

CAF Concurso 50 Años

Categoría: Políticas Públicas

País: VEN

Concursante #3278

Propuesta #5940

Título:

La construcción de la Caracas moderna como desafío de integración urbana en América Latina

La construcción de la Caracas moderna
como desafío de integración urbana en
América Latina
(Estudio histórico sobre la
construcción de la ciudad de Caracas y
sus desigualdades desde el siglo XX
hasta el siglo XXI)

Julio/2019

Índice

Resumen ejecutivo	1
Antecedentes / Diagnóstico	2
Breve descripción de la ciudad de Caracas	2
Historia de la ciudad	2
Construcción y crecimiento de Caracas	4
Instancias encargadas de la planificación y construcción en Caracas	7
Planes y Proyectos para Caracas	8
Análisis	12
Valoración de los planes y proyectos en Caracas	12
Consecuencias de la no integración de la población a la ciudad	14
Conclusiones y recomendaciones.	16
Conclusiones	16
Políticas públicas para el futuro	18

Resumen ejecutivo

Tomando como caso de estudio la construcción y urbanización de Caracas durante el siglo XX y el siglo XXI, este ensayo analiza las políticas públicas que se han implementado en la ciudad, haciendo una reconstrucción histórica de los organismos, planes y proyectos llevados a cabo, y caracterizando su efectividad en cuanto a la concreción o no de sus objetivos. Desde esta experiencia, se hace un análisis prospectivo y se plantean posibles instancias de articulación entre los distintos niveles de gobierno para la ejecución de políticas públicas coherentes y efectivas a corto, mediano y largo plazo. Este estudio también proyecta a las otras grandes ciudades de Latinoamérica que comparten un número importante de características y que tienen como elementos principales la desigualdad y la no integración de toda la población urbana, con la finalidad de generar propuestas para la construcción y transformación de las mismas, integrar dentro de sus núcleos urbanos a todos los habitantes, mejorar las condiciones de habitabilidad de los sectores más pobres y tomar como principios los conceptos de urbanidad y el derecho al disfrute de la ciudad, para poder superar en los próximos años las consecuencias de la desigualdad y no inclusión en las ciudades del continente.

Antecedentes / Diagnostico

Breve descripción de la ciudad de Caracas

Caracas es la ciudad capital de la República Bolivariana de Venezuela y una de las más grandes de Latinoamérica. Se encuentra organizada política y administrativamente por el Gobierno del Distrito Capital, con un Jefe o Jefa de Gobierno designado por el Ejecutivo Nacional, mientras que el Municipio Libertador, único integrante del Distrito, cuenta con la figura de Alcalde o Alcaldesa, votado mediante elecciones populares.

El espacio urbano de la ciudad de Caracas se extiende más allá de los límites del Municipio Libertador y alcanza a varios municipios del Estado Miranda: Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre. Estos integran el Distrito Metropolitano de Caracas, que estuvo regido por la extinta Alcaldía Mayor de Caracas durante el periodo 2000-2017. Dentro de estos núcleos urbanos interconectados se aglomeran casi cuatro millones de personas, conformando así el Área Metropolitana de Caracas.

Debido al crecimiento de la ciudad y las relaciones socioeconómicas que se intercambian con núcleos urbanos adyacentes, se han introducido términos como la “Gran Caracas”, para referirse al Área Metropolitana de Caracas y ciudades vecinas como los Altos Mirandinos, Guarenas-Guatire, el Litoral Central y los Valles del Tuy, que funcionan como ciudades dormitorio, pues gran parte de su población desarrolla sus actividades laborales, educativas y recreativas en la capital. No obstante, este territorio definido como la “Gran Caracas” no se encuentra delimitado de manera oficial.

Historia de la ciudad

Caracas fue fundada en 1567 con el nombre de Santiago de León de Caracas. Desde su fundación, colonizadores, cronistas y científicos han elogiado su ubicación, topografía y clima templado durante casi todo el año, la cordillera de montañas que rodea el Valle de Caracas y su cercanía a la costa del Mar Caribe.

Es conocida como “La ciudad de los techos rojos”, en referencia a las casas coloniales características que adornaban el centro de la ciudad y también como la “cuna de Libertadores”, al ser la ciudad natal de Simón Bolívar, *El Libertador*, y Francisco de Miranda.

A principios del siglo XX, Venezuela comienza a transformarse y pasa de ser un país eminentemente agrícola a uno dependiente de la renta por la extracción y comercialización del petróleo. Esto cambia radicalmente toda su dinámica económica y social e impulsa el desarrollo de otras ciudades del país, al igual que la urbanización de algunas zonas debido a los grandes ingresos percibidos gracias a la actividad petrolera.

Una de las áreas más beneficiadas es la ciudad de Caracas que, siendo sede del poder central, se afianza como centro político-administrativo y a su vez como centro económico-financiero del país, pues gran parte de los poderes económicos se concentran allí. Todo esto supuso que una gran cantidad de recursos percibidos por la renta, se volcaran en su urbanización y modernización.

En las décadas del 40, 50 y 60 del Siglo XX, en Caracas se evidencia un gran crecimiento demográfico y a nivel de su infraestructura física. Durante esos años, incrementa la migración interna hacia la capital en busca de mejores condiciones de vida, nuevas fuentes de trabajo y mayores ingresos. El abandono paulatino del campo, hace que grupos de campesinos empobrecidos decidan dirigirse a otras ciudades con la intención de poder incorporarse a la vida de las nuevas urbes que se van edificando. En esa etapa, se realizan grandes obras en Caracas y gran parte de sus zonas urbanizadas son construidas.

Las tres décadas siguientes, en las cuales se inaugura el periodo democrático en el país, la dinámica en la capital cambia. Según los censos oficiales (INE, 2011), la población de Caracas casi duplica su número desde 1941 en cada período inter censal.

En concreto, en 1941 Caracas tiene 326.712 habitantes; en 1950 la población crece a 623.713; y en 1961 supera ampliamente el millón de habitantes con

1.116.245. El último gran salto de crecimiento poblacional se registra en 1971, cuando aumentó a 1.658.500 habitantes, lo que indica que la población creció de manera vertiginosa durante estos años, en parte debido a este continuo desplazamiento poblacional. En las décadas posteriores el crecimiento demográfico se nivela hasta llegar a los 2 millones de habitantes que existen en la actualidad.

Durante ese período se acentúa la desigualdad en Caracas. Las élites económicas y políticas concentran aún más sus riquezas, al tiempo que los servicios e infraestructuras tienen mayor presencia en los sectores en donde hacen vida las clases más privilegiadas. En ese sentido, comienzan a reflejarse todos los problemas que implica la desigualdad a lo interno de la ciudad: la pobreza en las zonas marginadas se acrecienta y las barriadas, inicialmente conformadas por “ranchos”, se van edificando como estructuras de bloques y cemento que se convierten en casi el 50 % de lo construido en la ciudad entre 1950 y el año 2000.

Los últimos veinte años las propuestas del gobierno en materia de planificación de la ciudad tienen como principal planteamiento la inclusión y participación de la población marginada en la gestión local, con la dotación de servicios básicos en los barrios (agua, electricidad, salud, educación y deporte) a través de las planes de atención social y posteriormente se desarrolla un programa de construcción de viviendas a gran escala para las capas bajas y medias de la sociedad.

Construcción y crecimiento de Caracas

A finales de los años 30 del Siglo XX se inicia el proceso de modernización y urbanización de la capital, se reinaugura la Urbanización El Silencio y comienzan los planes para la construcción de muchas obras finalmente inauguradas en la década del 50, como el Centro Simón Bolívar, la Avenida Bolívar, la Ciudad Universitaria de Caracas, el Paseo Los Ilustres, la autopista Caracas-La Guaira (que conecta a la capital con el litoral central y el puerto de La Guaira).

Se crean importantes avenidas para conectar a la capital con la zona este e inicia un rápido proceso de crecimiento y la construcción de urbanizaciones para la clase media y alta. En esta década, Caracas se perfila como una de las ciudades más modernas de Latinoamérica debido al impacto de las grandes obras de infraestructura que modificaron su tejido urbano y le dieron una visión sofisticada.

Al tiempo que crece la ciudad desde su infraestructura, crecen en sus márgenes y en la periferia comunidades autoconstruidas denominadas “barrios”. Allan. Y Sosa (2007) define los Barrios como:

Asentamientos residenciales de desarrollo progresivo, construidos a partir de invasiones de terrenos que no pertenecen a sus residentes y sin un plan, o más específicamente sin un proyecto que cubra los requerimientos que debe contemplar cualquier urbanización producida reguladamente en la misma ciudad y época (p.12)

En todo caso, se trata de zonas pobladas al límite de la capital o dentro de ella, pero marginadas en su concepción sociológica, pues no están urbanizadas y generalmente registraban muchas carencias en cuanto a servicios, educación, salud y empleo, por lo que se caracterizan por altos índices de pobreza.

Las mismas son el equivalente a las *Favelas* en Brasil, los *Tugurios* en Centroamérica o las *Villas Miseria* al sur del continente americano. Coinciden con el término “*Squatters*”, empleado por las Naciones Unidas para referirse a los asentamientos autoconstruidos.

El primer barrio autoconstruido fundado en Caracas se remonta a 1917 (FUNDACOMUN, 1979) por lo que podemos decir que este es un fenómeno que acompaña a la ciudad desde principios del siglo XX, es decir, no es un tema para nada ajeno a la realidad de la historia contemporánea del país. Todos los gobiernos han tenido una postura sobre cómo poder solucionar el problema de la vivienda, los espacios autoconstruidos y sus habitantes.

Luego de la década del 60 el crecimiento va a estabilizarse y la preocupación principal de los gobiernos durante las últimas cuatro décadas del siglo XX fue frenar el crecimiento de la población en el Área Metropolitana de Caracas, direccionando y promoviendo el desarrollo de ciudades satélites sobre todo en el Estado Miranda, Vargas, Carabobo y Aragua, las entidades más cercanas a la capital del país.

Aunque durante estos años se realizan grandes construcciones arquitectónicas, como el Complejo Urbanístico de Parque Central, en materia de obras públicas el aporte más importante fue la construcción del Sistema Metro de Caracas, un sistema de transporte masivo subterráneo que planteó la integración y movilidad oeste-este de Caracas en su primera etapa. El metro de Caracas fue inaugurado en 1983 y desde ese momento se convirtió en la principal vía de conexión para la mayoría de la población capitalina, que ya combatía el crecimiento demográfico, el colapso vial y la falta de transporte público.

Durante la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI la ampliación del Sistema Metro de Caracas fue una de las principales políticas a ejecutar, convirtiendo al sistema en uno de los principales ejes integradores de la ciudad, permitiendo el desplazamiento de los ciudadanos desde casi todos los rincones de la ciudad (Norte, Sur, Este y Oeste) a través de distintos métodos de transporte. Ya en la actualidad, su ampliación ha permitido la conexión de zonas populares con algunas zonas urbanas a través de sistemas como el Metro Cable, una especie de teleférico que facilita la movilización de los habitantes de los barrios de Caracas, que en su gran mayoría se encuentran en lomas o cerros alrededor de la ciudad.

Así mismo, la inauguración del sistema ferroviario de Los Valles del Tuy y la construcción del Metro Los Teques, ambas zonas (Valles del Tuy y los Teques) están adyacentes a la capital aunque pertenecen al Estado Miranda y conectan sus habitantes con Caracas a través de estos sistemas de transporte.

Instancias encargadas de la planificación y construcción en Caracas

Una de las principales instituciones encargadas de generar planes de viviendas en Venezuela durante el siglo XX fue el Banco Obrero (BO), cuya misión principal fue financiar y desarrollar proyectos de vivienda para familias de bajos ingresos en Venezuela. El BO estaba adscrito directamente al Poder Ejecutivo, lo que facilitaba en cierta medida reducir competencias estatales y municipales, y así asumir la conducción de planes habitacionales según la orientación presidencial.

Entre los proyectos desarrollados en Caracas se encuentran: Urbanización San Agustín (1928), Urbanización Bella Vista (1937), Urbanización Pro-Patria (1939), Urbanización El Silencio (1944), Urbanización Rafael Urdaneta (1947), Urbanización San Martín (1949), Urbanización Simón Bolívar (1952), Urbanización Carlos Delgado Chalbaud (1950), Urbanización Pedro Camejo (1950) y la Urbanización Francisco de Miranda (1950)". (Llanos M y Martínez, 2014, p. 47).

Otra instancia de gran importancia para poder llevar a cabo de forma efectiva los planes de construcción y la planificación urbana del país fue el Consejo Nacional de Obras Públicas (CNOP) creado en 1941 con el objetivo de crear un plan coordinado de obras públicas para cada periodo presidencial, y desarrollar una política coherente de obras públicas, evitando la práctica de las construcciones aisladas (Frechilla, 1994).

Y finalmente la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU) creada en agosto de 1946. Esta última funcionó hasta 1957, sin embargo desde esa instancia se elaboraron los planos de zonificación de las ciudades del país, incluyendo a Caracas.

Estos espacios de planificación fueron de suma importancia para la construcción y urbanización del país, y en conjunto con los entes municipales y del gobierno central, fueron los encargados de impulsar gran parte del desarrollo de las ciudades de Venezuela. Durante su etapa de operatividad, estas instituciones estuvieron integradas por importantes arquitectos, ingenieros y urbanistas

venezolanos como Carlos Raúl Villanueva, Leopoldo Martínez Olvarría, Luis Roche, Pedro Pablo Azpúrua y Alberto Vollmer. Que en conjunto con los franceses Jacques Lambert y Maurice Rotival, dan forma a la capital en su estructura, ordenamiento y sentido (este-oeste) desde mediados del siglo XX, cimientos en los cuales se levanta la ciudad que actualmente existe.

El ente rector por excelencia para la planificación, construcción y edificación de obras de infraestructura en el país en el siglo pasado fue el Ministerio de Obras Públicas (MOP) creado en 1874. Dentro de sus responsabilidades destacaba la construcción de edificaciones, viviendas, carreteras, puentes, entre otros. Durante el siglo XX, desde el MOP se planificaron y articularon gran parte de los planes de urbanización y construcción del país, en conjunto con las demás instancias dedicadas a esta tarea a nivel nacional y municipal.

No obstante, el MOP sufrió una serie de modificaciones desde finales del siglo XX, descentralizando sus funciones a raíz de la creación de otros ministerios. Actualmente existen tres ministerios que cumplen con las anteriores funciones del MOP: Ministerio del Poder Popular para el Transporte Terrestre (MPPTT), Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda (MPPHV), y el Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas (MPPOP).

Otras instancias creadas en los últimos 20 años son la Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (OPPPE), en el año 2009; el Ministerio del Poder Popular para la Transformación de la Gran Caracas (MPPTGC) que funcionó desde 2010 hasta 2013; la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV) creada en el año 2011.

Planes y Proyectos para Caracas

A finales de la década del 30 del siglo XX, en consonancia con las iniciativas de modernización del país, el gobierno venezolano solicita al gobierno francés dos urbanistas para la realización de un plan para Caracas. El resultado de este

trabajo es el “Plan Monumental de Caracas” o “Plan Rotival”, formulado en el año 1939. Este plan se centraba sobre todo en el casco histórico y el centro de la ciudad, que durante las décadas anteriores habían sufrido un gran deterioro en materia sanitaria y ambiental debido a la instalación y distribución desordenada de los servicios públicos, desaparición de las áreas verdes, problemas de atascamiento vial y el aumento de las actividades comerciales.

En el Plan Rotival, la construcción de una avenida monumental era uno de los elementos centrales. La Avenida Bolívar, como finalmente fue llamada, supuso un proyecto de alto impacto que introdujo un elemento nuevo en la ciudad con su edificación, y es que Caracas quedaba dividida a la mitad desde su centro.

Históricamente la ciudad estaba distribuida desde el norte hacia el sur del valle, pero con el desarrollo del Plan Rotival y la construcción de la Avenida Bolívar, esa lógica cambió y se impuso el sentido este-oeste para la ciudad. El este destinado a la construcción de viviendas para las clases más altas, el centro para la clase media trabajadora y el oeste para la clase obrera. Este plan fue el primero con una visión para el desarrollo y modernización de Caracas, y planteó inicialmente la segmentación de la ciudad por clases sociales.

También surgió el “Plan Regulador de Caracas”, elaborado en 1951 por la Comisión Nacional de Urbanismo en colaboración con el MOP. Esta fue una propuesta más adecuada a la realidad de la Caracas, pues incluía al Distrito Libertador y al Distrito Sucre (Estado Miranda) como una sola unidad urbana para así tener una planificación más orgánica de la ciudad, que ya en esos años se encontraba bastante urbanizada hacia el este.

Este plan venía con un Plano de Zonificación de la ciudad donde se especificaban sus límites, al igual que la división de sus terrenos y usos que debían darse a las tierras urbanas por el valor que podían tener y por la densidad poblacional. El Plan Regulador y su Plano de Zonificación tenían como finalidad encausar el crecimiento de la ciudad hacia las zonas periféricas del valle de Caracas de una forma ordenada, sobre todo hacia el sur y el este de la ciudad, debido al

incremento de su población y la falta de conexión entre cada una de estas zonas urbanizadas o en proceso de urbanización. Este programa se acompaña con un plan de vialidad que planteaba la construcción de autopistas y avenidas en Caracas y en toda su área metropolitana. (Frechilla, 1994, p.70).

Posteriormente, en la década del 70 se formula el “Plan Urbano General de Caracas: 1970-1990”, que fue diseñado con la finalidad de ordenar el desarrollo espacial de la ciudad, con una proyección de 20 años, ampliando su ámbito de acción al nivel regional metropolitano.

Asimismo, se cavilaba en una metrópoli subregional de 6 millones de habitantes, con 4,5 alojados en un área urbana que se ampliaba a sectores de Carayaca y Los Altos Mirandinos... Entre las metas sociales del plan se encontraban: fomentar el mejoramiento de los individuos y de la comunidad corrigiendo los servicios y propiciando un ambiente urbano más favorable para el bienestar, elevar la calidad de vida de los ciudadanos, lograr un paisaje urbano placentero” (Llanos M y Martínez, 2014, p. 50).

El último de estos planes que se desarrolla en Caracas en el siglo XX es el “Plan Caracas 2000”, que podemos decir fue una ampliación del “Plan General de Caracas”, incorporando algunos elementos novedosos. En este se establecían como bases: controlar el crecimiento de las actividades informales de la economía y de vivienda; expandir y redistribuir las ofertas de empleo y vivienda a las regiones adyacentes al Área Metropolitana; y el fortalecimiento del sistema de transporte y de conexión entre estos centros urbanos.

En la última década, desde la Alcaldía del Área Metropolitana de Caracas se diseñó el “Plan Estratégico para Caracas 2020”, que buscaba construir una visión integradora a través del trabajo en conjunto con los habitantes de la ciudad. En líneas generales, este plan se resume en 7 puntos: Caracas accesible, con la conformación de una estructura vial eficiente; Caracas segura e integrada, con la integración de las zonas populares y la seguridad ciudadana; Ciudad ambientalmente sostenible; Caracas productiva y emprendedora; Caracas

gobernable, para la construcción de un marco institucional estable para la Alcaldía Metropolitana de Caracas; y Construcción ciudadana. Este plan solo llegó a su fase de consulta y ante la supresión de la Alcaldía Metropolitana de Caracas en el año 2017, quedó como un aporte más sin cumplir a la resolución de los problemas de la ciudad.

En el 2008 el ejecutivo creó la OPPPE que buscaba “... *identificar, planificar, proyectar y ejecutar acciones urbanísticas, arquitectónicas y paisajísticas de carácter extraordinario*” (Colmenares, 2014), y en conjunto con el MPPTGC se realizaron varios proyectos de construcción en Caracas cuyo resultado más importante fue la edificación de unidades habitacionales a través de la GMVV.

La OPPPE elaboró un conjunto de estudios y propuestas de renovación de la capital (...) 1.- Creación de ejes estructuradores de la ciudad alineados en los principales ejes viales de los cinco municipios, acompañados con la construcción masiva de viviendas, que se estimó podía estar en el orden de 60.000 unidades (...); 2.- Planificación de un sistema de vialidad con mucho mayor integración que la que tiene ahora, resolviendo nodos y discontinuidades y 3.- Establecimiento de un sistema de áreas verdes y espacios públicos más amplio y articulado que el actual, generando grandes ámbitos para la vida comunal...” (Colmenares, 2014).

De estas 60.000 unidades, según el mismo Colmenares, se construyeron 122 edificios para 10.000 unidades habitacionales en Caracas hasta el año 2013, que vinieron a tomar espacios en casi todas las parroquias y municipios del Área Metropolitana de Caracas. Estos “Urbanismos”, como son denominados, han ocupado núcleos en diversos espacios de la ciudad.

Análisis

Valoración de los planes y proyectos en Caracas

Los primeros planes de desarrollo urbano en Caracas (1937-1951) no incluían la planificación, ordenamiento y desarrollo de las zonas pobladas por barrios, es decir estos sectores no eran reconocidos. Durante la década del 50 se impuso la política de sustitución de ranchos por casas y la reubicación de sus pobladores fue el enfoque dado para la construcción de viviendas. Esta política tuvo como máxima expresión la construcción de los “Superbloques”, viviendas multifamiliares, que fueron concebidas como la solución habitacional para la clase obrera de la ciudad.

Desde 1951 el Banco Obrero comienza a desarrollar el “Plan Cerro Piloto”, un plan extraordinario de viviendas para erradicar los barrios de ranchos en la capital, teniendo como ejemplo más icónico la urbanización “2 de Diciembre”, rebautizada como “23 de Enero”. La realización de este plan de viviendas requería de una gran cantidad de inversión pública que, sumado a todo el gasto público producido por las grandes obras de infraestructura que se realizaban en el país, hizo que fuese inviable su realización a largo plazo. La incapacidad de mantener el gasto y el dinamismo económico fue uno de los motivos de la caída de la dictadura de Pérez Jiménez, y una vez que este abandona el poder se deja de lado esta iniciativa.

Los planes de finales del siglo XX tampoco tuvieron los resultados esperados. Aunque su enfoque fue tratar de frenar el crecimiento urbano y direccionarlo fuera del núcleo de Caracas, muy poco se hizo por la inclusión de estos sectores en la dinámica de la ciudad, además de los mencionados anteriormente.

Durante los años 80 y 90 surge un movimiento que aporta interesantes propuestas: el “Primer Encuentro Internacional por la Rehabilitación de los Barrios del Tercer Mundo”. Este evento fue realizado en la Universidad Central de Venezuela en 1991 y numerosos profesionales de las ciencias sociales, urbanistas, arquitectos e ingenieros aprovecharon la oportunidad para aportar

ideas sobre el tema de los barrios en los países en vías de desarrollo (Bolívar y Baldo, 1996).

Teolinda Bolívar, en conjunto con estos profesionales y pensadores, introdujo principios como la necesidad del “reconocimiento del barrio”, es decir, la visibilización del barrio como fenómeno social, y su aceptación como una parte integral en las ciudades. La “Rehabilitación de los barrios”, también planteaba que cada barrio y sus habitantes estaban dotados de elementos históricos, culturales e identitarios y los mismos los vinculan con el espacio que habitan ya han contribuido a construirlo con su trabajo, una de las razones por las cuales las políticas de sustitución y reubicación han resultado inviables.

En base a esto, se plantea que la rehabilitación de los barrios debía pasar por una intervención conjunta, haciendo participes a los habitantes de estos espacios en conjunto con profesionales y técnicos para que de esta forma fuese efectiva la planificación y ejecución de los planes a desarrollar. Igualmente, se asegura que un plan general aplicado a todos los sectores es inviable, ya que cada barriada es estructuralmente distinta, por lo que la construcción de una planificación adecuada a la realidad de cada uno de los sectores es lo más viable.

Entre tanto, el proceso llevado a cabo en los últimos años por el gobierno en Caracas, aunque contó con la participación popular de instancias organizativas surgidas en la última década. Tampoco ha logrado los resultados esperados, es decir, la integración de todos estos habitantes con el entorno urbano.

Muchos de estos “urbanismos” se encuentran edificados en zonas urbanas con un alto valor comercial y en parroquias de clase media alta, lo que ha permitido que parte de esta población excluida y anteriormente perteneciente a los barrios, o sin hogar se incorpore al espacio urbanizado de la ciudad en unidades habitacionales verticales, aunque este proceso de integración no ha sido completo.

Podemos decir que algunos factores que pueden influir para dificultar la integración de estas poblaciones con los núcleos urbanos son:

Al tener un origen socioeconómico distinto los habitantes de los “urbanismos” tienden a ser puestos al margen por los habitantes más antiguos de los núcleos urbanos de su entorno que rechazan el barrio; muchos de estos habitantes han sido apartados geográficamente de su lugar de origen y reubicados en núcleos urbanos que no tienen barriadas por lo que el relacionamiento entre los habitantes y su entorno socioeconómico cambia; y finalmente aunque se resuelve el problema estructural de la vivienda se siguen manteniendo altos índices de pobreza en muchos de estos espacios, ya que cuestiones como el empleo a sus habitantes quedan por resolverse.

Consecuencias de la no integración de la población en la ciudad

Caracas, al igual que muchas de las urbes latinoamericanas, es un reflejo del desarrollo desigual de los países de la región. El incipiente proceso de industrialización, ligado a un desarrollo urbano acelerado, genera las consecuencias que podemos ver actualmente en muchas de las ciudades del continente. El abandono del campo de grandes contingentes de población hacia las zonas urbanas es uno de los ejemplos más visibles. El desplazamiento hacia otras ciudades en busca de empleo y mejores condiciones de vida, es uno de los motivos principales de la creación de los cinturones de miseria en las zonas periféricas de la ciudad.

La poca capacidad del Estado para incorporar a estos grupos y luego pobladores de la ciudad en actividades laborales permanentes, hace que gran parte de esta masa esté en condiciones de desempleo, sub empleo, mientras otra se concentra en actividades vinculadas al sector terciario de la economía o actividades de la “economía informal”.

Esta es una consecuencia directa de no tener un sector primario y secundario fortalecido, es decir un desarrollo industrial coherente. En el caso de Venezuela, el alto enfoque en la actividad petrolera hizo que casi la totalidad de la economía dependiera de la importación, impidiendo que la industria se desarrollara y

concentrándose gran parte de la actividad económica hacia el sector comercio y de servicios.

Los planes para la incorporación de la población en la ciudad desde el siglo XX hasta la actualidad han sido insuficientes para cambiar esta realidad.

Agustín Blanco Muñoz (1974) plantea que para que una población pueda ser considerada “urbana”, debe poder incorporarse efectiva e integralmente a los bienes de la urbanización y a los beneficios de los servicios urbanos, es decir, que las poblaciones que habitan los barrios de la ciudad, pero no son beneficiarias de esto, se encuentran al margen de lo “urbano” y aunque están dentro de la ciudad, no son una población integrada a la misma.

La población empobrecida que migró a la ciudad desde el campo, no tenía los recursos para adquirir una vivienda dentro de ese espacio urbano, que en el caso de Caracas podía ser cientos de veces más costosa que en otras entidades del país. Lo que la hace una población vulnerable sobre esto Allan Sosa (2009) nos dice:

... En términos de poder negociador, hay diferentes tipos de ejército laboral de reserva. El grupo más débil ha sido siempre el formado por personas residentes en áreas rurales y que se trasladan por primera vez a áreas urbanas para buscar un trabajo asalariado. En general para estas personas el salario urbano, incluso si es extremadamente bajo respecto a los estándares mundiales o locales, suele ser económicamente más ventajoso (p. 24).

En ese sentido, la autoconstrucción de viviendas en tierras que no eran de su propiedad y en espacios que no representaban un valor sustantivo al mercado inmobiliario, eran la mejor opción. Como resultado, la ciudad fue creciendo con estos núcleos de pobreza en sus márgenes y estas poblaciones durante casi todo el siglo XX permanecieron excluidas o invisibilizadas, en términos de planificación urbana, así como en cuanto a los beneficios de habitar en la ciudad.

Conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones.

En el mundo existe una tendencia irreversible en cuanto al crecimiento de la población urbana frente a la población del campo, en este sentido es necesario que en los países de América Latina se comience a tomar como asunto de primer orden la superación de la exclusión dentro de las ciudades.

Las ciudades latinoamericanas son el legado de un largo proceso histórico que tiene que ver estructuralmente con el desarrollo desigual en la región. Henri Lefebvre (1969) asegura que el proceso de industrialización y urbanización debe tener una visión conjunta y en todo caso el fin o la meta de la industrialización es la urbanización.

En el caso de los países en vías de desarrollo, al no tener un proceso de industrialización consolidado, consecuencia de las relaciones de dependencia económica, no podemos hablar de que haya “urbanización” en sentido amplio del término, pues la mayoría de las ciudades se edifican de forma paralela bajo relaciones de desigualdad, haciendo que crezca la ciudad urbanizada con los núcleos de pobreza y miseria en sus márgenes.

El siglo XX representó en América Latina, sobre todo a partir de la segunda mitad, una etapa de rápido crecimiento en cuanto a la modernización y urbanización de las ciudades, pero este desarrollo no fue armonioso con el desarrollo industrial ni con el desarrollo de las zonas económicamente menos favorecidas.

Esto no quiere decir que la aparición de zonas periféricas de pobreza no haya ocurrido en los países más desarrollados a nivel industrial, si no que en el caso de estos, el propio proceso de industrialización generó que los fenómenos se fueran superando, generando un equilibrio entre el desarrollo industrial y urbano.

Los barrios o asentamientos autoconstruidos son la consecuencia, por una parte, de la incapacidad del Estado para incorporar a estas poblaciones a la dinámica urbana, al igual que la falta de concreción y continuidad de los planes para poder

resolver estas cuestiones en el seno de la ciudad. El no reconocimiento del barrio como parte de la ciudad genera exclusión y la perspectiva de esta población como un problema social, y no hace más que retrasar los esfuerzos para su mejora.

Vemos también como los planes de construcción de viviendas y reubicación geográfica son insuficientes para tener un proceso inclusivo de las poblaciones excluidas. La participación, planificación y ejecución conjunta debe ser la visión que impere por encima del asistencialismo social del Estado.

Finalmente podemos decir, que estos factores sumados a la corrupción institucional, la no rendición de cuenta de los planes y obras realizadas, el constante cambio institucional, y la no continuidad de los gobiernos en la ejecución de planes de desarrollo ya establecidos, dificultan que las políticas públicas en esta materia se impulsen de manera eficiente.

En el caso específico de Caracas y Venezuela en general, hemos evidenciado cómo cada gobierno ha impuesto su visión para abordar y dirigir los problemas de la ciudad, pero sin una perspectiva clara y conjunta de desarrollo, ni con soluciones que señalen cómo debe direccionarse el proceso de integración y urbanización de la ciudad.

Políticas públicas para el futuro

Los problemas acá identificados, se podrían combatir con la creación de planes a nivel nacional y regional que planteen la necesidad de abordar este fenómeno que encontramos en todos nuestros países y así aportar una visión conjunta para generar metas de desarrollo para la construcción de ciudades, enmarcadas en los objetivos de desarrollo sostenible aprobados por la ONU.

El establecimiento de planes y metas en la región debe buscar esencialmente la integración de las ciudades y la superación de la desigualdad como elementos más importantes en los próximos años, y desde allí generar políticas públicas en el corto, mediano y largo plazo.

1) Estos planes deben tener un carácter estratégico de Estado, que pueda combatir la visión discontinua de los gobiernos. Por ello, es necesaria la creación de instancias que puedan ser perdurables en el tiempo y que garanticen el cumplimiento de metas y ejecución de los planes, donde se garantice la fiscalización y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos con la población.

2) Los asuntos en esta materia deben legislarse e incorporarse dentro las garantías que el estado proporcione a sus ciudadanos. Es decir, derechos vinculados a la ciudad: derecho a viviendas dignas dentro del espacio urbano, derecho al ocio y derecho a ciudades integradas para los habitantes, además del disfrute de la vida en ese espacio urbano.

3) Los países de América Latina y El Caribe tienen una deuda con la inclusión de todos los sectores sociales en la ciudad, y esto pasa por la necesidad de ir estimulando y consolidando espacios urbanos sustentables en lo económico. La visión de la ciudad solo como espacio de consumo debe dejarse atrás. Las ciudades del futuro tienen que ser capaces de ser sustentables a nivel económico, productivo y también en materia ambiental y de servicios públicos.

4) En el corto plazo, es esencial que el Estado se encargue de la resolución de problemas concretos vinculados a la cotidianidad y funcionamiento de los espacios urbanos, el fortalecimiento y dotación de recursos para los gobiernos locales, además de incentivar la autogestión en espacios comunitarios.

5) A mediano plazo, se debe priorizar la articulación entre los gobiernos locales, regionales y nacionales, en conjunto con las instancias de participación ciudadana para la elaboración de planes y ejecución de acciones que estimulen el desarrollo social, cultural, educacional, económico y productivo de cada núcleo urbano.

6) De igual manera, se debe hacer posible la interconexión de estos núcleos a través de políticas de transporte inclusivas, como es el caso del fortalecimiento del transporte público masivo por encima de métodos de transporte individual y la aplicación de nuevas tecnologías para esto, como es el ejemplo de métodos de

transporte no convencionales (el uso de funiculares o teleféricos), y resolver el tema de la movilidad a los habitantes de sectores excluidos en los cerros y colinas.

7) En el largo plazo, será necesaria la concreción de acuerdos y planes estratégicos a nivel nacional y regional, para fomentar el intercambio de experiencias y la participación de gobiernos, instituciones privadas y organizaciones sociales, de manera que se impulse el desarrollo de una visión conjunta de América Latina y El Caribe y se aborden estas realidades para apostar por el apoyo mutuo entre naciones e instituciones multinacionales.

Experiencias llevadas a cabo en el continente, como en el caso de Brasil, en donde desde finales del siglo XX se han desarrollado diversos planes de integración y mejoramiento de las condiciones de vida en las Favelas, deben ser tomados en cuenta a la hora visibilizar y generar programas de integración de este tipo. Destacan Célula Urbana, programa federal *Minha Casa, Minha Vida*; Morar Carioca; el *Programa de Aceleração do Crescimento em Rocinha* y el programa de urbanización de Favela-Barrio, respaldado con fondos de organismos de financiamiento multinacional y el Estado brasileño (Philippou, 2012).

8) Todos los planes y políticas que se pretendan llevar a cabo, deben tener como visión el trabajo conjunto entre los distintos niveles de gobierno y comunidades que se verán impactadas por estas políticas. Es la única forma de obtener resultados positivos en un cuanto a procesos de inclusión e integración geográfica, económica y social.

9) Finalmente, la visión de estos planes deben tener en cuenta las realidades que se ven afectadas y el entorno en el cual se desarrollan, por lo que un método único de abordaje es insuficiente y la experiencia histórica así lo confirma. Los planes que pueden arrojar mejores resultados son aquellos que aportan diversos métodos de aplicación.

Un plan integral debe incluir la transformación del medio a través de la rehabilitación y urbanización de espacios excluidos en la ciudad, la reubicación y reemplazo de viviendas en los casos en donde las condiciones lo ameriten

(tomando en cuenta algunos criterios acá mencionados); y buscar la interconexión e integración de los núcleos urbanos en su dimensión geográfica-espacial y socio-económica, para garantizar una efectiva inclusión de todos los núcleos de población dentro de la dinámica urbana.

Referencias bibliográficas

- Bolívar, Teolinda y Baldó, Josefina, La Cuestión de los barrios, Caracas, Monte Ávila Editores, Fundación Polar, Universidad Central de Venezuela, 1996.
- Colmenares, Abner, Aprendiendo de la OPPPE: 2009-2013, 2014 (Artículo) <http://confarruco.blogspot.com/2014/12/aprendiendo-de-la-opppe-2009-2013-por.html> (Consulta, Julio 2019).
- FUNDACOMUN (Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal), Estudio Diagnóstico de los Barrios Urbanos de Venezuela-1978, Caracas, Primera Edición 1979.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), XIV Censo de Población y Vivienda, Resultados por Entidad Federal y Municipio del Distrito Capital, Caracas, 2014. <http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/distritocapital.pdf>
- Lefebver, Henri, El derecho a la ciudad, Barcelona, Ediciones Península, 1969.
- Llanos M, Douglas Miguel y Martínez Bellorín, Rafael E, La Planificación Urbana en La ciudad De Caracas, Venezuela (1936-2013): En Búsqueda de la Modernidad Perdida. En: Roberto Goycoolea Prado (Editor) Modernidades ignoradas. Indagaciones sobre arquitectos y obras (casi) desconocidas de la arquitectura moderna, México, Edición Los editores, 2014, <https://www.researchgate.net/publication/273928882>
- Martín Frechilla, Juan José Planes, Planos y Proyectos para Venezuela: 1908-1958 (Apuntes para una historia de la construcción del país), Caracas UCV, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1994.

- Muñoz, Agustín Blanco, Oposición entre Ciudad y Campo en Venezuela, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, División de Publicaciones, 1974.
- Sosa, Allan Y. , Análisis al Discurso de las Élités (Acerca de la Formación de Barrios en Caracas entre junio de 1957 a julio de 1958), Trabajo Especial de Grado, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación, Escuela de Historia, 2009.
- Styliane Philippou, La integración de las Favelas de Brasil en el Foro Democrático de la Ciudad, Cuba, 16° Convención Científica de Ingeniería y Arquitectura, Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría en La Habana, 2012.

https://www.researchgate.net/publication/264496380_LA_INTEGRACION_DE_LAS_FAVELAS_DE_BRASIL_EN_EL_FORO_DEMOCRATICO_DE_LA_CIUADAD_THE_INTEGRATION_OF_BRAZIL'S_FAVELAS_INTO_THE_DEMOCRATIC_FORUM_OF_THE_CITY

Fuentes Consultadas

- Bolívar, Teolinda y Baldó, Josefina, La Cuestión de los barrios, Caracas, Monte Avila Editores, Fundación Polar, Universidad Central de Venezuela, 1996.
- Colmenares, Abner, Aprendiendo de la OPPPE: 2009-2013, 2014 (Artículo) <http://confarruco.blogspot.com/2014/12/aprendiendo-de-la-opppe-2009-2013-por.html> (Consulta, Julio 2019).
- FUNDACOMUN (Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal), Estudio Diagnóstico de los Barrios Urbanas de Venezuela-1978, Caracas, Primera Edición 1979.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), XIV Censo de Población y Vivienda, Resultados por Entidad Federal y Municipio del Distrito Capital, Caracas, 2014.

[http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/di
stritocapital.pdf](http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/di
stritocapital.pdf)

- Lefebver, Henri, El derecho a la ciudad, Barcelona, Ediciones península, 1969.
- Llanos M, Douglas Miguel y Martínez Bellorín, Rafael E, La Planificación Urbana En La Ciudad De Caracas, Venezuela (1936-2013): En Búsqueda De La Modernidad Pérdida. En: Roberto Goycoolea Prado (Editor) Modernidades ignoradas. Indagaciones sobre arquitectos y obras (casi) desconocidas de la arquitectura moderna, México, Edición los editores, 2014, <https://www.researchgate.net/publication/273928882>
- Martín Frechilla, Juan José Planes, Planos y Proyectos para Venezuela: 1908-1958 (Apuntes para una historia de la construcción del país), Caracas UCV, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1994.
- Meza, Beatriz, Contra el rancho en Venezuela de la “campaña” de 1946 a la “batalla” de 1951”, Caracas, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, 2008. (Ensayo). <http://trienal.fau.ucv.ve/2008/documentos/hp/HP-1.pdf>
- Meza, Beatriz, Taller de Arquitectura del Banco Obrero (TABO), dos tomos, Tesis Doctoral, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Doctorado en Arquitectura
- Muñoz, Agustín Blanco, Oposición entre Ciudad y Campo en Venezuela, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, División de Publicaciones, 1974.
- Sosa, Allan Y, Análisis al Discurso de las Elites (Acerca de la Formación de Barrios en Caracas entre junio de 1957 a julio de 1958), Trabajo Especial de Grado, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación, Escuela de Historia, 2009.

- Styliane Philippou, La integración de las Favelas de Brasil en el Foro Democrático de la Ciudad, Cuba, 16° Convención Científica de Ingeniería y Arquitectura, Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría en La Habana, 2012.

https://www.researchgate.net/publication/264496380_LA_INTEGRACION_DE_LAS_FAVELAS_DE_BRASIL_EN_EL_FORO_DEMOCRATICO_DE_LA_CIUADAD_THE_INTEGRATION_OF_BRAZIL'S_FAVELAS_INTO_THE_DEMOCRATIC_FORUM_OF_THE_CITY

- Universidad Central de Venezuela, Coord. De Volumen, Tovar, Amneris, Estudio de Caracas "Población y Servicios Urbanos, Volumen III, Caracas, UCV, Ediciones de la Biblioteca EBVC, 1969.

- Urdaneta Troconis, Carlos, La Gestión Urbana del Área Metropolitana de Caracas, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), 2013 (Ensayo). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/10271.pdf>