

LA PLANIFICACIÓN URBANA LOCAL Y EL CONTEXTO METROPOLITANO¹

RESUMEN

Este ensayo analiza las posibilidades y límites de la planificación, y más en general la gestión urbana local en el contexto de la metropolitanización y las políticas de descentralización.

Él parte del reconocimiento de la metropolitanización como una de las características clave de la realidad venezolana actual, estableciendo que cuantitativa y cualitativamente la metrópoli es algo diferente de la gran ciudad convencional, por lo que tanto en su análisis como en su gestión y control es necesario incorporar enfoques y metodologías innovadores. Se identifican como características relevantes de las metrópolis el ser *procesos* más que *objetos* o *artefactos*; el ser sistemas de *complejidad organizada* y no aglomeraciones caóticas ni de complejidad fácilmente discernible; el estructurarse sobre la base de una *diversidad integrada* que, partiendo del nivel de las comunidades locales o vecindarios, pasa por el ámbito municipal hasta llegar al metropolitano, que configura un conjunto que engloba los subconjuntos constituidos por los dos primeros. Se concluye postulando que el éxito de la planificación metropolitana depende de la adecuada integración de la planificación de escala local y la de escala metropolitana: ninguna arrojará resultados satisfactorios si ignora la otra.

PALABRAS CLAVE: METRÓPOLIS; PLANIFICACIÓN URBANA LOCAL; DESCENTRALIZACIÓN.

ABSTRACT

This essay is an analysis of the planning possibilities and limitations, and the local urban conduction in the metropolitanisation and decentralization policies context.

The analysis starts with a recognition of the metropolitanisation as one of the main characteristics of the Venezuelan today's reality. Considering the quantitative and qualitative difference between the metropolis and the big city, it is needed to incorporate innovative methods and points of view for its analysis and control. Being processes more than objects and being organized complexity systems and neither chaotic conglomerations nor easily discernible complexity systems are pointed as relevant metropolis characteristics, as well as the fact that they are structures based over an integrated diversity which, starting from a local community or neighborhood level, grow throw municipal to metropolitan circuit. This last state conforms a group which is integrated by the two first. Finally, as a conclusion, it is proposed the metropolitan planning success to lay on the adequate integration between planning at local and metropolitan scale: none will have satisfactory results if the other is ignored.

1/ Este ensayo es una versión revisada de la ponencia "La gestión urbana del gobierno local en el contexto metropolitano", que presentáramos al seminario *El municipio urbano en el umbral del siglo XXI*, Municipio El Hatillo, Caracas, julio de 1996.

INTRODUCCIÓN

Como lo indica su título, este ensayo se propone discutir los problemas del gobierno local –y más precisamente de la planificación y gestión del espacio urbano, que constituye su componente más característico– en el contexto más general de las aglomeraciones metropolitanas. Por razones evidentes, el énfasis fundamental se pondrá en la consideración del caso venezolano.

El enfoque adoptado exige abordar previamente, así sea de manera sucinta, la discusión de dos cuestiones generales de orden conceptual: la legitimidad del proceso venezolano de urbanización, frecuentemente entendido como espúreo, como versión degradada de los “realmente legítimos” ocurridos en los países de mayor nivel de desarrollo al calor de la industrialización, y la especificidad de los fenómenos de metropolitanización, no reductibles al mero concepto de gran ciudad.

Esas dos discusiones generales ofrecerán el marco adecuado para abordar el tema de la planificación y la gestión urbana local tanto en el contexto determinado por las políticas de descentralización en curso, explorando las posibilidades y riesgos que éstas comportan en la búsqueda de estrategias que permitan construir ciudades más eficaces, más humanas y capaces de desarrollo autosostenido, como por la dinámica de los procesos de metropolitanización.

EL SIGLO DE LA URBANIZACIÓN

Sin duda una de las características más relevantes del siglo que concluye ha sido la universalización de la urbanización, una modalidad de ocupación del territorio que en el pasado reciente interesó a un número muy reducido de países: en 1900 apenas el 5,5 por ciento de la población mundial vivía en asentamientos de más de 100.000 habitantes, pero hoy

esa cifra alcanza a un tercio y es evidente que seguirá incrementándose al menos en las primeras décadas del siglo XXI (Angotti, 1993:26). Ese proceso ha sido particularmente intenso en la segunda mitad de este siglo y el fenómeno de los asentamientos de más de un millón de habitantes absolutamente excepcional en el pasado está presente en todos los continentes y en la mayoría de los países de población significativa.

La absoluta novedad de esos procesos y la extraordinaria velocidad que los ha caracterizado, especialmente en los países en desarrollo, ha dado origen a dos tipos de problemas que ahora interesan particularmente. Los primeros se refieren a la dificultad para entender esos mismos procesos (y consecuentemente para gobernarlos) incluso en su dimensión territorial; los segundos, al paralelo surgimiento de nuevos fenómenos de orden cultural, social, económico y político frecuentemente percibidos como negativos.

Razones de espacio impiden abundar en los segundos, por lo que a ese respecto nos limitaremos a algunas hipótesis y observaciones muy generales. Los fenómenos de urbanización y más en particular los de metropolitanización, son la expresión de profundos procesos de cambio estructural de todas las sociedades donde han surgido. Ellos ciertamente han dado origen a problemas complejos, desconocidos en las formas de organización territorial precedentes, pero, pese a interpretaciones en contrario muy difundidas, generan a la vez un potencial transformador que, adecuadamente gobernado, puede conducir a estadios de civilización superior. Una característica de esos fenómenos es que, por el efecto simultáneo de la concentración demográfica y el desarrollo de las comunicaciones que los acompañan, problemas como, entre otros, el de las desigualdades sociales adquieren una visibilidad desconocida en las formas precedentes de organización del territorio, lo que naturalmente puede incidir en la acentuación de los conflictos. Esto está en la raíz de algunas

de las versiones más elementales de la ideología antiurbana; pero a la vez debe reconocerse como uno de los aspectos positivos de la metropolitanización desde el momento en que la primera condición para abordar exitosamente la resolución de un problema es su reconocimiento. Algo parecido ocurre también en materia ambiental: con frecuencia se insiste en el carácter depredador de la naturaleza que acompañaría los procesos de urbanización y de metropolitanización sin interrogarse demasiado acerca de los alcances de los impactos que en el mismo aspecto han tenido la agricultura y, más aún, la ganadería; pero sobre todo pareciera olvidarse que la urbanización, y en particular la metropolitanización, ha sido la incubadora de ese fenómeno rigurosamente contemporáneo que es la conciencia ambientalista. Y es que, en efecto, una de las características de la metropolitanización ha sido la elevación de los niveles de información y educación de la población involucrada y una mayor percepción y conciencia acerca de los problemas colectivos que acompañan la dinámica de las sociedades.

En relación con los primeros y en particular en el caso de países como el nuestro, sobre todo entre los años 60 y 70 comenzó a plantearse la hipótesis –aunque muchas veces presentada como verdad evidente– del carácter espúreo o en todo caso inconveniente del proceso de urbanización y, con más razón, del surgimiento de aglomeraciones de tamaño excepcional.² Adoptando como patrón referencial la experiencia de los países de más alto nivel de desarrollo, destacados autores suponían que dicho proceso solamente podía

2/ Un autor que tuvo extraordinaria influencia en la interpretación de los fenómenos de urbanización en el continente durante los años 60 y 70 llegó a poner en duda la pertinencia de "una posible política de urbanización como vía de desarrollo de las sociedades latinoamericanas" (Quijano, 1981:281).

emanar de una dinámica paralela de modernización de las actividades rurales y desarrollo de la industria manufacturera, de localización preferentemente urbana, que operaría como atractor de la fuerza de trabajo liberada por la modernización del campo.³ Esta cuestión será considerada en el apartado siguiente.

LEGITIMIDAD DE LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN VENEZUELA

No es posible discutir en esta ocasión la forma en la cual ese proceso ocurrió en el conjunto de la América Latina, pues la particular trayectoria de cada una de las formaciones sociales que la integran introduce especificidades no desdeñables que obligarían a una larga reflexión. Más modesta y razonablemente se intentará presentar una breve panorámica de la forma en que ello ocurrió en el caso venezolano.⁴

En éste, el cambio demográfico hacia la urbanización del que entonces era un país profundamente rural se inicia entre los años de 1920 y 1930, al calor del desarrollo de la economía petrolera extractiva de exportación, una actividad –es importante subrayarlo– dinamizada por una demanda proveniente del exterior, de los países que habían alcanzado los más altos niveles de desarrollo. Ello ocurre, además, en el contexto de una sociedad no sólo rural sino también pobre y técnicamente atrasada: el grueso de su fuerza de trabajo estaba ocupado en una economía de autoconsumo, en gran medida apoyada en tecnologías precolombinas, mientras que

3/ Ver, entre muchos otros, Castells (1973:70-88) o Urquidí (1975:346-350).

4/ Este tema lo hemos tratado más extensamente en otros trabajos, por lo que remitimos a los interesados a Negrón (1991).

el factor dinámico estaba constituido por un sector agrícola exportador de bienes no esenciales –café y en menor medida cacao– de baja eficiencia y altamente vulnerable a los vaivenes de los mercados externos.

Debe subrayarse también que, especialmente entre los 30 y los 40, en buena medida gracias a las posibilidades abiertas por los ingresos petroleros, pero también por una nueva capacidad organizativa de la sociedad venezolana, el país emprende una ambiciosa y muy exitosa acción de saneamiento de las áreas rurales –arrasadas por las enfermedades y en particular por las epidemias de paludismo– que se traducirá en una rapidísima reducción de las tasas de mortalidad con implicaciones directas en el incremento de las tasas demográficas.

La concentración del valor retornado de las exportaciones petroleras en manos del Estado insuflará un dinamismo económico sin precedentes a las ciudades principales, que se transformarán en el destino migratorio del excedente de la fuerza de trabajo rural. En ellas se irá configurando un mercado interno antes inexistente, lo que posibilitará, a partir de los años 50, la implantación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Esta apretada síntesis permite apreciar cómo es que el proceso venezolano de urbanización tiene su origen en el desarrollo de la economía internacional de base industrial, lo que le otorga una evidente especificidad en relación con el

modelo clásico de urbanización contemporáneo:⁵ él recibe su impulso inicial desde afuera, de las transformaciones en curso en la economía mundial, para, alcanzado un cierto nivel, convertirse a la vez en dinamizador de los cambios en el aparato productivo interno. Esto, evidentemente, desautoriza los intentos de calificarlo como espúreo y, por el contrario, obliga a un consistente esfuerzo de reflexión que permita precisar cuáles son sus particularidades y cuáles las estrategias que permitirían maximizar sus potencialidades y neutralizar o minimizar sus inconvenientes.

LA IDEOLOGÍA ANTIURBANA, LAS PROMESAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DILEMA METROPOLITANO

Lamentablemente, durante décadas, la orientación prevalente entre nosotros ha estado centrada en aquella visión unilateralmente negativa del proceso, por lo que las estrategias territoriales se han dirigido preferentemente a contrarrestar las tendencias hacia la urbanización y, muy en particular, la formación de grandes aglomeraciones. Como es fácilmente comprobable, tales estrategias no lograron cumplir con su objetivo, pero en cambio, al descuidar las políticas urbanísticas propiamente dichas o dejarlas en las manos casi exclusivas de los órganos de la administración central, propiciaron el crecimiento desordenado de las ciudades y permitieron la aparición de distorsiones –de las cuales la expresión más llamativa pero no única son los asentamientos urbanos informales– cuya necesaria corrección implicará mayores costos y dificultades técnicas que los que hubiera

5/ El paradigma de este modelo es el inglés del siglo XIX, que de alguna manera ocurre "encapsulado": tratándose del primer país que se industrializa, él emerge en un mundo donde el comercio internacional, con excepción del tráfico de materias primas que ocurre sin embargo en el marco de la dominación colonial, es virtualmente inexistente.

comportado la aplicación oportuna de estrategias centradas en el reconocimiento de los procesos en curso y no, como ocurrió, en su negación.

Afortunadamente, a partir de finales de los 80, se ha iniciado en nuestro país un proceso de reforma política que promete abrir nuevos espacios para el adecuado enfrentamiento, entre otros, de los procesos de urbanización. Debe destacarse en particular el esfuerzo dirigido a la descentralización de la toma de decisiones, el cual, al otorgar nuevos poderes a los representantes electos directamente por las comunidades locales, está induciendo cambios en las políticas urbanas que no es posible subestimar.

Con muy contadas excepciones, hasta la fecha citada, los poderes locales –en extremo débiles– prácticamente estuvieron al margen de la responsabilidad de establecer y ejecutar políticas urbanas concretas. En lo esencial ésta fue asumida por el gobierno nacional, hasta 1956 por intermedio de la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU) y posteriormente por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y su sucesor, el Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR).

Tales políticas, que debían atender problemas cuyo carácter es también local en un grado muy importante, no pudieron escapar a las deficiencias y distorsiones que en estos casos implica el excesivo centralismo, por lo que, en la mejor de las hipótesis, se tradujeron en simples ordenanzas de zonificación, por lo demás constantemente vulneradas por la

dinámica de la vida cotidiana, frente a la cual registraban rigideces virtualmente inmanejables.

Pero aunque la apertura representada por la descentralización ha significado un nuevo interés y una nueva responsabilidad en lo relativo a la calidad de la vida en el ámbito urbano, no es posible pasar por alto que, al mismo tiempo, elia ha abierto espacio al surgimiento de nuevos problemas, cuando no incluso a algo más insidioso: la persistencia de los viejos bajo ropaje nuevo.

La realidad de la Venezuela actual es esencialmente urbana, como lo demuestra el hecho de que el 75 por ciento de su población viva en áreas metropolitanas que superan los 100.000 habitantes.⁶ La principal de ellas, la metrópoli caraqueña,⁷ cuenta con una población de varios millones de habitantes distribuidos en más de una decena de municipios, divididos a su vez en dos entidades federales, el Distrito Federal y el estado Miranda. Se trata sin duda de una realidad compleja, pero cuyo manejo integrado no puede ser ignorado por ningún propósito serio de garantizar una gestión urbanística local exitosa. Ella además está igualmente presente, con las variantes del caso, en el resto de las metrópolis venezolanas.

La tradición cultural venezolana en materia urbanística –por cierto todo lo contrario que excepcional– se ha caracterizado por la virtual satanización de las ciudades grandes: en ellas se ha querido ver la causa de todos los males de nuestra sociedad, desde los fracasos para alcanzar un estilo de

6/ Negrón (1991a:72).

7/ El ámbito de ésta está por definirse. A nuestro juicio él excede el tradicional del Área Metropolitana de Caracas (AMC), tanto el definido para fines censales como el establecido por la extinguida Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU), referidos esencialmente al valle de Caracas y los valles tributarios. En términos funcionales es evidente que hoy la metrópoli caraqueña abarca también los municipios de Guarenas y Guatire, los altos de Miranda, el litoral Vargas y los de los valles del Tuy.

desarrollo eficiente y sustentable a escala nacional hasta la proliferación de las neurosis personales, para no hablar de la violencia. En la práctica ello se ha expresado, como ya se observó, en proposiciones para frenar el crecimiento de las aglomeraciones principales, muy en particular de la metrópoli caraqueña, así como en planteamientos que propugnan privilegiar el desarrollo de las ciudades medianas y pequeñas o en recurrentes especulaciones acerca de un nunca bien definido modelo "más equilibrado" de ocupación del territorio.

Esa cultura sigue fuertemente arraigada en nuestros gobernantes, en el ciudadano común, en nuestros intelectuales y empresarios e incluso entre los mismos urbanistas. Por ello no puede descartarse que el fortalecimiento de las autonomías locales comporte el surgimiento de una nueva variante de esa ideología antiurbana: la pretensión de entender a los municipios como universos autosuficientes, capaces de convertirse en islas más o menos idílicas en lo que se entiende como el maremágnun de la metrópoli. Es sin duda esa ilusión la que además alimenta sutilmente las aspiraciones a una mayor fragmentación del espacio metropolitano, sea por la vía de la creación de nuevos municipios, sea por la cada vez más difundida de privatizar **de facto**, ante la mirada impasible o impotente de las autoridades, espacios públicos de la ciudad, con abundancia de alcabalas y vigilantes privados: como no se ha podido construir el sueño de un bucólico mundo de pequeñas ciudades, se buscaría ahora fragmentar la aglomeración metropolitana en microcosmos más o menos autárquicos.⁸

8/ Un enfoque de este tipo puede encontrarse en las sugerencias de enfrentar los problemas de la violencia urbana "... sectorizando la gran ciudad, es decir, creando áreas municipales cada vez menores *donde haya coherencia geográfica, urbanística, arquitectónica, económica y cultural*, en esa medida la comunidad y los funcionarios por ella elegidos podrán tener un mejor control de lo que sucede y podrán encontrar soluciones viables a los diferentes problemas, especialmente al problema de la inseguridad" (Palazzi, 1996:10, cursivas nuestras).

Semejante visión no sólo expresa la tradicional ideología antiurbana y segregacionista: ella revela además una radical incompreensión del fenómeno metropolitano. Entender los mecanismos de funcionamiento y los requisitos de gobernabilidad de ese tipo de aglomeraciones exige empezar por reconocer que una metrópoli es, cualitativa y no sólo cuantitativamente, algo más que una gran ciudad o, con mayor razón, que un agregado de ciudades. Esto hace que la intervención a escala local, si bien muy importante como se verá más adelante, sea sin embargo insuficiente para garantizar la gobernabilidad.

Sería demasiada pretensión aspirar a presentar en este ensayo una definición acabada en todas sus partes de un fenómeno que, como el metropolitano, es todavía objeto de amplia polémica. La aspiración es más bien la de abrir un debate sistemático sobre el tema, para lo que parece más prudente orientarse hacia la presentación de un conjunto de hipótesis dirigidas a identificar sus rasgos cualitativos más relevantes a partir de una confrontación de los aspectos que marcan la diferencia entre la ciudad tradicional, incluso la *gran* ciudad tradicional y la metrópoli. Es esto lo que se propone con el cuadro sinóptico que se incluye a continuación:⁹

9/ Ese cuadro es tributario de las ideas de muchos autores, entre los cuales sin embargo es preciso destacar a Blumenfeld (1967).

CIUDAD TRADICIONAL

Tamaño poblacional relativamente limitado: tentativamente se sugiere que éste no exceda de un millón de habitantes.

Generalmente centrada en una sola actividad motriz con tendencia al predominio de la industria de "exportación".

Monocéntrica: hay un único centro urbano claramente predominante.

Está dotada de una configuración morfológica claramente jerarquizada y perceptible.

Su configuración socio-espacial es relativamente estática, con tendencia a la permanencia no sólo de los elementos físicos sino también de la población y actividades que los ocupan. Se la puede definir como un *artefacto* o un *objeto*.

Su forma característica es compacta aunque la densidad promedio puede variar significativamente de un caso a otro.

Su historia está vinculada a procesos de concentración de la población nacional o regional, originados en una dinámica migratoria del campo a las ciudades.

Centro de un espacio nacional o regional.

Culturalmente homogénea.

Generalmente se inscribe en un único o en unos pocos ámbitos de gobierno local.

Su tamaño comparativamente limitado, su adscripción a uno o pocos ámbitos de gobierno local y su sustancial homogeneidad cultural contribuyen a hacer de su gestión un problema relativamente sencillo.

Su expansión física estuvo o está asociada al desarrollo de sistemas de transporte masivo caracterizados por su relativa rigidez.

La movilidad, en términos generales, no es esencial: tiende a haber proximidad relativa entre los sitios de trabajo y de residencia (especialmente en el caso de los trabajadores de menores ingresos).

Hay una clara distinción, incluso oposición entre campo y ciudad, tanto en términos económicos como territoriales.

Aun segmentada físicamente, la ciudad tradicional constituye un cuerpo social y cultural relativamente integrado, con la presencia de algunos valores esenciales compartidos y una significativa identidad entre sus habitantes y entre éstos y la ciudad.

METRÓPOLI

Gran tamaño poblacional, que con frecuencia puede superar la decena de millones de habitantes.

Característicamente plurifuncional; no hay una única actividad motriz predominante aunque asumen relevancia las de servicios y consumo local.

Pluricéntrica: se organiza alrededor de varios centros complementarios, en competencia o autónomos, pero siempre bien diferenciados.

Morfológicamente carece de una configuración jerarquizada clara e inmediatamente perceptible.

Su configuración socio-espacial se caracteriza por un alto dinamismo, con cambios constantes en los elementos físicos y en la localización y composición de las actividades y la población. Se la puede definir como un *proceso*.

Su forma característica es difusa, aun cuando siempre podrá haber en su ámbito uno o más centros compactos.

Su historia está vinculada a procesos de descentralización de la población dentro del ámbito metropolitano, expresados en migraciones internas hacia su periferia o nuevas localizaciones en ella.

Centro nodal de un sistema de relaciones internacionales, sin que ello sea incompatible con su rol de centro nacional o regional.

Culturalmente heterogénea.

Suele desarrollarse a través de varios ámbitos de gobierno local o incluso regional.

Su extraordinaria extensión, su adscripción a varios ámbitos de gobierno local y regional y su característica heterogeneidad cultural, sumadas al peso que tiene en su dinámica la presencia de poderosos intereses transnacionales, hacen de su gestión un problema en extremo complejo.

Su expansión está asociada al desarrollo de sistemas de transporte y comunicaciones sumamente flexibles y de vasto radio.

La movilidad es esencial, no sólo porque tiende a producirse una clara separación entre los sitios de trabajo y los de residencia sino además porque hay una alta movilidad en el empleo (contra baja movilidad residencial) y porque las distancias son considerablemente mayores.

Las fronteras entre campo y ciudad tienden a diluirse, sea en términos económicos que territoriales: es característico de la metrópoli la inclusión dentro de su ámbito de áreas abiertas como grandes parques, reservas forestales e incluso áreas de producción agropecuaria.

La heterogeneidad cultural y la dimensión física de la metrópoli, reforzadas en la fase de su constitución por el rápido crecimiento, contribuyen a la acentuación de la anomia, a la fragmentación del cuerpo social y, en consecuencia, a la dificultad para identificar valores compartidos.

De la enumeración anterior destaca un aspecto a todas luces decisivo: la mayor complejidad de la metrópoli en todos los órdenes (cultural, social, político, económico y urbanístico-territorial) en relación con la ciudad tradicional. No se trata sin embargo, de una complejidad caótica o anárquica (y por tanto ingobernable) sino más bien, de acuerdo con la definición ensayada hace ya más de treinta años por Jane Jacobs (1967), de una *complejidad organizada*¹⁰ estructurada a partir de una *diversidad integrada*. Tal complejidad está asociada, además que a la configuración misma de las aglomeraciones metropolitanas, al elevado dinamismo que las caracteriza y que exige entenderlas como *procesos*.

Esa caracterización de las metrópolis permite entonces identificar tres rasgos cualitativos esenciales para comprender las exigencias que plantea su gobernabilidad:

- Ellas son *procesos*, no fenómenos estáticos, por lo cual no pueden ser sometidas a los procedimientos convencionales de planificación que, a partir de una sedicente racionalidad técnica, pretenden definir de una vez por todas –al máximo con revisiones periódicas– su imagen final, refiérase ésta a la aglomeración metropolitana como un todo o a alguna de sus partes.

- Ellas son sistemas de *complejidad organizada*, es decir, no son aglomeraciones caóticas ni anarquizadas sino lo contrario, sólo que las interconexiones entre sus componentes son múltiples y en extremo complejas y por lo mismo no discer-

nibles con los métodos tradicionales de la estadística o las ciencias naturales (y tampoco, desde luego, con los del urbanismo convencional).

- Lo anterior se asocia a que ellas se constituyen como una *diversidad integrada*, por lo que su análisis (y su gestión) debe partir de lo particular significativo para configurar lo general (lo metropolitano) y no al revés, como ha sido habitual, so pena de perder de vista toda la riqueza que hace a su esencia. Pero si en el pasado se cometió el error de privilegiar lo general, subestimando lo particular, tampoco tiene sentido creer ahora que la acción sobre lo particular resuelve automáticamente la gobernabilidad en el ámbito de lo general: la idea de diversidad integrada implica además la necesidad de asegurar una clara concentración de la toma de decisiones por arriba, en los aspectos atinentes a la metrópoli como *conjunto*, que configura el marco estratégico de referencia, y una fuerte desconcentración hacia abajo, en todo cuanto hace a lo que es específico de las unidades locales como *subconjuntos* de aquélla.

LOS RETOS DE LA GESTIÓN URBANA LOCAL EN EL CONTEXTO METROPOLITANO

Desde la perspectiva de las reflexiones precedentes, la cuestión de la gestión urbana local en el contexto metropolitano plantea un cuadro complejo y novedoso que sólo puede tener respuesta a partir de una reflexión desprejuiciada sobre el tema y de la evaluación crítica de otras experiencias. Un

10/ Al respecto vale la pena revisar un texto reciente de Secchi (1994), en el cual identifica un principio de "racionalidad minimalista" en la dinámica a primera vista caótica de los llamados fenómenos de urbanización difusa ocurridos en Italia en los últimos años.

esfuerzo nada sencillo cuando nos encontramos frente a una realidad que, como la relativa a la legitimidad de los poderes municipales, es en extremo sensible, se inscribe en la corriente de las ideologías dominantes y ha dado origen a muy variados intereses y expectativas. Todo ello obliga a una aproximación cautelosa, presentando, más que conclusiones, elementos que contribuyan a aquella reflexión.

Desde luego, en la perspectiva que se ha propuesto, el punto de partida no puede ser otro que el encuadramiento de la gestión local dentro de los tres parámetros señalados de los procesos, la *complejidad organizada* y la *diversidad integrada* como elementos constitutivos fundamentales de la realidad metropolitana. Esto plantea un primer problema que no se tratará en detalle por no ser directamente atinente a lo que ahora nos ocupa: la definición del ámbito del gobierno (y la planificación) metropolitano. Únicamente se insistirá en que sin esa definición –que es la que permite avanzar hacia la integración de la diversidad– la gestión urbana local en el contexto metropolitano, enténdasela como se la entienda, está irremediablemente condenada al fracaso.

Ahora bien, si el ámbito metropolitano debe responder por la integración de la diversidad, esta última se origina, en lo fundamental, en las *comunidades locales*. Como quiera que el de la planificación y gestión urbana a escala local es el tema central de interés de este ensayo, es necesario entonces precisar qué se entiende por comunidad local y qué es lo que define su identidad.

Lo primero a señalar en esa dirección es que aquélla no coincide necesariamente con el ámbito municipal, frecuentemente establecido con anterioridad a la configuración de la realidad metropolitana o en todo caso sin tener clara conciencia de las mutuas interrelaciones entre los dos ámbitos.

Aunque, como ya se ha señalado, la metrópoli es un organismo sometido a una dinámica de cambio permanente, su elemento estructuralmente más estable, más extenso en términos espaciales y más directa y permanentemente vinculado a los intereses de sus habitantes, es aquel donde se desarrolla la vida familiar o, si se prefiere, donde se realiza la reproducción social de los núcleos básicos que integran la vida metropolitana. En este sentido, el término comunidad local es equivalente al de *vecindario*, que incluye tanto los núcleos de vivienda propiamente dichos como los servicios, comercios y espacios recreacionales de escala local.¹¹

Ciertamente, como ya se ha visto, una característica de la población metropolitana, en particular de los adultos activos, es que ella suele desarrollar sus actividades –típicamente, las de residencia y trabajo– en más de uno de los espacios funcionales de la metrópoli, a veces considerablemente alejados entre sí. Pero no hay duda en cuanto a que es el vecindario, es decir, el ámbito en el cual se desarrolla la vida familiar y se establecen las relaciones sociales primarias, el espacio de mayor permanencia a lo largo de la vida de aquella población, donde propiamente fija sus raíces y con el cual establece una mayor identificación.¹²

11/ No se usa el término *área residencial*, en rigor también equivalente, porque en la experiencia venezolana éste ha tendido a asumir una connotación demasiado excluyente, referido casi exclusivamente a agrupaciones de viviendas.

12/ Revelador de lo que se acaba de afirmar es el auge que han tenido en la experiencia venezolana y en particular en la caraqueña los movimientos vecinales. Más allá de su heterogeneidad y de los altibajos de su actuación, no hay duda de que, para bien y para mal, ellos han tenido un rol no desdeñable en la reorientación de las

Ahora bien, es evidente que ese espacio no coincide necesariamente con el ámbito municipal. Éste suele incluir un número más o menos grande de vecindarios, a veces notablemente diferentes entre sí por perfil ocupacional de sus habitantes, niveles educacionales y de ingreso, tradiciones culturales e incluso condiciones urbano-ambientales y de equipamiento. Pero también puede ocurrir que un vecindario traspase los límites de un municipio, quedando así fragmentado en el ámbito de dos gobiernos locales distintos.

Carece de importancia entrar ahora en una discusión –que sin embargo podría tener valor significativo en la perspectiva del largo plazo– acerca de las limitaciones que, tal como se lo define hoy, presenta el ámbito municipal para una exitosa gestión de la metrópoli y por ende, conforme a cuanto se ha dicho, de sí mismo: legal y culturalmente él es una instancia de gobierno firmemente asentada, por lo que lo que se plantea es cómo orientar su acción para alcanzar los objetivos de gobernabilidad en los dos ámbitos. Solamente conviene advertir contra el riesgo de una proliferación excesiva de tales entes, con los consiguientes efectos de reducción de su propia capacidad de acción y de mayor fragmentación del ámbito metropolitano.

Como es notorio, la magnitud y complejidad de algunos de los requerimientos más importantes que debe atender la ciudad moderna de escala metropolitana sobrepasan largamente la capacidad de control, financiamiento y gestión de los poderes de ámbito local, sea que se entienda por éste el

municipio o, con mayor razón, el vecindario. Entre esos requerimientos cabe destacar los socio-económicos de mayor relevancia, como son los atinentes al desarrollo económico y creación de empleo o la seguridad pública, así como los relativos a la prestación de ciertos servicios fundamentales que, por su carácter, son típicamente metropolitanos como transporte y comunicaciones, suministro de energía, abastecimiento y disposición de agua, manejo de desechos sólidos o provisión de viviendas, al igual que ciertos servicios sociales característicos de la vida metropolitana que escapan también al ámbito local, como educación superior o servicios especializados en salud, cultura y recreación. En ausencia de una autoridad metropolitana, esas funciones terminan por ser asumidas por autoridades de ámbito nacional o en todo caso regional, con el conocido riesgo de ignorar tanto las necesidades como las posibilidades reales de la población interesada.

Pero como la realidad metropolitana no es sólo una cuestión de economía o tecnología, sino que se sustenta en una compleja trama de relaciones sociales, su carácter de diversidad integrada exige que, en una medida muy significativa, la identificación de los problemas y sus alternativas de solución se originen en la base, a partir de esas comunidades locales que, como se ha dicho, son los protagonistas más permanentes de la metropolitanidad. Por ello los municipios tienen en este aspecto un rol insustituible, no suficientemente apreciado en el pasado y

que puede marcar un viraje decisivo en la atención del ordenamiento y gobierno de las metrópolis.

Para esto, sin embargo, es necesario reconocer también que, como ya se hizo notar, lo común es que el ámbito municipal englobe varias comunidades locales cuyas realidades pueden ser considerablemente divergentes. Esto exige entonces incorporar el principio de diversidad integrada también dentro de ese ámbito y proceder en consecuencia: el gobierno municipal debe reconocer que su espacio de intervención está conformado por la realidad diversificada de los vecindarios o comunidades locales incluidos en su ámbito (además, por supuesto, de los espacios no-residenciales), otorgándoles a todos las mismas posibilidades de participación en el planteamiento de sus aspiraciones y problemas y en la sugerencia de alternativas para enfrentarlos. En ese sentido es posible postular la hipótesis según la cual el municipio representa el nivel más inmediato para la participación democrática de la población metropolitana, por lo que su función más importante en materia urbanística sería la de identificar esas aspiraciones y problemas, darles respuesta integrada en los aspectos de su competencia¹³ y representar los intereses de sus comunidades ante las instancias del gobierno metropolitano.

En cualquier caso lo esencial es no perder de vista el planteamiento de Angotti (1993:230) según el cual «sólo la planificación de nivel metropolitano puede establecer políticas para la distribución equitativa de servicios e infraestructura a través

de la región. Sólo la planificación a nivel vecinal puede establecer planes inclusivos para la preservación y desarrollo de los vecindarios. *El secreto de la planificación metropolitana es la exitosa integración de las dos*» (cursivas nuestras).

En el caso venezolano, desafortunadamente, no hay previsiones legales claras y de fácil instrumentación para la creación de gobiernos metropolitanos, sobre todo si se aspira a que ellos tengan real poder de decisión *integrando* y no *absorbiendo* los locales. En el caso de la metrópoli caraqueña, además de la presencia de los órganos del gobierno nacional, su división en dos entidades federales diferentes dotadas incluso de diferentes sistemas de gobierno, hacen de aquella una tarea especialmente compleja. Por ello la esperanza de dotarla en el corto plazo de un gobierno metropolitano del tipo que se ha descrito depende en gran medida de la capacidad de los poderes locales para entender que su éxito está indisolublemente asociado a la posibilidad de crear una instancia como aquélla, capaz de atender los servicios e infraestructuras de escala metropolitana y definir sus estrategias a futuro integrando la compleja diversidad característica de ese tipo de asentamientos. Contra ello sin embargo conspira abiertamente la brevedad de los períodos de gestión, que induce a privilegiar la búsqueda de resultados electoralmente rentables imponiendo un peligroso inmediatismo.

Unas últimas palabras en relación con las perspectivas hacia las décadas venideras, obligatorias, pese a nuestras reservas respecto a la futurología, por el carácter de largo plazo de la

13/ Entre otros, éstos pueden incluir materias como microlocalización de actividades, determinación y dotación de los equipamientos de escala local y diseño urbano de las comunidades, particularmente en el aspecto crucial de la dotación y uso de los espacios públicos y el establecimiento de sus relaciones con los espacios privados. En todas estas materias, además de los aspectos socio-políticos y económicos, tienen una alta incidencia las especificidades culturales características de cada comunidad, difíciles de apreciar desde la perspectiva metropolitana central y por ello tradicionalmente desdeñadas.

dinámica metropolitana. En los años sesenta se puso de moda entre los futurólogos urbanos la predicción acerca de la desaparición de las ciudades; los más audaces llegaron incluso a imaginar un mundo de nómadas, plantando cada día su tienda en un lugar diferente de un mundo nuevamente ruralizado. La realidad los ha desmentido estrepitosamente: las aglomeraciones metropolitanas no sólo han proliferado en todas las latitudes, sino que además se han consolidado.¹⁴ Causa fundamental de ello, que aquí no se puede tratar en detalle, pareciera ser la globalización de la economía, un proceso típico de la segunda mitad del siglo XX y que ha hecho de las metrópolis los nodos de todo ese complejo (y muchas veces injusto) sistema de relaciones internacionales.

Nada indica, todo lo contrario, que esa tendencia a la globalización vaya a decaer en el siglo que está por comenzar. Por ello es posible afirmar que en buena medida la competitividad de las sociedades nacionales en ese mundo —que puede gustarnos o no, pero que en todo caso parece inevitable— va a depender de la competitividad de sus metrópolis, estrechamente asociada a los niveles de calidad de vida que ellas puedan garantizar a quienes las habitan permanentemente o las usan eventualmente.¹⁵ De ello también parecería depender la posibilidad de insertarse en él con mayores o menores márgenes de autonomía.

Desde otra perspectiva el desarrollo de la informática, y más específicamente de la telemática, ha permitido pronosticar la reducción de la movilidad física de la población en todos los

aspectos, en el trabajo como en el estudio o el consumo. La realidad, sin embargo, se ha quedado por debajo de las expectativas y en muchos aspectos se ha revalorizado la necesidad de las relaciones cara-a-cara. Además es preciso reconocer que, más que el surgimiento de formas alternativas de comunicación, lo que muchas veces desincentiva más el desplazamiento físico en las metrópolis parecieran ser los obstáculos que su ineficaz organización actual opone a esa forma de movilidad. Esto significa entonces que si se quiere evitar ese mundo de pequeños grupos familiares encapsulados en su vivienda, que todos parecen rechazar como una nueva forma de barbarie, es preciso garantizar los más altos niveles posibles de calidad de la vida metropolitana. Para ello se requiere, entre otras condiciones, facilitar el desplazamiento físico y fortalecer la capacidad de atracción de los espacios públicos.

Se concluye entonces avanzando la hipótesis de la permanencia y consolidación de las metrópolis en el siglo por venir, pero, para que ellas sean el territorio de una forma de civilización superior y no de una nueva barbarie, es preciso establecer a la mayor brevedad las nuevas formas de gobierno y planificación que aquí se han tratado de esbozar y que, en definitiva, dependen de la consolidación y profundización de la democracia y, consiguientemente, de la conversión de cada uno de sus habitantes en ciudadano de pleno derecho.

14/ Ciertamente, se han consolidado con modalidades desconcertantes para quienes se han acostumbrado a la morfología de la ciudad tradicional. En ese aspecto vale la pena revisar los trabajos referidos a las recientes transformaciones del hábitat urbano en Europa contenidos en el Nº 103 de *Urbanística*, especialmente el ya citado de Secchi y el de Corboz por analogía a *hipertexto*, este último introduce un concepto que nos parece especialmente fértil, como es el de *hiperciudad*.

15/ Esto no quiere decir que se ignore lo relativo a las condiciones específicas que la metrópoli ofrece a la localización de las actividades económicas. La hipótesis es que, en el nuevo cuadro que se está configurando, ellas están estrechamente asociadas a la calidad de la vida metropolitana, en una relación bidireccional de *causa* y efecto. Probablemente un adecuado indicador de calidad de vida de la metrópoli sirva también como indicador indirecto de su salud económica.

BIBLIOGRAFÍA

ANGOTTI, Thomas (1993)
Metropolis 2000: Planning, Poverty and Politics. London and New York: Routledge.

BLUMENFELD, Hans (1967)
The Modern Metropolis: Its Origins, Growth, Characteristics and Planning. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

BORJA, Jordi (1993)
"Un reto a la democracia: El gobierno de las grandes áreas metropolitanas", en *Secuencia* N° 25, Ciudad de México.

CASTELLS, Manuel (1973)
La question urbaine. París: Maspero.

CORBOZ, André (1994)
"L'ipercittà", en *Urbanistica* N° 103, Turín.

FOSSI, Victor (1990)
Gestión y financiamiento de las grandes ciudades. Caracas: 1º *Symposium Internacional de Alcaldes-II Encuentro Municipal Hispano-Venezolano "La gestión de las grandes ciudades"*.

HECK, Marina, coord. (1993)
Grandes metrópolis de América Latina. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

JACOBS, Jane (1967)
Muerte y vida de las grandes ciudades. Madrid: Península (la edición original en inglés es de 1961).

NEGRÓN, Marco (1991)
"Territorio y sociedad en la formación de la Venezuela contemporánea 1920-1945", en vv.aa. *El Plan Rotival: la Caracas que no fue*. Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo.

NEGRÓN, Marco (1991a)
El sistema venezolano de ciudades reconsiderado. Caracas: FAU-UCV.

PALAZZI, Alberto (1996)
"Seguridad pública en la gran ciudad". *Seminario "El municipio urbano en el umbral del siglo XXI"*. Caracas.

QUIJANO, Aníbal (1981)
"Dipendenza, mutamento sociale e urbanizzazione in America Latina", en Filippi, Alberto. *Teoria e storia del "sottosviluppo" latinoamericano*, vol. 2. Nápoles: Jovene (la edición original en español del ensayo de Quijano es de 1972).

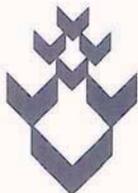
RAMOS R., María Luisa (1995)
De las protestas a las propuestas: identidad, acción y relevancia política del movimiento vecinal en Venezuela. Caracas: Nueva Sociedad.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando (1978)
Proceso urbano y municipio. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

SECCHI, Bernardo (1994)
"Resoconto di una ricerca", en *Urbanistica* N° 103, Turín.

URQUIDI, Víctor L. (1975)
"The Underdeveloped City", en Hardoy, Jorge E., ed. *Urbanization in Latin America: Approaches and Issues*, New York: Anchor/Doubleday (la edición original en español del ensayo de Urquidi es de 1969).

VALLMITJANA, Marta et al. (1994)
"El ordenamiento territorial y urbano: reasunción de un poder perdido", en Chalbaud, Gabriela (coord.). *La distribución del poder II: descentralización del ordenamiento urbano y experiencias municipales exitosas*. Caracas: COPRE/PNUD/ Nueva Sociedad.



Ministerio del Desarrollo Urbano
Consejo Nacional de la Vivienda

A investigadores, especialistas y estudiantes

Se informa que fue creada y está en funcionamiento la Base de Datos Automatizada de Investigación en Vivienda y Desarrollo Urbano, la cual registra información sobre los siguientes aspectos:

- Centros nacionales de investigación que realizan, financian, promueven investigación y/o suministran información en el área de vivienda y desarrollo urbano.
- Especialistas del país dedicados a la investigación en el sector.
- Proyectos nacionales de investigación en vivienda y desarrollo urbano realizados o en proceso de desarrollo, en Venezuela.

Objetivos de la Base de Datos:

- Disponer de información actualizada acerca de lo que se hace en el país en investigación en vivienda y desarrollo urbano, quiénes lo hacen y cuáles organismos se ocupan sistemáticamente de esta materia.
- Establecer criterios internos, en el CONAVI, para determinar áreas prioritarias de investigación y financiamiento de proyectos.
- Ofrecer información especializada a investigadores y al sector académico sobre investigación en vivienda y desarrollo urbano.
- Intercambiar información con centros de investigación e información en el área, para apoyar el proceso investigativo en el país.
- Contribuir al intercambio de conocimientos y experiencias que faciliten la toma de decisiones en materia habitacional.

Se invita a investigadores, especialistas y estudiantes que realicen o hayan realizado proyectos sobre la materia mencionada, a consignar sus datos para ser incluidos en la Base de Datos Automatizada. Gerencia de Investigación, Consejo Nacional de la Vivienda, Torre Oeste, Mezzanina 2, Parque Central, Caracas, D.F. Venezuela. Teléfonos: directo 571.6267. Central: 571.1222 - 576.4322 ext. 2042. Fax: 571.7967

**BASE DE DATOS
AUTOMATIZADA DE INVESTIGACION
EN VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO**