

Marco Negrón

Arquitecto y Planificador,
Investigador en el CENDES y
Profesor de Urbanismo en la
Escuela de Arquitectura de la
U.C.V., Director de la Sociedad
Venezolana de Planificación,
Vice-Presidente de la Sociedad
Interamericana de Planificación.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA CIUDAD EN VENEZUELA:

Situación actual y perspectivas para su transformación (una aproximación desde el punto de vista de la calidad del ambiente).*

"La crítica del urbanismo consiste esencialmente en denunciar una práctica social que, bajo un manto de racionalidad, es el instrumento de un poder que no es en sí mismo sino el camuflaje y el instrumento de una tiranía económica o ideológica".

Robert Auzelle.
Clefs pour l'urbanisme
Ed. Seghers, Paris 1971.

1. INTRODUCCIÓN

Aunque nos parece que constituye ya casi un lugar común en el pensamiento urbanístico contemporáneo, hemos creído necesario precisar que las ideas que aquí presentamos están fundamentadas en aquella más general según la cual las características de una ciudad, por el hecho mismo de no ser el espacio otra cosa que una instancia del todo social, están indisolublemente vinculadas a las de la formación económica y social a la cual ella pertenece.

Si lo anterior es así, resulta evidente que no hay un "modelo" genérico de ciudad, válido en cualquier circunstancia, y que el abordaje de la temática requiere, en cada caso, la explicitación de las peculiaridades correspondientes: no es posible a nuestro juicio hablar de la ciudad como un fenómeno abstracto, porque ella es en efecto una creación eminentemente social y, como tal, responde en cada caso a las vicisitudes y a las exigencias específicas de cada sociedad concreta en particular; lo que no es por cierto incompatible con el hecho, inevitable, de que mantendrá en grados variables características que corresponden a un legado histórico, es decir, a un pasado en el cual ella debió organizarse de manera de responder a eventos y a exigencias sociales que fueron diferentes.

Lo anterior exige, para cualquier intento de comprensión de la ciudad, un doble esfuerzo de entender cómo los acontecimientos y las exigencias

* Esta es una versión revisada de la ponencia que presentó el autor al *Seminario Ambiente y Desarrollo*, realizado en Caracas en setiembre de 1978 bajo el patrocinio del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y con los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

sociales contemporáneas la moldean y en qué medida en ella permanecen configuraciones espaciales correspondientes a etapas anteriores de su evolución pero que se adaptan de alguna forma para cumplir con las nuevas exigencias sociales.

De lo anterior se concluye que entender la configuración interna y el modo de funcionamiento de la ciudad en Venezuela, obliga a un intento de caracterización que exige su ubicación dentro del contexto social específico que la origina, en la convicción de que un análisis limitado a lo puramente espacial impide avanzar hacia la comprensión de la causalidad que le subyace y, en consecuencia, pone seriamente en entredicho la posibilidad de formulación de políticas capaces de lograr la transformación de aquéllas de sus características que se considerará necesario modificar.

A los fines que aquí nos interesan, un intento de caracterización de la ciudad en un alto nivel de abstracción, podría partir de su definición como un complejo sistema de interrelaciones entre personas —consideradas tanto individual como socialmente— y entre personas de nuevo, tanto individual como socialmente— y un particular medio físico modificado. En el entendido que su análisis no puede ser hecho sin tener siempre presente la totalidad de esas relaciones, ya que de otro modo es imposible una comprensión cabal del fenómeno, en esta ocasión nos ocuparemos fundamentalmente de analizar el segundo subsistema de relaciones, es decir, el de los individuos, clases y fracciones de clase con el medio físico modificado.

Se entiende naturalmente que, al menos cuando nos referimos a las ciudades contemporáneas, ese medio físico modificado debe reunir un conjunto de requisitos tales que, dentro de ciertas condiciones, permitan el cumplimiento de un conjunto de funciones relacionadas con el desarrollo de determinadas actividades productivas y con la reproducción de la fuerza de trabajo.

Ahora bien, la historia de la ciudad contemporánea —también en los países llamados subdesarrollados— no es en definitiva otra cosa que la historia del origen, consolidación y expansión del capitalismo industrial, y en ese sentido ella va a responder en general a sus exigencias, siendo la más notoria la necesidad que, para garantizar su eficaz funcionamiento, tiene ese modo de producción de concentrar contingentes significativos de población en determinados puntos del territorio; así, la ciudad se conforma como punto de concentración de un cierto tipo de fuerza de trabajo y, contemporáneamente, como espacio donde se da el proceso de reproducción de esa misma fuerza de trabajo, constantemente solicitada, por lo demás, a desarrollar destrezas crecientes como consecuencia de la continua evolución de las actividades urbanas.

Esta relación entre industrialización y urbanización no tiene, sin embargo, un carácter puramente técnico-económico, como podría quizá deducirse de lo anterior: ella es ante todo resultado de un proceso social del cual históricamente la burguesía ha asumido la hegemonía y, a la vez, captado los beneficios esenciales derivados.

Es fundamental destacar que ese proceso se ha basado en un concepto jurídico clave, como es el de la propiedad privada, que ha determinado en gran medida la racionalidad del sistema socio-económico que en él se fundamenta.

En términos del empresario capitalista, esa racionalidad se manifiesta en lo que se ha llamado “la lógica de la maximización de los beneficios”, lo que en buena medida pasa por la minimización de los costos de producción como forma de ampliación del margen de apropiación de los beneficios por parte del capitalista.

Además de que en los esfuerzos por contener los salarios, sea por su depresión o por la reducción de la fuerza de trabajo necesaria, esa minimización de los costos de producción se ha asentado también en la transferencia a la comunidad —total o parcialmente— de algunos de los costos asociados, sea a la producción como tal, sea a las precondiciones necesarias para hacer efectiva tanto la misma producción como la real utilización de al menos parte de los bienes producidos.

En esta perspectiva la urbanización, cuyos costos tradicionalmente han sido asumidos en una proporción determinante por la colectividad, aparece como uno de los ejemplos más conspicuos de esa lógica, donde, al tiempo que se privatizan los beneficios, se socializan los costos.

En materia de bienes urbanos, en efecto, la colectividad no sólo asume una porción decisiva de los costos inherentes a la concentración espacial de la fuerza de trabajo requerida por la industria y las actividades urbanas a ella asociadas, para poder funcionar, sino que también ha debido asumir parte de los relacionados a la creación de condiciones para hacer efectiva la utilización de algunos de los bienes y servicios producidos por el sector privado.

La problemática asociada al primer tipo de costos ha sido, en general, ampliamente expuesta y debatida, pero la segunda, la relativa a los costos necesarios para hacer efectiva la utilización de ciertos bienes y servicios, ha permanecido en cambio, al menos entre nosotros, un poco como en la sombra, razón esta que nos induce a ilustrarla con un ejemplo concreto.

El uso del automóvil privado, uno de los productos industriales contemporáneos más característicos, implica una serie de costos asociados —asignación de espacios y construcción de infraestructura especialmente para su circulación y estacionamiento, vigilancia y señalización, congestión, contaminación ambiental, etc.— sin incurrir en los cuales él no podría ser utilizado, que son asumidos por la colectividad en su conjunto, incluidos aquellos sectores que no tienen acceso a ese sistema de transporte. Si, como en justicia debería ser, tales costos fueran asumidos directamente por los usuarios a través, por ejemplo, del impuesto al uso del automóvil, las consecuencias serían fáciles de predecir: ante lo elevados que necesariamente resultarían tales impuestos, la inmensa mayoría de sus actuales usuarios optarían sin vacilaciones por el transporte colectivo e incluso por la bicicleta y la movilización peatonal en todos los casos en que esto fuera posible. No es necesario enumerar los beneficios sociales que tal hecho comportaría, pero como ello implicaría un severo redimensionamiento de la industria del automóvil privado, independientemente de que esos costos fueran pagados por el usuario y no por el productor, éste estará tanto o más interesado que el primero en diluirlos en el conjunto de la población, aun cuando, como ocurre, esto limite las posibilidades de financiar otros servicios socialmente más prioritarios.

Esta lógica se extiende, decíamos, a todos los costos necesarios para acondicionar los ambientes urbanos (aunque no sólo urbanos) destinados a la localización de las actividades productivas y de distribución, así como de la población productora y consumidora de los bienes y servicios producidos por el capital privado, entendiendo que en el acondicionamiento de los ambientes urbanos debe considerarse desde la vivienda y los servicios infraestructurales (cloacas, energía eléctrica, vialidad, acueductos, etc.) hasta los llamados servicios sociales o comunitarios, tales como escuelas, centros culturales, espacios abiertos, parques y áreas verdes en general, transporte, servicios asistenciales y hospitalarios, etc.

Ahora bien, con diferentes énfasis según los países, el desarrollo del capitalismo industrial ha llevado a una situación en la cual la localización urbana es una necesidad poco menos que ineludible para grupos crecientes de la población; pero esto ocurre en una situación donde prevalece la propiedad privada y en la cual el supuestamente libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda en el mercado está distorsionado por el papel que cumplen los grupos dotados de mayor cuota de poder económico. Esto conduce a que el espacio urbano y, más específicamente, la tierra urbana, se convierta en una mercancía relativamente cada vez más escasa y que, en ausencia de mecanismos eficaces de control, su precio sea cada vez más alto. De este modo, a partir del diferencial de ingresos existente, el precio de la tierra termina

por establecer una accesibilidad diferenciada de la población y las actividades a la ciudad en su conjunto y, dentro de ella, a sus diferentes áreas. Se determina así, a partir del precio de la tierra, un mecanismo segregador tanto en cuanto a la localización urbana como tal, como en cuanto a los servicios a los cuales la población tiene acceso.

Aunque los costos de localización sean financiados por la comunidad, como la apropiación de los beneficios derivados es privada, en la medida en que aquéllos se incrementan, la incorporación a la ciudad de los nuevos grupos de población tiende a ser resuelta tanto por la vía de la densificación del uso del suelo, a fin de disminuir el costo de asentamiento *per capita*, como por la del sacrificio de algunos servicios unilateralmente considerados menos prioritarios o que se prestan a aquellos estratos de la población con menor capacidad de influir sobre las estructuras institucionales que orientan al desarrollo urbano.

Lo anterior determina dos de las características más resaltantes y debatidas de las ciudades contemporáneas, como son el creciente hacinamiento de la población y la insuficiencia de los servicios; pero como quiera que, como ya lo señalamos, el acceso al espacio y a los servicios en el contexto de nuestras sociedades es un acceso diferencial en función de la capacidad económica de los distintos estratos de la población y aun de las empresas, el resultado es que el hacinamiento y la insuficiencia de los servicios son más graves para los grupos económicamente más débiles.

Este último hecho nos lleva a plantear que los problemas del desarrollo urbano tienen un carácter fundamentalmente político y social antes que técnico: si se quiere, se trata de un problema de asignación de recursos entre clases sociales y esto, como es evidente, no se hace sobre la base de cálculos técnicos sino a partir de las relaciones de poder dentro de la sociedad.

2. LA CIUDAD EN EL CAPITALISMO SUBDESARROLLADO

Dentro de los naturales espectros de variación, la anterior situación es común a todas las ciudades del capitalismo contemporáneo, pero adquiere relieves especialmente graves en el caso de sociedades capitalistas subdesarrolladas como la nuestra; en el caso de los países capitalistas avanzados, como consecuencia de la misma evolución social, algunas de las formas más aberrantes de esa situación han logrado, por lo menos, ser contenidas en alguna medida. Particularmente en algunos de ellos —Inglaterra, Holanda— se han logrado establecer importantes controles a la utilización privada de la tierra y, sobre todo, a la apropiación privada de las valorizaciones resultantes de las decisiones y

acciones de la comunidad. Por esa vía se ha logrado una cierta contención en los precios de la tierra y sobre todo, lo que es en definitiva lo importante, en los costos de urbanización, de donde resulta una mayor capacidad de acceso a localizaciones urbanas adecuadas y una mejor dotación de servicios incluso para los estratos sociales más débiles.¹

Es esencial entender que esa evolución no ha sido casual ni producto de la acción aislada de técnicos o políticos más o menos iluminados y competentes, sino que corresponde a precisas exigencias del desarrollo de esos países y a la evolución de las fuerzas sociales en ellos: en la medida en la cual el mismo desarrollo económico ha contribuido a incrementar la importancia del proletariado como clase social y por tanto a acrecentar su capacidad de presión social y política, ha sido posible encontrar algunas áreas de coincidencia entre ese proletariado y el capital industrial, especialmente en lo relacionado al control de los costos de localización urbana, afectando los intereses de los capitales especulativos.

En los países subdesarrollados, el peso, generalmente grande, de los capitales especulativos en el contexto de las clases dominantes y los enormes desequilibrios de la estructura social, conforman un cuadro social y político considerablemente diferente, caracterizado no sólo por el mayor deterioro del ambiente urbano, sino además, como trataremos de demostrar a través del análisis de la experiencia venezolana, porque en él los instrumentos de planificación que en los países industrializados han demostrado una cierta eficiencia, se revelan en cambio sustancialmente impotentes.

3. LA CIUDAD EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA

Pese a lo señalado en el punto anterior, creemos que en definitiva las generalizaciones tienen poca utilidad, sobre todo si de lo que se trata es de definir alternativas de acción para la transformación de la realidad, por lo que la exigencia de analizar y caracterizar la especificidad de la configuración interna de las ciudades venezolanas nos parece una necesidad ineludible.

Antes de entrar en materia, sin embargo, creemos indispensables algunas precisiones.

En primer lugar debemos aclarar que de ninguna manera pretendemos —ni el espacio disponible lo permitiría— englobar en este análisis toda la diversidad de casos de configuración urbana interna que presenta la realidad venezolana actual. De hecho nos concentramos en la discusión de aquellos casos donde la misma velocidad y magnitud de las transformaciones en curso exigen una acción más urgente y radical.

1/ Véase sin embargo el análisis de Piero Della Seta, respecto a la reciente y acentuada recuperación de la renta urbana en los países del Mercado Común Europeo, incluso en aquellos donde hasta hace pocos años, ésta parecía en proceso de franca superación. Piero Della Seta, "La ripresa della rendita urbana nei paesi del Mec", *Critica Marxista*, Año 12, N° 3-4. Roma, mayo-agosto de 1974.

Lo anterior, sin embargo, no significa limitarnos a la exclusiva consideración de las grandes ciudades: como se sabe, en la práctica, esas transformaciones han rebasado los límites administrativos tradicionales de tales ciudades, incorporando a ellas, no importa si transitoriamente separados por áreas no urbanizadas, centros urbanos de menor dimensión. En este sentido, aun cuando originalmente concebida pensando en el caso de las sociedades capitalistas industrializadas, nos atreveremos a trabajar con el concepto de "región urbana" propuesto por Manuel Castells, según el cual "lo que distingue esta nueva forma" urbana "de las precedentes, no es solamente su tamaño (que es consecuencia de su estructura interna) sino la *difusión en el espacio de las actividades, de las funciones y de los grupos, y su interdependencia, siguiendo una dinámica social largamente independiente de la vinculación geográfica*".² Aunque se trata de fenómenos relativamente incipientes entre nosotros, su sola existencia y, sobre todo, su previsible dinámica expansiva en el futuro inmediato, recomiendan a nuestro entender ampliar el ámbito de análisis.

Pero de aquí se deriva la segunda aclaratoria que debemos hacer: en la práctica el análisis cuantitativo de los conglomerados urbanos venezolanos bajo la perspectiva del concepto enunciado es, al menos por ahora, poco menos que imposible, tanto por la insuficiencia de la información disponible, como porque la que existe debería ser reelaborada para adecuarla a aquél. Esto nos obliga a trabajar preferentemente con el Área Metropolitana de Caracas, que es donde existe información más abundante y confiable, cada vez que intentemos ilustrar una situación. Ello no implica dejar de lado el concepto propuesto, pero sí impedirá la demostración estadística de los hechos referidos a ese ámbito.

3.1. Caracterización física de las ciudades venezolanas

No es de ningún modo una novedad decir que las ciudades venezolanas distan mucho de parecerse a cualquiera de los modelos que la teoría ha postulado como deseables para las concentraciones humanas, siendo necesario señalar ante todo que la "marginalidad ecológica" o, dicho de otro modo, las formas "salvajes" de urbanización, tienden cada vez más a convertirse, si no se han convertido ya, en su rasgo más característico.

Aunque el concepto de marginalidad social ha sido sometido a una fuerte crítica en los últimos años, no hay duda, en cambio, en cuanto a la pertinencia de eso que se ha llamado la "marginalidad ecológica". Este término, cuyo uso limitamos aquí al ámbito urbano sin pretender con ello ignorar los graves problemas del medio rural, nos servirá para identificar aquellas áreas incorporadas a las ciudades y, más específicamente, a las regiones metropolitanas, donde la carencia de bienes urbanos en general —vivienda, pero también servicios de todo tipo— alcanza niveles que

2/ Manuel Castells, *La question urbaine*, París, Maspero, 1973 p. 35. El manejo de un concepto en buena medida equivalente para América Latina, puede encontrarse en Guillermo Geisse y José Luis Coraggio, "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional", en J.E. Hardoy y G. Geisse, *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*, Buenos Aires, Ed. SIAP, 1972. En dicho texto los autores usan indistintamente los términos "área metropolitana" y "región metropolitana".

pueden calificarse como críticos.

Aun cuando no pretendemos vincular directamente esta problemática a la de la debatida marginalidad social, es inocultable que existe una fuerte correlación entre marginalidad ecológica y capacidad económica de la población: así, mientras para 1970, en los centros poblados de Venezuela, con 10.000 habitantes y más, el 87,1 por ciento de las familias residentes en áreas marginales tenía ingresos mensuales inferiores a los mil quinientos bolívares, dicho porcentaje se reducía al 55,3 si se consideraban solamente las áreas no marginales.⁴

De acuerdo a la fuente antes mencionada, para el mismo contexto y el mismo año, el 50,5 por ciento de la población familiar⁵ residía en áreas marginales. Para el Área Metropolitana de Caracas, la cifra correspondiente era de 45,0 por ciento, pero de acuerdo a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano de Caracas, con estimaciones del incremento demográfico a nuestro juicio francamente optimistas, ella debería alcanzar al 56,0 por ciento de la población total para 1990.

Pero aunque la "marginalidad" constituye el fenómeno más impactante y, sin ninguna duda, el más grave, no es en modo alguno el único que confrontan nuestras ciudades: con intensidad variable, el resto de la población urbana, exceptuados apenas los reducidos estratos de muy altos ingresos, contemplan cómo progresivamente, al tiempo que crecen los costos, se reducen los espacios de las viviendas y aumentan las densidades de ocupación de la tierra, sin que en la mayoría de los casos se ofrezca una compensación adecuada en la dotación de áreas comunes de expansión, convirtiéndose las calles y estacionamientos en casi los únicos lugares disponibles para la expansión de niños y adolescentes: la ausencia de parques de todo tipo, de bibliotecas públicas y centros juveniles, así como de otros servicios sociales tan esenciales como guarderías infantiles y centros para la atención de los pre-escolares en general, es tan común en las urbanizaciones populares e incluso de clase media de nuestras ciudades, y sus dañinas consecuencias han sido tan denunciadas⁶ que su mención aquí podría casi considerarse como "de oficio".

En esas mismas urbanizaciones de clase media, si bien dotadas de los servicios de infraestructura esenciales y en ningún modo comparables con las áreas marginales, los ruidos y la contaminación de la calle invaden la privacidad de las residencias y se sufre la congestión del tráfico desde el mismo momento en que se abandona la casa.

Pero si las anteriores son manifestaciones *evidentes* de nuestro "estilo de urbanización", existen otras que podríamos llamar, en contrapartida, *ocultas*, no menos graves que las anteriores aunque haya menos conciencia de su importancia: si es frecuente la denuncia respecto a las

4/ Ver República de Venezuela - Gobierno Nacional, *Estudio del mercado real de vivienda en Venezuela - MERCAVI 70*. Caracas 1971.

5/ Este concepto se refiere a la población que ocupa viviendas familiares, excluyendo la que vive en colectividades (cuarteles, conventos, etc.).

6/ A título puramente ilustrativo, remitimos a las declaraciones del Dr. Said Macías, Director de Higiene Mental del Ministerio de Sanidad, y de la Dra. Clarisa Sanoja, Juez de Menores, en la p. C-1 del diario *El Nacional* del 26 de agosto de 1978.

pérdidas económicas crecientes derivadas de un tráfico urbano cada vez más lento y congestionado, es en cambio más rara la consideración de sus graves y crecientes efectos sobre la salud física y mental de la población. El alarmante incremento de las muertes, mutilaciones y traumatismos provocados por los accidentes de tránsito; el aumento de la agresividad y de las enfermedades del sistema nervioso como consecuencia de la irritación provocada por el congestionamiento y los ruidos, así como de las enfermedades cardiovasculares debidas a la misma razón y a la carencia de áreas de expansión, cuya necesidad es crítica para la conservación de la salud de una población cada vez más sedentaria; la disolución del núcleo familiar y el creciente abandono de los hijos aun en la edad más temprana por la forzada reducción —y a veces simple anulación— de las horas disponibles para la convivencia familiar son, entre otros, algunos de los efectos ocultos que cada vez más intensamente provocan la creciente deshumanización de nuestras ciudades. Y si lo anterior no fuera bastante, puede agregarse que, además, ellos también implican costos adicionales y, por tanto, distracción de recursos económicos que podrían destinarse al fortalecimiento de nuestra economía o, directamente, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La descripción anterior puede llevar a concluir, como en efecto ocurre con gran frecuencia, que estamos en presencia de una situación que sólo puede definirse como caótica. En lo que sigue vamos a tratar de demostrar que ello no es así sino que, por el contrario, detrás de ese aparente desorden se esconde un orden, es decir, una situación que, en lo esencial, responde a las exigencias de los sectores sociales dominantes. Es imprescindible advertir que lo que aquí se plantea no es un gusto por la paradoja o por los juegos de palabras más o menos ingeniosos: desde nuestro punto de vista es esencial poner en evidencia que no se trata solamente de una insuficiencia de los instrumentos de regulación del desarrollo o, aun, de un problema de idiosincrasia nacional, como se ha llegado a pretender. Sobre todo si lo que se persigue es la identificación de los instrumentos necesarios para introducir cambios más o menos sustanciales en la situación descrita, debe además conducirse el diagnóstico a fondo, hasta detectar las causas últimas, engastadas en la estructura socio-económica dominante, que determinan ese uso aparentemente irracional del espacio.

Es esto lo que a continuación intentaremos, sin ninguna pretensión de ser exhaustivos pero sí con la esperanza de poder suscitar un debate que nos permita avanzar un paso más en la comprensión de esta problemática.

3.2. Las causas determinantes de la situación actual.

Aunque tal vez sería posible elaborar un largo listado de causas que en

una medida u otra han conducido a la situación actual, tal esfuerzo sería inútil si previamente no hubiéramos intentado precisar cuáles son las que de algún modo pudiéramos identificar como sus determinantes últimas y que, de acuerdo a nuestro postulado inicial, deben estar asociadas a las peculiaridades de la formación social específica.

Si la formación social venezolana se define como capitalista, es obvio entonces que la configuración interna de sus ciudades deberá reproducir los rasgos esenciales de los procesos de urbanización que al inicio hemos definido como característicos de las sociedades capitalistas en su conjunto. Recapitulando, ellos serían los siguientes:

- a) Tendencias crecientes a la concentración de población en centros urbanos;
- b) Conformación de esos centros urbanos de manera de garantizar la máxima eficiencia tanto para el desarrollo de las actividades productivas como para la reproducción de la fuerza de trabajo de las cuales ellas dependen;
- c) Vigencia de la propiedad privada como instrumento jurídico clave para la consecución de los fines que tal tipo de sociedad se propone;
- d) Vigencia de la lógica de la maximización de los beneficios como criterio de racionalidad dominante;
- e) Accesibilidad diferenciada a las localizaciones urbanas en base a la formación de precios diferenciales, la cual se sustenta en el carácter privado de la propiedad de la tierra y en un juego de oferta y demanda en el mercado, donde, por lo regular, la primera goza de márgenes de manipulación suficientes como para colocarse en clara ventaja respecto a la segunda;
- f) Socialización de los costos del desarrollo por la vía de la asignación al Estado y al sector público en general, de las actividades no productivas o de bajo rendimiento económico, mientras se trata de mantener, e incluso ampliar, los canales de transferencia que permitan la privatización de los beneficios derivados.

Pero, como anotaremos, esos rasgos asumirán en nuestro caso connotaciones específicas resultantes de la especificidad de la formación social venezolana.

En líneas generales podemos definir ésta como una formación capitalista de carácter rentista, cuyo funcionamiento depende en gran medida de las transferencias del valor retornado de las exportaciones petroleras desde

el sector público, que es su receptor inmediato, hacia el sector privado. El desarrollo de la actividad industrial es reciente y se caracteriza por su fuerte dependencia de insumos importados, un precario grado de integración y una fuerte concentración de la propiedad. En términos sociales hay un marcado predominio de las fracciones de clase vinculadas al capital rentista al punto de operar como desincentivadoras de las actividades propiamente productivas, independientemente del carácter capitalista que éstas tienen⁷; por otra parte, los esfuerzos por la organización independiente de los sectores populares son también recientes, lo que unido a la relativamente baja capacidad de generación de empleos del sector industrial y a una marcada inestabilidad en éstos, contribuiría a explicar el retardo todavía perceptible en el desarrollo de una conciencia propia y de formas realmente autónomas de organización de dichos sectores populares. Además, respecto a la materia que aquí específicamente nos interesa, dado el carácter predominantemente rentista de la burguesía, aquellos sectores mantienen contradicciones importantes con ésta en materia de reivindicaciones urbanas.

En relación con lo que pudiéramos llamar la lógica de los procesos de configuración interna de las ciudades, esa situación determina una dinámica que podríamos esquematizar del siguiente modo:⁸

- a) Tradicionalmente más del 50 por ciento de la inversión total ha venido destinándose a la construcción y sectores afines;
- b) Según estimaciones, esos mismos sectores se habrían venido apropiando de alrededor de los dos tercios de todo el excedente privado de la economía;
- c) La tasa de inversión propia es muy baja (en 1975 fue de apenas el 26 por ciento), lo que revelaría una importante dilapidación del excedente;
- d) En consecuencia, la capacidad para producir bienes urbanos se mantiene sistemáticamente en retardo respecto a la expansión de la población urbana;
- e) Por tanto, se produce una insuficiente oferta de tales bienes, lo que, ante la presión de la demanda y la gran libertad de manipulación de la oferta, conduce a una escalada especulativa con los precios de las viviendas y de la tierra urbana.

7/ Ver un análisis de esta cuestión en Luis Carlos Palacios *et al.*, "Algunas hipótesis sobre las características del desarrollo de Caracas", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, N° 138-140. Caracas. Ver igualmente la denuncia de esa situación realizada por el Presidente de la República en la Asamblea Anual de Fedecámaras, en *Resumen*, Vol. XVI N° 194. Caracas, 24 de julio de 1977.

8/ Para los datos que siguen, ver Luis Carlos Palacios *et al.*, *ob.cit.*

A título fundamentalmente ilustrativo señalemos que, según estimaciones del Instituto de Urbanismo de la UCV, el precio de la tierra en el Área Metropolitana de Caracas, habría aumentado *diecisiete veces* entre 1970 y 1975: en efecto, al analizar el desorbitado incremento de los precios de la

vivienda ocurrido en ese lapso, resultaba que factores tradicionalmente considerados determinantes en el aumento (básicamente materiales de construcción y sueldos y salarios) explicarían apenas el 23 por ciento del incremento en el costo del bien, mientras que el restante 77 por ciento habría que atribuirlo a la especulación con la tierra.⁹

No es, desde luego, una novedad afirmar que el rol jugado por los precios de la tierra es crucial en la conformación de la estructura interna de nuestras ciudades, pero sí nos interesa discutir el tipo de situación que su crecimiento incontrolado está creando en éstas. De acuerdo a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, mantener para 1990 el precario nivel de servicios existente en 1975 en el Área Metropolitana de Caracas, exigiría la triplicación del gasto público anual en ella durante todo el período. Aparte de tratarse de una meta objetivamente inalcanzable, nos interesa señalar que aproximadamente dos tercios de ese gasto correspondería al pago de las expropiaciones necesarias al efecto, es decir, lo consumiría la renta de la tierra.

Desde luego que los efectos de semejante situación son soportados, sobre todo, por los estratos más pobres de la población, como lo demuestra el hecho que, para 1970, el ochenta por ciento del déficit habitacional en ciudades de 10.000 habitantes y más, correspondía a familias cuyos ingresos mensuales estaban por debajo de los mil quinientos bolívares.¹⁰ Sin embargo, aun cuando no existen cifras desagregadas confiables, es evidente que la acelerada e incontrolada elevación de los precios a partir de 1974 ha conducido a que también crecientes sectores de la clase media comiencen a confrontar graves dificultades aun para la simple consecución de una vivienda.

Se entiende, naturalmente, que en una situación de ese tipo, la oferta de bienes urbanos tales como áreas verdes, escolares y hospitalarias, caracterizados por su alta demanda de tierras y su condición no productiva en términos estrictamente económicos, tiende a crecer a una velocidad extremadamente lenta y que cada vez se aleje más, tanto en cantidad como en calidad, de los niveles exigidos por una demanda en rápida expansión.

3.3. Calidad del ambiente y “desorden” urbano.

Según Alison y Peter Smithson, la calidad del ambiente construido “no es solamente visual sino que implica la posibilidad de un modo de vida satisfactorio en lugares diversos... lugares que permiten recuperar energía... la revitalización de grupos de edificios existentes con nuevos edificios... los placeres del uso del ambiente transmitidos por los otros cuatro sentidos: el tacto, el olfato, el oído, el gusto...” Y añaden: “El término *calidad del ambiente* puede además ser extendido hasta

9/ *Ibidem.*

10/ República de Venezuela, Gobierno Nacional, ob.cit.

comprender aquellos aspectos de la experiencia del ambiente como el sentido de seguridad inducido por ciertos conglomerados...”, para concluir afirmando que “si las decisiones son todas el efecto de compromisos entre las presiones comerciales y la burocracia, entonces la ciudad como lugar del colectivo se transforma en un marasmo ilegible, incapaz de coagularse en cualquier *calidad del ambiente*”.¹¹

Es evidente que en nuestro caso predomina ampliamente esta última situación. Sin embargo, afirmar que en las ciudades venezolanas son raras, si no inexistentes, las ocasiones en que puede hablarse lícitamente de algo como *calidad del ambiente*, no es incompatible con la otra que reconoce en ellas la existencia de un orden claramente discernible. Y es que en este caso, *calidad* y *orden* no son, en modo alguno, sinónimos; es más, en determinadas condiciones, ambos términos pueden llegar a ser antagónicos: en la definición de los autores citados, que personalmente compartimos, el concepto de *calidad del ambiente* asume un valor absoluto, mientras que el concepto de *orden* tiene una connotación claramente relativa.

Como ya lo hemos señalado, entendemos que esta distinción no es puramente semántica ni responde a un gusto por la paradoja: la comprensión de la conformación interna de nuestras ciudades exige ante todo, entender que ella responde a un orden precisamente establecido, pero que se trata de un orden que normalmente entra en disonancia e incluso en abierto antagonismo con lo que generalmente se entiende como calidad del ambiente urbano, porque, como apuntan los Smithson, se trata del orden que se manifiesta en los “compromisos entre las presiones comerciales y la burocracia”.

No es difícil entender que mientras el orden esté fundamentado en el predominio de estratos sociales para los cuales la ciudad y los bienes urbanos constituyen una mercancía en el riguroso sentido del término, la calidad del ambiente, que en alta medida depende de la producción de bienes no rentables en términos estrictamente económicos, seguirá siendo la gran ausente en ciudades donde de cualquier superficie de tierra útil se pretenden obtener rendimientos económicos cada vez más altos.

No es posible, por tanto, seguir hablando entre nosotros de “desorden urbano” sin especificar qué es lo que con ello se quiere decir:

- a) O se opta por la clásica coartada espacialista, según la cual es posible la existencia de un “orden urbano” distinto del orden social y económico (y por tanto puede hablarse cómodamente de “desorden urbano”, sin siquiera interrogarse si por acaso a él no corresponderá un desorden social y económico);

11/ Alison y Peter Smithson, “La qualità dell’ambiente”, *Spazio e Società*. N° 1. Milán, enero de 1978.

- b) O se acepta que a ese “desorden urbano” debe corresponder algún tipo de desorden social y económico, reconociéndose entonces que el problema trasciende las puras medidas de “ordenación del espacio”

Nuestra opinión, y es lo que hemos venido tratando de demostrar, es que la situación prevaleciente en nuestras ciudades refleja en general un preciso orden en la misma medida en la que garantiza la existencia y el desarrollo de los grupos sociales dominantes.

Pero parece igualmente cierto que ese orden es antagónico con un concepto como el de calidad del ambiente urbano, y aquí no habrá más remedio que admitir que el logro de éste está inevitablemente supeditado al establecimiento de un nuevo orden, a la puesta en discusión y a la modificación de las reglas del juego hoy dominantes.

Incidentalmente señalaremos que aquí reside una de las mayores dificultades para aplicar acríticamente y con alguna probabilidad de éxito a nuestra realidad aquellas técnicas de planificación urbana que en los países industrializados han demostrado algún grado de eficacia: aun cuando en última instancia capitalistas, se trata sin embargo de dos órdenes socio-económicos que difieren en algunos aspectos esenciales. De allí que resulte una operación inútil la de tratar de embutir a uno dentro del “orden” urbano que se reveló adecuado para el otro.

3.4. Derechos colectivos vs. derechos individuales.

Pero retornando al tema del “desorden urbano”, la indiscutible ilegitimidad de la situación descrita, antes incluso que en un concepto de justicia social que algunos podrían llegar a calificar de abstracto, reside en el hecho muy concreto de permitir la apropiación privada por parte de grupos muy restringidos de un valor generado por un esfuerzo colectivo, dando origen a una actividad que, aun en términos rigurosamente capitalistas, no puede ser calificada más que como parasitaria. Más aun: si, como creemos entender, el modelo de sociedad que de acuerdo a sus declaraciones programáticas, el Gobierno Nacional se propone construir es uno que, aun sin abandonar los marcos del capitalismo, ponga el énfasis, además que en lo social, en los aspectos productivos de la economía, habrá que concluir que las actividades que se organizan alrededor de la especulación urbana, además de parasitarias, son ineficientes.

El razonamiento respecto a esta última cuestión es incluso elemental: no hay la menor duda respecto a que las ciudades venezolanas actuales son enormemente ineficientes en cuanto a garantizar una adecuada reproducción de la fuerza de trabajo, objetivo fundamental para un capitalismo de producción que aspire a alcanzar niveles razonables de

eficiencia. Hace muchos años que los productores capitalistas comprendieron que la sobre-explotación de la fuerza de trabajo termina por volcarse contra sus propios intereses productivistas, por lo que se han esforzado, aun transfiriendo los costos fundamentales al Estado, por contribuir a la elevación de los niveles de vida del proletariado, lo que, en términos del espacio urbano, se traduce en cuestiones como facilitar el acceso a una vivienda sana y cómoda a costos razonables, crear espacios destinados a la recreación y el descanso adecuados y accesibles, reducir la fatiga y los costos de los traslados urbanos, regulando la localización de las áreas residenciales y de trabajo y desarrollando sistemas de transporte cómodos, eficaces y de bajo costo, etc.

Si el espacio urbano no cumple con esos requisitos, el desarrollo de las actividades productivas puede verse trabado por una de dos vías: o por el bajo rendimiento de una fuerza de trabajo sometida a condiciones de vida precarias, o por el elevado costo que en tal contexto implicaría su adecuada reproducción.

Analicemos esta última situación con un poco más de detalle: si las condiciones que el ambiente urbano ofrece para la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo requerida por las actividades productivas, son precarias y costosas, el eficaz desarrollo de estas actividades sólo será posible por la vía de incrementos salariales capaces de generar una compensación adecuada a los costos y restricciones que, para el trabajador, ofrece el ambiente urbano, contribuyendo de tal manera, en definitiva, a la elevación de los beneficios de los sectores rentistas. Eventualmente esto puede conducir a una situación donde los mismos empresarios perciban como relativamente poco atractivas las actividades productivas, lo que necesariamente debería traducirse en la desincentivación de las inversiones en ese sector de la economía.

Sin embargo, que el modo de operación de esos sectores lo consideremos *ilegítimo* no significa que él sea *ilegal*: de hecho, el ordenamiento jurídico vigente en Venezuela, debido al atraso que mantiene respecto a los cambios ocurridos en materia económica y social, se conforma no sólo como un instrumento impotente para reorientar situaciones como las que hemos analizado, sino que en muchos casos llega incluso a convertirse en su propiciador,¹² un reciente ejemplo de lo cual lo constituye la sentencia de la Corte Suprema de Justicia objetando el Plan de Renovación Urbana de El Paraíso elaborado por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano de Caracas, por considerarlo atentatorio del derecho de propiedad consagrado en la Constitución Nacional.

Esta situación, que tiene antecedentes en otros países, plantea una

12/ Para un tratamiento extenso de esta materia, véase Allan-Randolph Brewer-Carías, *Cambio político y reforma del estado en Venezuela*, especialmente p. 604 y sig. Madrid 1975.

cuestión particularmente delicada y que, dada nuestra incompetencia en la materia, nos limitamos a señalar en la esperanza de atraer la atención de los especialistas: se trata del conflicto, tan común en las aglomeraciones urbanas contemporáneas, entre los derechos de la colectividad y los derechos individuales o, para utilizar la no siempre clara terminología propuesta por Brewer Carías, los derechos del "poder privado".¹³ Observaremos apenas que la respuesta, como lo demuestra la experiencia, no puede estar en la transferencia de todo el poder al Estado, cuya pretendida capacidad de actuar como árbitro por encima de los conflictos sectoriales o de clase hace muchos años que fue puesta en evidencia como falaz.

4. LOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN URBANAS.

Vista la orientación que hemos dado a nuestra exposición, nos parece poco relevante entrar ahora en una discusión técnica de los temas de la planificación y la administración urbanas. Más útil en este contexto nos parece proponer, para su discusión, los que creemos podrían ser los grandes lineamientos de políticas en ambas materias.

Para ser coherentes con nuestras premisas, sin embargo, debemos comenzar recordando nuestro convencimiento acerca de la interrelación existente entre las características del ambiente urbano y las exigencias planteadas por la formación social en la cual él se inscribe. Con esto queremos decir, como esperamos haberlo demostrado a lo largo del artículo, que, mientras en Venezuela predomina un orden como el actual, los cambios positivos que pudieran introducirse en la configuración interna de las ciudades, serán necesariamente marginales y, por tanto, irrelevantes.

Aclaremos de inmediato que lo anterior no implica asumir una posición extrema ni rudimentariamente utópica y, menos aún, fatalista. Creemos que el desarrollo alcanzado hoy por nuestro país en las instancias política, económica y social hacen viable el logro de un objetivo que, si bien no colma nuestras expectativas personales, tiene una significación que no es posible desconocer: se trata de la posibilidad real de redimensionar de manera significativa la importancia que hasta ahora ha tenido entre nosotros el capital rentista, el cual, como hemos tratado de demostrar, es responsable principal del grave y creciente deterioro de la calidad ambiental de nuestras ciudades.

En particular creemos que el enorme poder económico del Estado venezolano, supuestas la voluntad política y la capacidad operativa, lo

13/ *Ibidem*, p. 595.

coloca en condición de implementar acciones efectivas orientadas a ese fin. Pero además, la irritación cada vez mayor de aquellos sectores de la población urbana que más duramente soportan la creciente hostilidad y deshumanización de nuestras ciudades y que, además, como viéramos, constituyen ya hoy una evidente mayoría, deberá crear en el mediano plazo un tal nivel de conflictos —centrados en buena medida alrededor de las reivindicaciones urbanas— como para forzar al Estado a tomar medidas importantes en la dirección antes mencionada.

Desde luego que a partir de aquí podría abrirse una amplia discusión sobre los posibles futuros políticos de Venezuela, y en primer lugar sobre la validez de la hipótesis precedente. En realidad, muy modestamente, lo que nos interesa y, además, nos sentimos en capacidad de hacer, no puede ir más allá de una esquemática consideración de cuáles son los márgenes políticos que en el porvenir inmediato se abren a la planificación urbana en Venezuela en función de la capacidad de presión de las diferentes fuerzas sociales en juego. Reconocemos además que optamos por una hipótesis más bien optimista, pero, entre otras, ello responde a una razón práctica en función del objetivo del artículo: creemos que ella contiene el mínimo de requisitos necesarios para que el discurso acerca de la planificación pueda plantearse como algo más que una pura disertación academicista.

Supuesto todo lo anterior, pasamos de inmediato a considerar separadamente cada una de las líneas de política en materia de planificación y administración urbanas que del diagnóstico ensayado en las páginas anteriores entendemos se derivan como prioritarias.

4.1. Control de la valorización y uso de las tierras urbanas

Creemos que tanto la importancia universalmente asignada a esta cuestión, así como lo que explícitamente se deriva de nuestro intento de diagnóstico, nos eximen de insistir acerca de su crucial importancia. Apenas recordaremos que la Conferencia de Vancouver de 1976 reconoció el derecho de cada estado para “mantener bajo control público el uso, posesión, disponibilidad y reserva de tierras”, así como el deber de recapturar para beneficio de la colectividad aquellas valorizaciones de la tierra que tienen su origen en decisiones e inversiones públicas.¹⁴

Debe resultar sin embargo muy claro que una acción eficaz en esta materia parece poco viable mientras el instrumental jurídico con el que se cuenta sea el vigente. Particularmente urgentes parecen la promulgación de una Ley Nacional de Urbanismo —solicitada hace ya dieciocho años por la Convención Nacional de Municipalidades y aún por venir—, la revisión de la Ley de Expropiación —vieja ya de treinta y un años— a la luz de las nuevas realidades y la legislación de lo que antes hemos

14/ United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canadá, 31 de mayo - 11 de junio de 1976, *Draft declaration of principles*, documento A/CONF. 70/C.1/WG.1/CRP.1.

llamado los “derechos de la colectividad”.¹⁵

La experiencia, sin embargo, impide ser optimista en cuanto a que tales reformas puedan realizarse en un plazo breve; por ello, pese a todas sus limitaciones, el establecimiento de un impuesto a la valorización por mejoras sobre terrenos urbanos puede revelarse como un instrumento trasitorio útil.¹⁶

Una medida fundamental —ya planteada por la anterior administración— es sin duda la de adquisición de las nuevas áreas de expansión de las ciudades por parte del Estado. Sin embargo, ella en sí misma no ofrece garantías contra la aparición en aquéllas de los fenómenos de especulación urbana. Descartada la nacionalización del suelo, y no sólo por razones coyunturales, la única garantía en ese sentido parece depender de la conservación de la propiedad pública, otorgando a los privados interesados en desarrollarlas exclusivamente, el llamado derecho de uso o de superficie. El mismo tratamiento debería reservarse también a aquellas tierras adquiridas por el Estado para el desarrollo de programas de renovación y saneamiento en el interior de las ciudades.

La puesta en práctica de este último tipo de medidas, puede ser inmediata por no existir restricción legal alguna que lo impida: existiendo la voluntad política de hacerlo, el único problema consiste en que la precariedad de los instrumentos legales disponibles no conduzca a pagos excesivos por tales adquisiciones.

4.2. Participación de la comunidad en la planificación y la administración urbanas.

Un segundo paquete de políticas, esencial para la defensa de las comunidades urbanas frente al poder del Estado y al “poder privado”, es el relativo a los problemas de la participación de la comunidad en una problemática que de manera tan directa la afecta. Se trata sin embargo de un tema que ha sido objeto de mucha manipulación y demagogia, por lo cual son indispensables algunas precisiones.

Comenzaremos por señalar que preferimos el término *co-gestión urbana* al de *participación de la comunidad*. El primero, a nuestro entender, es menos ambiguo, por implicar necesariamente la asignación de *poderes reales* a las comunidades urbanas: sin esta condición, las organizaciones correspondientes no superarán, en el mejor de los casos, la condición de simples “grupos de opinión”, condenados por lo demás a una general y rápida extinción en la misma medida en que sólo en casos excepcionales ese mismo carácter informal les permitirá alcanzar resultados sustantivos. Esta observación tiene más valor todavía en el caso de las comunidades urbanas más pobres: por una parte, las mismas

15/ Allan-Randolph Brewer-Carías, ob.cit.

16/ Para la crítica a dicho instrumento, ver Giuseppe Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, p. 46 y sig. Turín 1967.

estrecheces económicas de sus integrantes tienden a desincentivar una actividad que, por definición, no puede ser remunerada; por otra, la debilidad política y social y las limitaciones de esos sectores de la población, para acceder a los medios de comunicación masiva, hacen en este caso aun más improbable el logro de los resultados sustantivos. De allí que el poder contar con real poder de decisión sea una condición indispensable para estimular la participación efectiva de *toda* la población y, por supuesto, para que sus reivindicaciones tengan una probabilidad razonable de materializarse.

Desde luego que, tanto la planificación como la administración urbanas, requieren, según las materias de las cuales se trate, grados diferenciados de centralización en la toma de decisiones. En tal sentido será necesario evaluar y reglamentar esos niveles, estableciendo en cuáles los juicios y opiniones de las organizaciones de la comunidad tienen carácter vinculante y en cuáles son solamente recomendaciones. Pero, naturalmente, se plantea también la conveniencia de la conformación de federaciones que lógicamente tendrán poder decisorio a niveles mayores que las organizaciones locales aisladamente consideradas.

Lo anterior conduce a una cuestión clave para garantizar no sólo el adecuado cumplimiento de los derechos y deberes de tales organizaciones, sino además para asegurar que su funcionamiento sea efectivamente democrático, como es la relativa al adecuado nivel de formación e información de la población. Solamente alcanzar plenamente ese objetivo implicaría una auténtica revolución cultural en una sociedad como la nuestra, por lo que su adecuado tratamiento excede ampliamente tanto nuestras capacidades como el alcance de este trabajo, por no mencionar que aun en las mejores circunstancias el tiempo requerido para alcanzarlo sería considerablemente largo.

No obstante, como se trata de un camino que es indispensable comenzar a andar, nos atreveremos a proponer algunas ideas elementales, sustentadas en la hipótesis básica de que la sola asignación de poder real a tales organizaciones debe generar un nivel de expectativas tal como para despertar un serio interés del ciudadano común en los problemas urbanos.

Al respecto pensamos que una publicación del libro *Informe al Consumidor*, controlada por esas organizaciones y con el asesoramiento técnico y científico adecuado, dedicada a la denuncia y al análisis de la problemática cotidiana de la ciudad, puede constituirse en un importante vehículo tanto de comunicación como de educación. Del mismo modo es posible pensar en la publicación de folletos y la realización de conferencias y cursillos orientados a transmitir conceptos básicos en relación con la problemática y los derechos urbanos. Estas actividades

podrán contar sin duda con la colaboración voluntaria de innumerables científicos, profesionales y estudiantes, además de las enormes posibilidades de difusión que hoy ofrecen instrumentos como el *video-cassette*, las diapositivas y los *films* en 8 mm. No hay duda que el éxito y eventual expansión de iniciativas semejantes estarán estrechamente asociados, como hemos dicho, al grado de poder real de tales organizaciones y a los triunfos que puedan obtener.

Por último, es preciso que ellas tengan el asesoramiento técnico y jurídico necesarios para una acción eficaz y tempestiva, por lo que deberán estar asistidas por un plantel profesional idóneo, tan numeroso como las necesidades lo exijan y justamente remunerado. Respecto a esto último, el pago debe provenir del sector público —tal vez los Concejos Municipales, pero puede ser también un esfuerzo mancomunado de éstos con Ministerios y otras dependencias públicas—, pero la selección, contratación y remoción de ese personal debe ser atribución exclusiva de las organizaciones de la comunidad. Una evaluación de la experiencia norteamericana de la "*Advocacy Planning*" así como de algunas experiencias europeas, puede ser de gran utilidad en la materia.

Naturalmente que también aquí se plantea, con grados de urgencia variables, la necesidad de reformas jurídicas e institucionales. Mencionamos solamente, por parecernos la más importante, la necesidad de descentralizar el poder de algunos entes, especialmente de los Concejos Municipales, transfiriendo funciones hacia las nuevas organizaciones de la comunidad.

4.3. Las áreas marginales como sectores de atención prioritaria

En términos de sectores de la ciudad, no hay duda, por todas las razones que anteriormente hemos dado, que las áreas marginales debe ser objeto de atención prioritaria. Reconocemos que se trata de una materia compleja —sería sorprendente encontrar todavía alguien que seriamente negara que parte de sus causas fundamentales hay que buscarlas en la estructura misma de la sociedad—, vasta y todavía en parte mal conocida. Así mismo, es difícil encontrar sectores de la población que hayan sido objeto de tantos intentos de manipulación política como los que habitan esas áreas. Todo esto hace de él un tema indiscutiblemente delicado, pero su importancia cuantitativa y cualitativa determina que su abordaje sea inevitable.

Creemos igualmente útil advertir desde el inicio que uno de los riesgos más inmediatos de cualquier acción orientada a mejorar las condiciones de vida en esas áreas es el de que se conviertan en estímulos adicionales a las migraciones hacia los centros urbanos más congestionados. Este

solo hecho basta para recomendar un diseño muy meticuloso de las políticas correspondientes y, aun más que en otros casos, su preciso encuadramiento dentro de una política nacional de ordenación del territorio coherente con ellas.

Ahora bien, sin desestimar en absoluto todas las precauciones que acabamos de señalar, creemos que el abordaje del problema de las áreas marginales sólo puede ser hecho a través de una acción audaz e incisiva.

La primera medida que a nuestro juicio debe aplicarse es una similar a la propuesta para las áreas de expansión, es decir, la adquisición por parte del Estado de todas esas áreas, al menos, en una primera etapa, en las ciudades más importantes, cediendo a sus ocupantes actuales o futuros, exclusivamente el derecho de uso.

Desde luego, aun cuando debe partirse del principio de reducir los desalojos al mínimo, cualquier intento que vaya más allá del solo garantizar la permanencia física de esos pobladores y que, como entendemos debe ser, se proponga también un programa de recalificación progresiva de esas zonas, deberá reconocer la inevitabilidad de ciertos desalojos. Éstos dependerán esencialmente de dos tipos de razones:

- a) De seguridad, por lo que aquellos sectores que presenten riesgos de inestabilidad de los suelos deberán ser desalojados, destinándolos a recibir parte de los servicios a las áreas marginales que no requieren de edificaciones, fundamentalmente parques y áreas deportivas;
- b) De bienestar de los pobladores: como se sabe, tales zonas se caracterizan en general por su excesiva densidad de ocupación y por la carencia de servicios, tanto de red como puntuales, de modo que cualquier programa de recalificación exigirá seguramente la recuperación de espacios, conduciendo inevitablemente a traslados parciales de población. Desde luego, los espacios recuperados se reservarán exclusivamente para recibir los servicios necesarios.

Particularmente por estas razones, a fin de reducir en lo posible los riesgos de arbitrariedad en tales desalojos, la adopción de la co-gestión urbana aparece aquí como mucho más urgente y necesaria que en cualquier otro sector de la ciudad, sin perder de vista que los generalmente bajos niveles económicos y culturales de la población afectada exigirán en estos casos un esfuerzo con seguridad mayor y más complejo que en otros sectores de la ciudad.

Siempre que sea su deseo el de permanecer en la ciudad, la población

desalojada podrá localizarse en las áreas de nueva expansión ya mencionadas.

Dependiendo de la calidad de las construcciones existentes, los programas de recalificación pueden ir desde simples programas de mejoramiento de viviendas, incluso bajo la modalidad de la autoconstrucción, hasta la demolición total de lo existente y la reconstrucción por parte del sector público, respetando siempre el principio de evitar en lo posible los desalojos.

4.4. La cuestión del transporte.

Otro de los graves problemas que confrontan nuestras principales ciudades y que requiere de una urgente atención, es el relativo a la ineficiencia y elevados precios del transporte.

El tratamiento de este tema exige comenzar señalando que en buena parte, los problemas existentes dependen de la inhibición del sector público en la asunción de un servicio que sólo él puede encarar eficazmente, al menos dentro de las grandes ciudades. Sistemas tan irracionales, sobre todo en largos recorridos, por el costo y la congestión que generan, como los carros por puestos, las camionetas (por lo demás no diseñadas originalmente para el transporte de pasajeros) y los microbuses, sobreviven sólo por la increíble desidia que en esta materia tradicionalmente ha demostrado el Estado venezolano.

Una primera medida, en consecuencia, exige que la responsabilidad del transporte colectivo sea asumido plenamente por el sector público, al menos en las ciudades principales, aun cuando es concebible que el sistema privado tradicional pueda mantenerse en algunos casos para recorridos cortos (transporte interno de barrios y urbanizaciones).

Esto, sin embargo, no es suficiente, y debe ser acompañado de la creación de Autoridades Metropolitanas del Transporte, como responsables de la planificación y administración de los sistemas de transporte urbano de las distintas ciudades.

Pero además, en la medida en la cual, como señaláramos al inicio, el concepto de región metropolitana tiende a consolidarse en la configuración del espacio, adquiere importancia creciente la adecuada coordinación entre el transporte intraurbano y el interurbano. También a nivel intraurbano, el garantizar transferencias adecuadas entre modos diferentes de transporte es esencial, principalmente con el fin de garantizar el adecuado acceso a las zonas actualmente más congestionadas, sin necesidad de utilizar el automóvil privado.

Por último, el establecimiento de restricciones radicales al uso de éste, se presenta como una necesidad urgente, especialmente en las ciudades mayores, tanto por los niveles de congestión y contaminación que está generando como por el enorme derroche de energía que su utilización indiscriminada conlleva, y en general por el elevado costo social que ocasiona y que analizamos al inicio de este artículo.

5. ALGUNAS CUESTIONES RESPECTO A TEORÍA Y MÉTODO EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

Para concluir nos parece indispensable hacer algunas consideraciones relativas a la manera de abordar la problemática de la planificación urbana implícita en el enfoque que hemos propuesto.

En primer lugar surge claramente, la necesidad de abandonar los enfoques espacialistas tradicionales por otro —aún necesitado de elaboración— que se plantee la cuestión urbana como una manifestación específica de la problemática social en sus términos más generales. Entendemos que sólo por esta vía es posible identificar los procesos de configuración del espacio y, en consecuencia, evaluar la factibilidad o no de las diferentes alternativas planteadas y detectar los instrumentos adecuados para su consecución. En esta perspectiva pierden importancia instrumentos convencionales como las ordenanzas de zonificación, valorizándose en cambio el manejo de los instrumentos sociales y políticos.

Relacionado a esto último, se plantea también la necesidad del cambio de actitud del planificador, para responder a los requerimientos de una planificación que debe tender a ser plenamente participativa. En estas condiciones, en lugar del papel de demiurgo que de alguna forma le asignan algunos enfoques tradicionales de la planificación, él debe convertirse cada vez más en un incentivador y en un asesor muy atento a las solicitudes que provienen de una clientela ahora mucho más vasta y diversificada, erradicando definitivamente la racionalidad del tecnócrata convencional, atento sólo a la coherencia teórica de sus proposiciones.

Pero también la definición de la región metropolitana como campo de acción exige la revisión de algunos de los enfoques tradicionalmente predominantes tanto en la planificación urbana como en la regional.¹⁷

Con todo, sin embargo, el cambio tal vez más importante es el que exige considerar lo económico como un instrumento y no como un fin en sí mismo: la producción debe estar determinada por las necesidades sociales y no por la lógica del beneficio.¹⁸ Se trata, en definitiva, de realizar un esfuerzo imaginativo tan poderoso como para replantearse íntegramente los objetivos mismos de la sociedad contemporánea: es

17/ Para una amplia consideración de las implicaciones de tal enfoque para la planificación, ver Guillermo Geisse y José Luis Coraggio, ob.cit.

18/ Ver *Catastrophe or New Society? A Latin American World Model*, p. 25, Ottawa, 1976.

vital superar la tentación de modelar nuestro futuro sobre las experiencias de las sociedades existentes, pretendidamente más avanzadas. Ello no sólo es imposible en términos sociales e históricos, sino que sobre todo no es deseable: ¿es que no existen la miseria y la injusticia en las sociedades llamadas desarrolladas? ¿Es que su modelo de desarrollo no es el principal responsable del caos actual y de la salvaje dilapidación de los recursos de la humanidad? Como lo señala el Informe Dag Hammarskjöld 1975, "el 'orden' existente se está desintegrando, y bien que sea así, porque fracasó en satisfacer las necesidades de la inmensa mayoría de los pueblos y reservó sus beneficios para una minoría privilegiada, el desafío es crear otro".¹⁹

Para nosotros esto tiene significaciones concretas: la ciudad no puede seguir siendo un amasijo de personas y objetos, ni los criterios para la asignación de un espacio dentro de ella pueden seguir estando dominados por el apetito de riqueza de unos pocos. La ciudad no puede seguir siendo este lugar hostil y alienante, donde el bienestar de una minoría exige la exacerbación de los más primitivos instintos del hombre. Más aun, la ciudad no puede seguir siendo un sitio cuya eventual calidad ambiental responde a la cínica filosofía de obtener más rendimiento de la fuerza de trabajo.

De ningún modo se nos oculta que en general las ciudades de los países industrializados reflejan un mayor orden y eficiencia que las nuestras, pero tampoco se nos oculta qué hay realmente detrás de ese orden y eficiencia.

No se trata, desde luego, de plantear aquí una posición maximalista —y por tanto, a nuestro entender, irreal— de todo o nada. Tenemos plena conciencia de que todo cambio radical se asienta en la suma de pequeñas transformaciones realizadas por la humanidad en un esfuerzo largo y paciente, y con esa conciencia ha tratado de ser consecuente este documento: nos hemos esforzado en identificar todos aquellos síntomas que anuncian la posibilidad de un cambio y, a partir de allí, hemos intentado imaginar cuáles políticas y cuáles instrumentos pueden contribuir a que el cambio se materialice. Pero ese cambio no puede ir en cualquier dirección. Citando de nuevo el Informe Hammarskjöld: "Hasta el viaje más largo comienza con el primer paso. Este paso debe darse en la dirección correcta".²⁰

19/ Qué hacer: el Informe Dag Hammarskjöld 1975, sobre el desarrollo y la cooperación internacional, Úpsala, 1975.

20/ *Ibidem*.

Ése es el sentido del final, aparentemente retórico, de este trabajo: si no hay un mínimo de claridad acerca de la meta final que perseguimos, difícilmente nuestra acción logrará otra cosa que contribuir a la consolidación del orden que pretendemos impugnar. ■