

**ACTUACIONES
URBANÍSTICAS,
Y EL CASO DE CARACAS
METROPOLITANA**

Este editorial toca dos temas interrelacionados. Por un lado, las características genéricas de la acción urbanística y los resultados que podrían esperarse de ellas; por el otro, la importancia de recapturar la descentralización institucional para enfrentar los problemas urbanísticos de Caracas. Suponemos que la acción urbanística puede ser eficaz, puede tener incidencia social positiva, pero que ella tiene naturaleza limitada. Y al mismo tiempo se sostiene que la manera moderna para que se ejerza esta acción es a través de dar importancia adecuada a los distintos niveles de poderes públicos, lo que implica en el caso venezolano recapturar la descentralización urbanística desde la perspectiva de la gobernanza¹ y la gestión relacional. Sin entender los límites de la acción urbanística y las potencialidades de la descentralización es poco lo que puede hacerse para que la acción urbanística tenga eficacia social positiva.

Las repercusiones de la acción urbanística

El arquitecto Oriol Bohigas, en un artículo sobre Medellín, se preguntaba sobre la eficacia social de la reconstrucción urbana en un lugar que ha sido tan conflictivo como Medellín. Decía: “¿Hasta que punto será un elemento crucial y quizás definitivo en el logro de una elevada convivencia, una reducción de conflictos mortales, una elevación de la civilidad? ¿Hasta qué punto la operación urbanística reforzará e incluso provocará las indispensables medidas públicas para asegurar un nuevo orden social?”

En el caso de la “Gran Caracas” podrían formularse interrogantes similares. Una región compleja, asediada por numerosos y diversos problemas, regionalmente (Región Metropolitana de Caracas, RMC) conformada por distintos ámbitos de gobierno: el Distrito Metropolitano de Caracas (DMC) conformado a su vez, por cinco municipios: Libertador, Sucre, El Hatillo, Baruta y Chacao; el Distrito Capital territorialmente coincidente con el municipio Libertador; Guarenas, Guatire, El Tuy Medio, Los Altos Mirandinos, y el estado Vargas. Es más, podría considerarse que los interrogantes de Bohigas son genéricos, aplicables a todas las

¹Casi todas las interpretaciones del término “gobernanza” exploran los límites del Estado y tratan de desarrollar una visión más amplia sobre la autoridad del mismo y sobre cómo la ejerce. En general la idea de gobernanza está en explorar las fronteras cambiantes entre el Estado y la sociedad civil.

actuaciones urbanísticas en ámbitos urbanos complejos y extensos. En cierta manera son interrogantes retóricos, que traslucen la idea de la acción urbanística como la herramienta central para configurar el “nuevo orden social”.

Ciertamente la ordenación y la gestión eficaz del territorio urbano (planes, proyectos, instrumentos de gestión) podrían aliviar, o en alguna medida ayudar a resolver problemas específicos que aquejan al territorio urbano y sus pobladores. Sin embargo, suponer que a través de las actuaciones urbanísticas se pudiese “asegurar” algo similar a un “nuevo orden social” es, en nuestro criterio, no sólo un supuesto mal formulado sino también una concepción profundamente errada de las políticas públicas y de las actuaciones urbanísticas.

Lo que se pudiese llamar un “nuevo orden social” es la acumulación de múltiples cambios, bastante lentos, muchos de los cuales no son planificados, que abarcan a toda la sociedad y que no son el producto directo ni exclusivo de políticas públicas. Por lo demás, es positivo que ello sea así. Suponer que algo como “un nuevo orden social” pueda derivarse o asegurarse de la “operación urbanística” no sólo es pedir peras al olmo, sino imaginar la acción urbanística como “ingeniería social en gran escala”, capaz de cambiar cualitativamente la sociedad. Justamente lo que criticó Popper (1962 y 1966) a las concepciones totalitarias, esta vez a través de acciones urbanísticas. La eficacia social de la reconstrucción urbana o de los planes urbanos, como por demás es la característica común de las políticas públicas, es parcial y lenta, no producen o aseguran un “nuevo orden social”.

Pero ello no quiere decir que la acción urbanística no tenga sentido. Las actuaciones urbanísticas acompañadas del debido soporte social pueden mejorar la estructura físico espacial de la ciudad, su calidad y eficacia, y por tanto la calidad de vida de los ciudadanos respecto a su medio físico, que ya es algo. Estas son actuaciones que se materializan a través de una actividad económica llamada “construcción” mediante la cual se renueva y mantiene el llamado “stock urbano” (redes de infraestructura, vialidad, vivienda, equipamiento, espacios públicos, etc.); una de las actividades económicas que tiene el mayor efecto multiplicador debido a los encadenamientos tanto de insumos como de productos que tiene con el resto de la economía. Por tanto, en este sentido, se puede suponer que las acciones urbanísticas pueden tener una incidencia positiva sobre el crecimiento y el empleo, en el corto plazo tanto como elemento determinante para el largo plazo. Quizá lo más importante son las potenciales repercusiones a largo plazo que pueden tener las acciones urbanísticas adecuadas. Ellas no sólo pueden coadyuvar a incrementar el stock de capital físico y social de la ciudad, sino que pueden contribuir en forma positiva a elevar la calidad del mismo, un aspecto importante en el avance social.

Cada vez hay más certeza de que la eficacia social de las actuaciones urbanísticas en nuestras ciudades dependen en grado sumo de los marcos institucionales, o lo que es lo mismo, de unas reglas de juego claras, atractivas y estimuladoras (leyes, normas, etc.) pero sobre todo, dependen de una gobernanza eficaz.

Las ciudades que han dado ejemplos de gobernabilidad son aquellas en donde la “gobernanza” urbana es efectiva, es decir, donde existen mecanismos que permiten la resolución de conflictos. El objetivo central de la gobernanza eficaz es una gobernabilidad democrática de la comunidad urbana que haga posible la formulación de políticas de alcance colectivo, con la participación de la mayoría de actores. El ámbito de la gobernanza urbana es el de aquellas políticas y decisiones efectivas donde se precisa de la colaboración de otros actores, son políticas que no pueden llevarse a cabo en solitario (Centelles i Portella, 2006).

La noción moderna de gobernanza se entiende como un atributo de una sociedad o de una comunidad y es la estructura de relaciones entre una multiplicidad de actores urbanos, es decir, una red de relaciones a través de los cuales se toman decisiones estratégicas sobre la *res publica*. Sin gobernanza, es decir sin gestión relacional, sin un pacto de gobernabilidad responsable entre actores será muy difícil conseguir la eficacia social de las actuaciones urbanísticas necesarias.

Los actores son múltiples. Individuos y organizaciones líderes, portavoces o representantes de los diferentes grupos de interés, cada uno con roles distintos. Además están los poderes públicos: el gobierno local (gobiernos de proximidad) municipal y el metropolitano, el central, actores con características singulares derivadas de la legitimidad electoral y de los poderes específicos que le otorga la ley para la acción pública.

LA CENTRALIZACIÓN EXTREMA Y LA NECESIDAD DE RECAPTURAR LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CAMPO URBANÍSTICO

La experiencia muestra que concebir la planificación urbana como un mecanismo para intentar determinar por mandato, desde la cúspide del poder, la marcha de la ciudad sólo es parcialmente aplicable a situaciones donde existe escaso desarrollo urbano. Dada la complejidad de la ciudad actual y el amplio desarrollo del proceso de urbanización, intentar aplicar políticas públicas urbanas excesivamente centralizadas conduce al estancamiento y el atraso. O, como ha ocurrido en muchos países, incluyendo a Venezuela, a la irrelevancia de la acción pública de gestión urbana.

Después de la segunda guerra mundial se inicia la institucionalización de la gestión urbana en Venezuela. Existe un primer período caracterizado por la intervención del poder central, fundamentalmente a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP) que operaba con un enorme poder acorde con un país presidencialista y centralizado con ingresos petroleros relativamente elevados. Este mecanismo de "gestión urbana" funcionó en forma aceptable hasta mediados de los años setenta.

A comienzos de los ochenta, la crisis del sistema político acentuada por el descenso de los ingresos fiscales petroleros y la dependencia económica de ese recurso, da lugar a la descentralización político administrativa (1984) que de alguna forma busca mejorar las condiciones operativas del Estado a través de una mejor distribución territorial del poder y elevar la responsabilidad local.

Sin embargo, la descentralización político administrativa se hace efectiva a partir de 1989 y la creación de la figura del alcalde como órgano ejecutivo local de elección directa (1989) no arrojó resultados dramáticos en el ámbito urbanístico. Dos son las razones fundamentales. En primer lugar, la descentralización instrumentada no abordó con seriedad el problema de la corresponsabilidad local para la generación de recursos fiscales. Se mantuvo la dependencia extrema de los recursos centrales, donde buena parte de los mismos eran de origen petrolero que por un tiempo se mantuvieron en niveles bajos. Así mismo, la gestión urbana local tuvo serias deficiencias técnicas, análogas a algunos aspectos de la gestión urbana centralizada de finales de los setenta y comienzos de los ochenta: planes urbanos inoperantes, políticas de desarrollo urbano espasmódicas, poca inversión en el stock urbano y ausencia de una gestión urbana municipal moderna. Situación que ha perdurado. Hoy, cuando se han elevado en forma apreciable los ingresos petroleros, la salida no está en la vuelta al pasado, a la centralización de la gestión urbana. Al contrario, se debería avanzar en el proceso democrático de descentralización, modernizándolo y corrigiendo sus insuficiencias.

Los municipios, salvo raras excepciones, no han podido superar el síndrome de "desmunicipalización" en marcha desde hace varias décadas. A pesar del avance que significó el proceso de descentralización político administrativa, que se inició a mediados de los noventa y que hoy parece entrar en pleno retroceso; los municipios no pudieron asumir todas las responsabilidades derivadas del gran número de competencias que les otorgaba la ley, fundamentalmente por falta de recursos, y en general por ausencia de una gestión moderna que los capacitara para una mayor responsabilidad fiscal. Es por todos conocido que los ingresos del ámbito local están representados por las transferencias del poder central y la participación de los ingresos generados localmente en los ingresos municipales es decreciente. Esta situación los incapacita no solo para costear los planes

(que de por sí son costosos por la cantidad de requisitos que la ley exige para su elaboración), sino lo que es más importante, para gestionar y ejecutar las actuaciones del sector público local en ellos propuestos.

En ese sentido, la experiencia venezolana ha marchado a contrapelo con experiencias exitosas en Latinoamérica, donde la responsabilidad fiscal local ha sido clave. Han utilizado instrumentos financieros como son el reparto equitativo de cargas y beneficios, participación en la plusvalía, contribución de valorización, transferencia de derechos de construcción y desarrollo. La relevancia de los planes urbanos a nivel local requiere, como base de sustentación, que los poderes locales incrementen su contribución al desarrollo local, disminuyendo su dependencia extrema con respecto al gobierno central.

El país ha gozado hasta hace poco, de una situación de ingresos externos considerables por los altos precios del petróleo, pero paradójicamente no ha sido posible revertir la situación deplorable del “stock urbano” de las ciudades. Es más, algunos indicadores parecen señalar que el proceso de deterioro continúa.

CARACAS METROPOLITANA

En el III Foro: En Defensa de la Ciudad de Caracas, celebrado en julio de 2008 se redactó un documento titulado: “Por un pacto de gobernabilidad democrática para revertir la decadencia de la Capital de la República” en el cual ya se denunciaba cómo el gobierno central se esforzaba en acaparar el poder y enterrar la tímida descentralización ensayada en los últimos años del siglo pasado. Ese documento indicaba “... la pretensión de someter todos los planes que desarrollan las alcaldías (municipales y metropolitana) y gobernaciones a una sedicente Comisión Central de Planificación creada a mediados de 2007 y la más reciente instalación de la *Comisión Presidencial de Planes y Proyectos Especiales para la Gran Caracas*, en la cual no hay ninguna representación de los poderes locales, apuntan en la dirección de acabar con las autonomías regionales y locales, especialmente en el caso de la Capital de la República”; en otras palabras, la Caracas Metropolitana, hoy renombrada como el Área Metropolitana de Caracas.

La voluntad centralista del gobierno ha estado siempre presente y minuciosamente reseñada y analizada por varios autores (véase Delfino y Rachadell, 2009). Según Rachadell (2009) “en el proceso constituyente de 1999, los diputados oficialistas no vacilaron en aprobar un elenco de derechos humanos, mucho de los cuales no estaban en disposición de respetar, y una estructura del Estado que contenía declaraciones a favor de la descentralización, como no se encuentra en ninguna otra ley fundamental, sin

que existiera el propósito de cumplir y hacer cumplir". En efecto, la centralización del poder ha penetrado todos los ámbitos posibles, con lo cual tampoco se escapan de esa involución áreas temáticas como el ordenamiento territorial y urbano, basta con revisar las leyes propuestas, algunas aprobadas y otras no como el proyecto de *Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio* (no sancionada), en la cual se liquidaba definitivamente el proceso de descentralización contraviniendo los artículos 158 y 185 de la Constitución donde se establecen las competencias de los gobernadores y alcaldes y consejos legislativos. En esa propuesta de ley se profundizaba el artículo 16 de la nueva geometría del poder, incluida en la propuesta de reforma rechazada en el *referendum* del 2 de diciembre del 2007.

Así mismo, Rachadell (2009) señala también que a las disposiciones constitucionales de por sí centralistas, se añaden las actuaciones tanto de la Asamblea Nacional como del Ejecutivo del período 2000-2007 durante el cual se adoptan medidas que buscan desconocer la autonomía de los estados vía acciones y omisiones en el ámbito legislativo, disminución de los recursos para los estados y municipios, creación de administraciones y fondos paralelos, la utilización de la ley habilitante como motor constituyente. Posteriormente se suceden las actuaciones del gobierno para imponer la fallida reforma constitucional, aprobando el paquete de los 20 Decretos Leyes, del año 2008 todos ellos de carácter centralizante.

Finalmente, aparte de las nuevas, un golpe reciente para las actuaciones de administración local, de corte meramente metropolitano, lo constituyen los arreglos institucionales recientes para el gobierno metropolitano de Caracas y el Distrito Capital así como el nombramiento reciente del ministro para la Transformación de la Gran Caracas cuyas intervenciones se realizan a espaldas de la alcaldía metropolitana.

Nueve años transcurrieron desde el año 2000 sin que se hubiese definido un régimen de gobierno para el Distrito Capital (DC), ni para que el gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas se ocupara en ese período de la elaboración de un plan de carácter estratégico donde se plantearan las actuaciones necesarias para solventar los problemas de la prestación y dotación de servicios urbanos tales como redes de infraestructura, transporte, recolección y disposición de desechos sólidos, equipamiento urbano, espacios públicos, vivienda y seguridad entre otros. Éstos siguieron agravándose dramáticamente.

Poco después de las elecciones de gobernadores y alcaldes de noviembre de 2008, el marco institucional de gobierno del DC que había permanecido en el limbo por tantos años, queda definido por la Asamblea Nacional en abril de 2009 de forma totalmente inconulta, mediante la *Ley Especial Sobre La Organización y Régimen del Distrito Capital*. Así mismo, en la segunda disposición transitoria de esta ley se dispone que en

30 días se ha de modificar la *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas* (2000), y efectivamente, ésta se transforma en 2009 en *Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles Del Área Metropolitana de Caracas*.

Algunos especialistas en el tema (véase Brewer y Rachadell, 2009), sostienen la tesis de que el arreglo institucional para el DC se basa en una lectura errada de la *Ley de Transición del Distrito Federal de Caracas al Distrito Metropolitano de Caracas* del año 2000, porque se aplica retroactivamente el concepto de transitoriedad no como una etapa operativa de la transición sino como un traspaso “provisional” de funciones. Al respecto los especialistas aseguran que: “...no hay ninguna mención en la Constitución, ni en la *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas* (LERDMC) ni en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente que pueda servir de soporte al criterio de considerar provisional el ordenamiento creado por dicha Asamblea” “...lo provisional, lo que duró varios meses del año 2000, no fue la asunción de competencias, bienes y recursos del Distrito Federal por el Distrito Metropolitano, sino el procedimiento para hacer la transición” “Sin embargo, había interés en sostener que el arreglo institucional a que nos referimos era transitorio: de un lado, fue el mecanismo que usó el legislador de 2009 para transferir al Distrito Capital no sólo los bienes que se habían transferido inicialmente al Distrito Metropolitano, sino también aquellos que no estaban entre los que recibió del Distrito Federal y que el Distrito Metropolitano había adquirido con sus recursos.

En tal sentido, se expresa en la reciente *Ley Especial de Transferencia* que: “*Todos los recursos y bienes adquiridos en razón de la ejecución provisional y transitoria de esta competencia por parte del Distrito Metropolitano de Caracas quedan transferidos al Distrito Capital, a excepción de los que hayan sido transferidos al Ejecutivo Nacional*” (art. 2 primera parte). Pero como la ejecución de la competencia a que nos referimos nunca fue provisional y transitoria, sino definitiva, la norma antes transcrita carece de fundamento en Derecho, es decir, es un despojo de bienes y recursos por vías de hecho” (Brewer, Rachadell et al., 2009, pp.74-75). Este es un tema bastante polémico sobre el cual no se ha dado ninguna discusión amplia y abierta.

No hubo voluntad política para mejorar la gobernabilidad democrática de la comunidad urbana de la llamada ciudad de Caracas (definida territorialmente por la propia Constitución², en la cual se establece definitivamente y sin duda la equivalencia entre la ciudad de Caracas y su área metropolitana) de lo contrario se hubiese propiciado una revisión crítica después de las votaciones de la *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas* del año 2000 y la discusión sobre los arreglos institucionales posibles para un Distrito Capital, todo ello mediante la elaboración de nuevos estudios orientados a solventar los posibles fallos en el diseño institucional y la celebración de consultas ciudadanas tal como lo estipula la Constitución.

2/ El artículo 18 de la Constitución de 1999 dice “La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional...” “Una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema municipal a dos niveles, los municipios del

Distrito Capital y los correspondientes del estado Miranda. Dicha ley establecerá su gobierno, administración, competencias y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter participativo de su gobierno”

Por otra parte, no es democrático cambiar casi inmediatamente después de la votación y de forma inconsulta los referentes de carácter normativo que estaban legalmente vigentes para el momento de votar como eran las competencias del Distrito Metropolitano de Caracas y las funciones del alcalde metropolitano.

Aún más, la Constitución estipula (art. 206) que: "...los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través de sus Consejos Legislativos, cuando se legisle en materias relativos a los mismos. La ley establecerá los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo, en dichas materia". Lo cual aplica al caso de la Caracas Metropolitana cuyo territorio se extiende sobre todo el Valle Mayor, área donde se localizan tanto el DC y su municipio como los cuatro municipios del estado Miranda.

La consecuencia inmediata de estas dos leyes (*Ley Especial Sobre La Organización y Régimen del Distrito Capital y Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas*) ha sido el estrangulamiento dramático del Distrito Metropolitano de Caracas despojándolo de forma inconstitucional e inconsulta de los ingresos (subsidio de capitalidad, entre otros) y de otras competencias. Ingresos que ahora "legalmente" pertenecen al Distrito Capital, sin embargo, discutibles en muchos aspectos, como es el subsidio de capitalidad, ya que el DC no representa a toda la ciudad de Caracas que para la mayoría de los ciudadanos es la que se ubica en el Valle Mayor. Discutible también lo es volver al esquema antiguo del Distrito Federal donde el gobernador no se elegía democráticamente.

COROLARIO

Ante este panorama social, caracterizado por una ausencia de visión global, participación, deliberación, transparencia, pro-actividad, colaboración con beneficio mutuo, negociación, y trabajo en red será difícil revertir la dirección del nuevo cambio institucional de gobierno metropolitano el cual no ha podido ser más catastrófico para la gobernabilidad del área metropolitana de Caracas y su comunidad. La gobernabilidad no sólo depende de los elementos de carácter institucional (normativo-jurídicos) que definen las estructuras de gobierno sino también de los mecanismos para la integración de la sociedad y para la resolución de conflictos (gobernanza).

Las autoridades del municipio Libertador y del Distrito Capital se han mantenido, salvo raras excepciones, bastante aisladas del resto de los gobiernos locales (metropolitano y

municipal) de la metrópoli caraqueña. Esta sociedad urbana desgraciadamente está atrapada por la crispación política y se ha dejado de lado la vocación pública.

En este sentido, a la autoridad metropolitana de Caracas de hoy, despojada de recursos y de competencias le queda la enorme responsabilidad a través del Plan Estratégico en curso, de seleccionar aquellos temas críticos y proyectos estratégicos sobre los cuales incidir que no serán muchos dados los pocos recursos disponibles, pero hay uno al que sin duda alguna no es posible renunciar que es el de combatir el modelo centralista y recuperar la autonomía de la Caracas metropolitana, política, económica y ciudadana.

El gobierno metropolitano de Caracas, en el marco de un horizonte político diferente, debería dictar aquellas políticas públicas de desarrollo urbano con carácter vinculante y de alcance metropolitano claves para alcanzar mejoras sustanciales de la calidad de vida de los ciudadanos. Todo ello con la concurrencia de sus gobiernos locales elegidos democráticamente con relaciones pero de forma independiente con el gobierno central y con los actores más relevantes. Se trata sobre todo de la posibilidad de generar, recibir y administrar los recursos necesarios para cumplir con los cometidos que se le asignen.

BIBLIOGRAFÍA

BREWER-CARÍAS, ALLAN, R.;
RACHADELL, M. ET AL.

2009

Leyes sobre Distrito Capital
y del Área Metropolitana de
Caracas

Colección Textos Legislativos
Nº 45. Editorial Jurídica
Venezolana. Caracas

CENTELLES I PORTELLA, JOSEP

2006

El buen gobierno de la ciudad.
Estrategias Urbanas y Política
Relacional. Instituto Nacional
de Administración Pública.
Plural Editorial. Madrid

DELFINO, M.A.;
RACHADELL, M.

2009

Descentralización y
centralización del poder en
Venezuela
Fundación Manuel García
Pelayo. Caracas

POPPER, K.

1962-1966

The Open Society and its
Enemies. Princeton University
Press,
Princeton, New Jersey