entre los documentos del Plan, se incluye una *Ordenación de Usos de la Tierra* con horizonte a 1990.

f) En 1972 las municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda firman el Convenio de Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas, creándose, en sustitución de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. En consecuencia de ello, ambas municipalidades sancionan la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia. La base legal que sustenta estas transformaciones define la existencia de una Autoridad Urbana Municipal constituida por los siguientes organismos:

i) El Consejo Municipal del Distrito Federal, el Consejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, los demás Concejos Municipales que en el futuro resolvieran integrarse al planeamiento urbano del Área Metropolitana de Caracas.

ii) Las Ingenierías Municipales o su equivalente dentro del ordenamiento jurídico de las municipalidades integradas.

iii) La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano.

iv) La Comisión Metropolitana de Urbanismo, definida como máximo organismo directivo, consultivo y asesor en materia de ordenación urbana del Área Metropolitana de Caracas y, en consecuencia, responsable de la determinación de las directrices generales que deben guiar la labor de la OMPU.

g) A partir de 1973, la OMPU introduce nuevos conceptos metodológicos dirigidos al establecimiento de niveles diversificados de planificación, los cuales abarcan los ámbitos regional, metropolitano y local o zonal.

Pese a todos estos esfuerzos, el impacto real de las distintas proposiciones avanzadas por los organismos de planificación urbana sobre la di-

námica de la aglomeración ha sido francamente limitado, sobre todo a causa del escaso interés mostrado por los órganos del poder local para su efectiva puesta en práctica. En particular ellos han revelado una especial incapacidad para el desarrollo de acciones positivas de gestión urbanística, dejando librado todo el proceso a instrumentos pasivos que, como las ordenanzas, han demostrado sobradamente su obsolescencia e ineficacia.

A partir de 1989, dentro de un vasto proyecto de reforma del Estado que concibe la descentralización como su pivote fundamental, fueron tomadas algunas decisiones que deben influir muy directamente sobre las autonomías locales y los procesos de planificación urbana.

Dentro de esas reformas, se estableció la elección directa de los gobernadores de los estados, que antes eran de libre designación y remoción por parte del Presidente de la República. Esto, sin embargo, introdujo una anomalía para el Área Metropolitana de Caracas, de la cual forman parte el Distrito Federal y una significativa porción del Estado Miranda, pues el gobernador del primero continúa siendo de la libre designación del Presidente de la República.

Las reformas introdujeron además la figura de los alcaldes —también éstos sujetos a un régimen de elección directa— como instancia ejecutiva del poder municipal.

Entre los primeros efectos de esas reformas, ha aparecido una fuerte tendencia centrípeta, especialmente peligrosa para las aglomeraciones urbanas conformadas por más de un municipio, de búsqueda de afirmación a ultranza de las respectivas autonomías. En el caso del Área Metropolitana de Caracas, ella se ha manifestado en la presión de algunos alcaldes para el desmantelamiento de la OMPU y su sustitución por oficinas municipales autónomas de planeamiento urbano.

Se trata de un planteamiento lo suficientemente descabellado como para que nos atrevamos a apostar que no prosperará. Sin embargo, de no producirse una acción de tipo cultural y político en dirección contraria, que revalorice la necesidad de la coordinación metropolitana de la planificación y la gestión urbanística, puede pronosticarse que el destino de la Oficina Metropolitana será el de languidecer en una rutina burocrática incapaz de incidir más que muy marginalmente sobre la dinámica de la aglomeración. Además, en esas condiciones parece extremadamente improbable que se pueda avanzar hacia lo que nos parece una condición esencial para crear la viabilidad mínima a políticas urbanísticas, si no necesariamente exitosas, al menos dotadas de alguna probabilidad de ser llevadas a la práctica: la conformación de una autoridad coordinadora metropolitana.