



Servicios públicos sin planificación

## La ciudad sometida

Marco Negrón\*

En este artículo se intenta una aproximación al entendimiento de los retos y los graves problemas que confronta Caracas, que en algún momento del pasado fuera referencia para otras ciudades latinoamericanas

*Sin poder ni independencia, las ciudades podrán albergar a buenos súbditos pero nunca podrán tener ciudadanos activos.*  
Alexis de Tocqueville

La Caracas de hoy, frente a las transformaciones extraordinarias que han conocido muchas ciudades del continente, ha terminado quedándose a la zaga de manera aparentemente inexplicable. Para comprender esto es indispensable un breve repaso a los desafíos que las ciudades en general encaran en este comienzo de siglo y de los factores que explican esa rápida y casi simultánea transformación de otras ciudades del continente y el estancamiento, e incluso retroceso, de nuestra capital.



*De acuerdo a Richard Florida, la economía global se forma alrededor de 20 grandes regiones metropolitanas –las llamadas Nuevas Megas– que concentran 10% de la población mundial, pero producen la mitad de la actividad económica, dos tercios de la actividad científica de relevancia mundial y tres cuartos de la innovación global.*

### **CARACAS 2009**

Para quienes vivimos en ella es casi innecesario hacer el recuento de las crisis y las carencias de la ciudad: sin demasiada sorpresa, el año 2009 cierra con dos crisis monumentales, la del agua y la de la electricidad, que irresponsablemente el Gobierno trata de achacar a avatares naturales. La verdad es que no solamente todas las propuestas formuladas y las obras programadas para absorber el lógico crecimiento de la demanda en ambos rubros se han ignorado o paralizado durante estos últimos once años, sino que además han sido débiles las políticas de mantenimiento de lo existente al tiempo que no se ha realizado ningún esfuerzo para contrarrestar las tendencias al despilfarro.

Por ejemplo, en comparación con otras capitales del continente, Caracas registra un exagerado consumo de agua per cápita, pero también ocurre que, de acuerdo a los especialistas, en la red de distribución se está perdiendo un importante volumen, entre 30 y 40%, del agua que se inyecta, mientras que un populismo alcahuete, además de mantener tarifas subsidiadas que propician el derroche, permite impunemente su robo a través de conexiones ilegales.

En materia de tránsito y transporte tampoco puede sorprender el acelerado colapso: mientras el parque automotor ha seguido creciendo, estimulado incluso por las políticas oficiales, la red vial

caraqueña, particularmente en los últimos once años, no ha conocido la más mínima expansión. Aunque ya antes de 1999 se registraban retardos importantes, esa insuficiencia era compensada parcialmente por los avances en materia de transporte colectivo, particularmente en el sistema Metro: desde que se inició su construcción hasta 1998, al amparo de una impecable continuidad administrativa se construyó un promedio de 1,9 kilómetros de vía férrea por año. Desde 1999 ese promedio ha caído a un kilómetro por año, un período durante el cual la empresa ha tenido doce presidentes, la mayoría de ellos sin trayectoria ni en la empresa ni en el área del transporte; a esa falta de continuidad se suma el escaso mantenimiento, que hoy se traduce en una falla en la red cada nueve horas con el consiguiente impacto negativo sobre la eficiencia del sistema.

También en este campo las políticas fiscales y tarifarias inducen al agravamiento de los problemas: el ridículo precio de la gasolina (US\$ 0,046/litro), probablemente el más bajo del mundo y que se traduce en un subsidio regresivo, las tarifas de los estacionamientos congeladas a niveles irrisorios y la virtual ausencia de impuestos sobre el uso del automóvil privado no hacen sino estimular el uso de éste, más aún cuando las políticas en materia de transporte público son, para decirlo generosamente, tan insuficientes. Desde luego que circular en automóvil por Caracas no es precisamente un placer, pero incomparablemente peor es tener que depender del transporte colectivo. Sin embargo, según la Encuesta de Movilidad realizada por la Alcaldía Metropolitana de Caracas en 2005, apenas 24% de los viajes en su jurisdicción se hacen en vehículos privados (con una ocupación de 1,2 pasajeros/vehículo); 58% en transporte público y un sorprendente 18% a pie, pero la paradoja es que aquel 24% de viajes copa la casi totalidad de la red vial contribuyendo gravemente a la ineficiencia del transporte público<sup>1</sup>.

Añádase a ello que también las tarifas del Metro están groseramente subsidiadas, resultando considerablemente más barato viajar en este modernísimo aunque venido a menos sistema que en las busetas y camionetas, casi siempre destartadas, que, atrapadas en el caos del tráfico, circulan en superficie.

La mitad de los pobladores de Caracas vive en las barriadas populares autocons-

*...en la red de distribución se está perdiendo un importante volumen, entre 30 y 40%, del agua que se inyecta, mientras que un populismo alcahuete, además de mantener tarifas subsidiadas que propician el derroche, permite impunemente su robo a través de conexiones ilegales.*

truidas, donde en la mayoría de los casos la calidad de la vivienda satisface las exigencias estándar de aceptabilidad pero las condiciones urbanísticas resultan en extremo precarias y la vulnerabilidad frente a situaciones de riesgo es altísima. En la década de los noventa comenzó a entenderse que la solución no estaba en su erradicación generalizada, una alternativa política, económica y socialmente no sólo inviable sino injusta; reconociendo el potencial de esa población, que en condiciones de gran precariedad ha sido capaz de construir media ciudad, lo que se planteó fue ayudarlos allí donde su esfuerzo individual no podía tener éxito: en un programa de recuperación urbanística que no sólo transformara las condiciones internas de los barrios sino que garantizara su plena incorporación a la ciudad. Esta nueva visión pareció concretarse en el año 2000, cuando el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) lanzó el Programa de Habilitación de Barrios, el cual fructificó en 250 proyectos adjudicados mediante concursos para la plena integración urbana de los barrios populares autoconstruidos en Caracas y otras ciudades del país. Ese esfuerzo, en sí mismo extraordinario, apenas se materializó muy parcialmente en unos pocos casos: la temprana y nunca explicada destitución de quienes lo promovieron y sostuvieron condujo a su cancelación, sustituyéndose por versiones escasamente remozadas de la antigua y vergonzosa repartición de láminas de zinc en temporadas electorales, incapaces de resolver el problema de fondo.

Las limitaciones de espacio impiden abordar el tema del déficit del espacio público de Caracas y la mala calidad del existente, por lo que solamente se señalará que este es el espacio por excelencia de la ciudad, el que hace posible los procesos de integración social, y que su deficiencia es crítica en el esfuerzo de crear verdadera ciudadanía.

En estas lamentables condiciones, expuestas aquí de manera extremadamente sucinta, encara Caracas los desafíos del siglo que está comenzando, que, como veremos, requiere de enfoques radicalmente diferentes.

#### **LAS CIUDADES DEL SIGLO XXI**

La dinámica de urbanización que ha conocido el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial está en el origen de importantes paradojas de cuya

adecuada resolución va a depender en gran medida el destino de la humanidad en el siglo actual y que los venezolanos, en particular los caraqueños, no pueden ignorar si quieren enfrentar con éxito los desafíos urbanos que plantea el siglo. En primer lugar hay que destacar que desde aquella fecha se registra una dinámica demográfica irreversible hacia la localización de contingentes cada vez mayores de población en las ciudades y de reducción relativa de la población rural; en segundo lugar, esa extraordinaria expansión de las ciudades aunada al estilo de desarrollo que hasta ahora ha prevalecido en ellas las ha convertido en una de las más graves fuentes de perturbación del ambiente; pero en tercer lugar resulta que ellas también se han convertido en nodos de generación de riqueza y bienestar material sin precedentes, a la vez que se constituyen en factores claves para el desarrollo cultural y la expansión y perfeccionamiento de la democracia. En este aspecto, para decirlo de alguna manera, ellas son las incubadoras de la modernidad.

Esa dinámica constituye una de las revoluciones más relevantes que conoció el siglo XX: si en 1900 apenas 5,5% de la población mundial vivía en asentamientos mayores de 100 mil habitantes, al finalizar el siglo casi la mitad ya vivía en ciudades, 19 de las cuales tenían más de 10 millones de habitantes, 22 entre 5 y 10 millones, 370 entre 1 y 5 millones y 433 entre 500 mil y 1 millón. En 2007 la población urbana superó el umbral del 50% de la población mundial; se estima que, para 2050, sobre una población total de 9 mil 200 millones, 70% sea urbano, igualando lo que fue la población total del mundo en 2004<sup>2</sup>.

Estas ciudades, repartidas hoy por todos los continentes, ocupan sin embargo apenas 2% de la superficie terrestre del planeta pero consumen 75% de la energía mundial y producen 80% de los gases causantes del efecto invernadero, lo que las convierte en las responsables principales del calentamiento global; pero también son los motores del crecimiento económico, del desarrollo social y cultural y de la consolidación de la democracia. De acuerdo a Richard Florida, la economía global se forma alrededor de 20 grandes regiones metropolitanas –las llamadas Nuevas Megas– que concentran 10% de la población mundial, pero producen la mitad de la actividad económica, dos tercios de

*... en la medida en que prevalezca la vocación centralista y la ciudad no sea capaz de conquistar su autonomía, incluida la fiscal, las acciones dirigidas a compatibilizar su desarrollo con las exigencias del siglo estarán destinadas al fracaso: once años de gobierno son suficientes para entender por dónde van los tiros.*

la actividad científica de relevancia mundial y tres cuartos de la innovación global<sup>3</sup>. En una escala menor, para un radio de influencia más reducido, el fenómeno de esas regiones metropolitanas fuertemente interrelacionadas, estructuradas alrededor de potentes polos urbanos y que operan como motores del desarrollo y de la difusión de las innovaciones, se repite a lo largo y ancho del mundo<sup>4</sup>.

El dilema que plantea la urbanización contemporánea resulta entonces claro: si mantiene su ritmo de crecimiento –y todo indica que así será a lo largo de este siglo– sin cambiar el estilo de desarrollo, lo que fue virtud puede transformarse en vicio, derivando en peligrosos focos de degradación del ambiente y la vida humana los que fueron los centros del progreso económico y de la innovación cultural. Ese potencial riesgo ha llevado a algunos, en una reacción que sólo puede calificarse de infantil, a plantear la necesidad de frenar e incluso revertir los procesos de urbanización. En el supuesto de que ello fuera factible, la consecuencia no sería otra que la ocupación de más extensas áreas del territorio con el consiguiente impacto en la reducción de la superficie no construida del planeta y el inevitable impacto ambiental negativo que la acompañaría; y es que una alternativa de ese tipo no implica una reducción del crecimiento demográfico pero sí su localización sobre el territorio con menores densidades que las típicas de las ciudades (menos habitantes por hectárea o, si se prefiere, más superficie por cada nuevo habitante que se incorpora), una mayor extensión de todos los servicios en red (acueductos y drenajes, sistemas de vialidad, comunicaciones, transporte y distribución de energía, etcétera) propios de las sociedades modernas y viajes más largos, además de que significaría también la progresiva pero seguramente inevitable pérdida de los valores de cultura y democracia fomentados por la proximidad de personas y actividades propias de las ciudades.

Pero si no es factible ni, a nuestro entender, deseable frenar artificialmente el crecimiento urbano, sí es preciso modificar su estilo en función del objetivo central de reducir de manera radical sus ya amenazantes impactos negativos sobre el ambiente. Esto requiere de cambios de orden técnico, político y cultural, algunos de los cuales ya están en curso

pero otros apenas esbozados y en muchos casos sujetos a intenso debate.

#### **EL CASO VENEZOLANO**

Aunque por el tamaño de su población y de su economía Venezuela no califica entre los países más contaminantes del planeta, es necesario tener presentes varios aspectos que sin duda le otorgan una alta responsabilidad en la materia: en primer lugar, que ello no obsta para que sea uno de los principales contribuyentes al fenómeno en cuanto es uno de los mayores exportadores de hidrocarburos del mundo; segundo, que es el país latinoamericano con más alto consumo energético per cápita<sup>5</sup>; tercero, seguramente relacionado con lo anterior, que la morfología de sus ciudades ha estado determinada por una elevada dependencia del transporte automotor, incluso con alta incidencia del automóvil privado para los desplazamientos cotidianos de la población, lo que ha inducido al establecimiento de un modelo de “ciudad dispersa”<sup>6</sup>, altamente consumidora de energía y de suelos; cuarto, que con 93,6% de la población urbana es el país más urbanizado de la región y uno de los más urbanizados del mundo<sup>7</sup>.

Hay que decir que en Venezuela, durante las últimas décadas, ha estado prácticamente ausente cualquier forma de política orientada a normar la ordenación de las ciudades y del territorio. Después de un largo esfuerzo de consulta y elaboración, en octubre de 1998, ya en los días finales de su gobierno, el Presidente Rafael Caldera promulgó el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT), el cual fue absolutamente ignorado por el nuevo gobierno que se instaló en enero de 1999. Este ha hecho una serie de planteamientos en torno al tema, insistiendo machaconamente en la necesidad de revertir de manera radical los patrones históricos de ocupación del territorio nacional<sup>8</sup>; se trata sin embargo de propuestas bastante gaseosas y con alta carga ideológica, que, además, se articulan alrededor de un modelo de gestión fuertemente centralista e incluso autocrático, el cual, como se tratará de demostrar, es escasamente compatible con las exigencias de autonomía que plantea el gobierno del territorio y de las ciudades en el contexto contemporáneo.

*El dilema que plantea la urbanización contemporánea resulta entonces claro: si mantiene su ritmo de crecimiento –y todo indica que así será a lo largo de este siglo– sin cambiar el estilo de desarrollo, lo que fue virtud puede transformarse en vicio, derivando en peligrosos focos de degradación del ambiente y la vida humana los que fueron los centros del progreso económico y de la innovación cultural.*

## **DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA**

También es útil recordar que, como ya se señaló, en los años recientes muchas ciudades latinoamericanas han conocido un renacimiento extraordinario, al punto que algunas se han convertido en referencia a escala mundial: Bogotá, Medellín y Guayaquil, para sólo mencionar tres, constituyen casos paradigmáticos sobre todo por el grave estado de deterioro del cual partieron. Esas tres ciudades y otras que pueden incorporarse a la lista, tienen características muy diferentes y han debido afrontar problemas sumamente disímiles, pero hay un rasgo que les es común a todas: cuentan con gobiernos democráticos autónomos, dentro de sistemas nacionales con grados variables de descentralización administrativa. Pese a que con frecuencia se registran desacuerdos y contradicciones entre esos gobiernos locales y el central, ello no ha sido suficiente para obstaculizar de manera significativa la gestión de los primeros.

En Venezuela, como en general en América Latina, las políticas de descentralización comenzaron a ponerse en práctica en la década de 1980 y tuvieron su mayor visibilidad en la elección directa de los gobernadores de estado, previamente de libre designación y remoción del Presidente de la República, y la creación de la figura de los alcaldes municipales, antes inexistentes, cabezas del poder ejecutivo local y electos directamente por la población. Pese a sus

limitaciones, particularmente en materia fiscal<sup>9</sup>, ese esfuerzo arrojó importantes resultados positivos en muchos estados y municipios, especialmente en cuanto a mejoras en infraestructura local y en la prestación de servicios de salud y educación, a la vez que pareciera haber estimulado una mayor participación ciudadana.

El caso de la ciudad de Caracas presenta características particulares, habiendo estado dividida hasta 1999 en el Distrito Federal, cuyo gobernador era de libre designación y remoción del Presidente de la República; el estado Miranda, cuyo gobernador es de elección popular; y cinco municipios autónomos, cuatro en esta última entidad y uno en la primera. El problema pareció resuelto con la aprobación por la Asamblea Nacional Constituyente, en marzo de 2000, de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, la cual creó un “sistema de gobierno municipal a dos niveles” constituido por los cinco gobiernos municipales, cuya autonomía se mantenía, y un nuevo “Nivel Metropolitano, formado por un órgano Ejecutivo y un órgano Legislativo, cuya jurisdicción comprende la totalidad territorial Metropolitana de Caracas”, quedando con ello eliminado el Distrito Federal.

Aunque se trataba de una ley bastante deficiente<sup>10</sup>, quedaba la esperanza de que alguna forma de voluntad política hiciera posible que sus aspectos positivos pudieran ser aprovechados. Después de dos gestiones metropolitanas fracasadas, cuando las elecciones de 2008 permitieron vislumbrar la posibilidad de esa voluntad política, el Gobierno nacional se dedicó a torpedearla a través de una serie de decisiones, en gran parte flagrantemente violatorias de la Constitución, que en el lapso de un año recortaron severamente las competencias de la Alcaldía Metropolitana y redujeron su presupuesto en un 90%.

## **DESMONTANDO LA DESCENTRALIZACIÓN**

Lo anterior no es casual: el régimen actual ha dado muestras claras de su vocación autocrática y la consiguiente animadversión hacia la descentralización. Como el espacio no da para un tratamiento detallado del asunto, nos limitaremos a recordar que la recentralización era uno de los contenidos más relevantes de la sedicente reforma cons-



**Pero si no es factible ni, a nuestro entender, deseable frenar artificialmente el crecimiento urbano, sí es preciso modificar su estilo en función del objetivo central de reducir de manera radical sus ya amenazantes impactos negativos sobre el ambiente.**

titucional que intentó el Gobierno nacional y que rechazamos los venezolanos en el referéndum de 2007. Pero fue el mismo Presidente quien dijo que ese rechazo no impediría que él siguiera intentando la *reforma* por otras vías: no sorprende entonces que el 15 de diciembre 2009 el vicepresidente del PSUV Aristóbulo Istúriz, en la solemne conmemoración del décimo aniversario de la Constitución, resumió la estrategia afirmando que “los mejores gobernadores y alcaldes serán los primeros que desbaraten las gobernaciones y alcaldías” (*El Universal*, 16/12/2009).

### A MODO DE CONCLUSIÓN

En las líneas anteriores se han sintetizado toscamente algunas de las carencias fundamentales de Caracas y las complejidades técnicas y operativas fundamentales que las ciudades enfrentan en la perspectiva del siglo XXI. En nuestro caso sin embargo el problema es prioritariamente político: en la medida en que prevalezca la vocación centralista y la ciudad no sea capaz de conquistar su autonomía, incluida la fiscal, las acciones dirigidas a compatibilizar su desarrollo con las exigencias del siglo estarán destinadas al fracaso: once años de gobierno son suficientes para entender por dónde van los tiros. Y por si había alguna duda, bastará mirarse en el dramático espejo del Litoral Vargas, la ocasión dorada que tuvo este Gobierno para mostrar lo que quería hacer de las ciudades: allí está, retratado de cuerpo entero.

\* Arquitecto.

### NOTAS

- 1 El canal de una avenida puede transportar un máximo de 1.800 pasajeros/hora en automóvil; en cambio, si el mismo canal se destina a un moderno sistema de buses de tránsito rápido (BTR) como los ya existentes en Curitiba, Bogotá y muchas otras ciudades, su capacidad se eleva a 40.000 pasajeros/hora.
- 2 United Nations, *World Urbanization Prospects. The 2007 Revision*.
- 3 Florida, Richard, “The new megalopolis”, *Newsweek International*, July 3-10, 2006.
- 4 En el caso venezolano venimos llamando la atención desde hace varios años sobre el eje Caracas-Maracay-Valencia-Puerto Cabello.
- 5 V. *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009*, CEPAL Naciones Unidas, Santiago de Chile 2009.
- 6 Este modelo hace referencia al tipo de urbanización de baja densidad característico de los Estados Unidos de Norteamérica, fuertemente apoyado en una difusión masiva del automóvil que ha propiciado la segregación residencial en los suburbios; se le contraponen el modelo de “ciudad compacta” característico de la tradición europea, más densa, con presencia importante de la mezcla de usos y apoyada en el transporte colectivo.
- 7 CELADE, *Boletín Demográfico*, año XXXVIII, N° 76, Santiago de Chile 2005.
- 8 V. República Bolivariana de Venezuela, Presidencia, *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, pp. 27-34, Caracas s.d.
- 9 Ver al respecto el artículo de Luis Carlos Palacios, “Algunos problemas del federalismo fiscal venezolano”. En: *Urbana*, vol. 3, N° 23, Caracas 1998, y el número antológico sobre descentralización de la misma revista *Urbana*, vol. 10, N° 36, Caracas 2005.
- 10 Ver la edición de *Urbana*, vol. 6, N° 29, Caracas 2001, dedicada a su discusión.